



## Datum

2019-05-06

## Vår referens

Paulina Franzén

Utvecklingssamordnare

paulina.franzen@malmo.se

**Tjänsteskrivelse****Remiss från Justitiedepartementet - Utkast till lagrådsremiss  
Ungdomsövervakning, STK-2019-609  
ASN-2019-6837****Sammanfattning**

Justitiedepartementet har gett Malmö stad möjlighet att yttra sig över deras utkast till lagrådsremiss om en ny ungdomspåföljd; ungdomsövervakning. Utkastet bygger på förslaget i betänkandet Nya ungdomspåföljder (Ds 2017:25). Den som är under 21 år, och som begått brott, får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande. Den som är över 18 år får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det. Påföljden får pågå som längst sex månader och högst ett år, och förutsätter inte samtycke.

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten. Den dömde ska medverka i en verkställighetsplanering för att utforma en verkställighetsplan. Planen ska innehålla obligatoriska föreskrifter om tät kontakt med en koordinator inom Kriminalvården, inskränkningar i den unges rörelsefrihet (vanligtvis helghemarrest) samt krav på drogfrihet. Har den unge behov av åtgärder som tillhandahålls av annan huvudman, exempelvis socialnämnden, får detta regleras i verkställighetsplanen. Socialnämnden ska utse en särskild handläggare med ansvar att samverka med Kriminalvården samt att handlägga och följa upp socialnämndens eventuella insatser till den unge.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har yttrat sig över det ursprungliga förslaget i betänkandet Nya ungdomspåföljder (ASN- 2017-2053) och var överlag positiv, men hade synpunkter bland annat kring att det fanns behov av förtydligande vad gäller socialnämndens roll. Detta behov kvarstår. Vad gäller inskränkningar i rörelsefriheten saknas det stöd i forskning för att detta skulle ha positiva effekter på ungdomar med kriminalitet varför detta inte bör vara en obligatorisk föreskrift.

**Förslag till beslut**

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende lagrådsremiss om ungdomsövervakning enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen.

**Beslutsunderlag**

- Utkast till lagrådsremiss Ungdomsövervakning

- Remiss från Justitiedepartementet - Utkast till lagrådsremiss Ungdomsövervakning
- G-Tjänsteskrivelse ASN 190522 Remiss från Justitiedepartementet Utkast till lagrådsremiss om ungdomsövervakning
- Förslag till yttrande avseende Justitiedepartementets utkast till lagrådsremiss Ungdomsövervakning

### **Beslutsplanering**

ASN presidieberedning 2019-05-08

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-05-16

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-05-21

### **Beslutet skickas till**

[Här skriver du vem beslutet ska skickas till efter att protokollet är justerat, ange funktion eller organisation. Uppgifterna överförs till protokoll och protokollsutdrag. I fliken expediera till, på ärendekortet, anger du fullständiga uppgifter som exempelvis e-postadress, som en information till nämndsekreteraren . Om beslutet inte ska expedieras, kan denna text och rubrik tas bort.]

### **Ärendet**

Justitiedepartementet har gett Malmö stad möjlighet att svara på lagrådsremissen avseende en ny påföljd för unga lagöverträdare; ungdomsövervakning. Förslaget om ungdomsövervakning lades fram i betänkandet Nya ungdomspåföljder (Ds 2017:25). Det aktuella förslaget bygger till stora delar på det ursprungliga förslaget, med vissa justeringar och förtydliganden. Lagrådsremissen benämns som utkastet av Justitiedepartementet. I texten nedan kommer lagrådsremissen att benämnas antingen som utkastet eller förslaget.

### **Ny ungdomspåföljd - ungdomsövervakning**

Den som är under 21 år, och som begått brott, får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde, art och ungdomens tidigare brottslighet. Den som är över 18 år får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det. Ungdomsövervakning får pågå som längst sex månader och högst ett år. Tillämpningen ska inte styras av behovsbedömning, som vid ungdomsvård, eller lämplighetsbedömning, som vid ungdomstjänst. Påföljden förutsätter inte samtycke från ungdomen eller dennes vårdnadshavare.

Kriminalvården föreslås ansvara för verkställigheten. Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i en verkställighetsplanering som inom fyra veckor ska leda till en individuell verkställighetsplan. Denna plan ska alltid innehålla följande föreskrifter;

- Kontakt med koordinator
- Inskränkningar i den unges rörelsefrihet
- Upplysning om förbud mot bruk av narkotika, vissa andra medel och hälsofarliga varor. Krav på drogfrihet är ett obligatoriskt inslag. Missbruk utgör en riskfaktor för återfall i brott.

Verkställighetsplanen får därutöver innehålla föreskrifter om den unges boende, skolgång eller annan sysselsättning, missbruksbehandling eller andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

*Kontakt med koordinator:*

Den unge ska ha regelbunden kontakt med en koordinator som kan ge stöd och hjälp, men även utöva en viss kontroll och se till att verkställighetsplanen följs. Den dömde bör träffa koordinatoren två gånger i veckan men frekvensen kan både minska och öka om det finns skäl för det.

*Inskränkningar i rörelsefriheten*

Dessa ska bestå i antingen ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter, eller andra rörelseinskränkningar som t.ex. förbud att vistas på en viss plats eller ett visst område, helt eller under vissa tider. Inskränkningarna ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Om den dömde följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt ska de rörelseinskränkande inslagen trappas ned successivt.

*Konsekvenser vid misskötsel avseende verkställighetsplan:*

Om den dömde inte medverkar i verkställighetsplaneringen eller inte kommer till möten med koordinatorena ska Kriminalvården kunna begära hjälp av Polismyndigheten för att kunna hämta den dömde. Föreskrifter om inskränkningar i rörelsefrihet ska också kunna verkställas med hjälp av Polismyndigheten.

Misskötsamhet vad gäller att följa föreskrifterna i verkställighetsplanen ska så långt som möjligt hanteras genom åtgärder inom ramen för påföljden, t.ex. genom att utöka antalet möten med koordinatoren, begära polishämtning till mötena, avstå från att minska de rörelseinskränkanden inslagen eller på andra sätt ändra verkställighetsplanen. Om den unge i väsentlig grad inte gör vad han eller hon ska får rätten på talan av åklagare undanröja påföljden och bestämma en ny påföljd för brottet, alternativt meddela en varning om det bedöms tillräckligt.

*Socialnämndens ansvar i förhållande till ungdomsövervakning*

Förslaget innehåller delar som särskilt berör socialnämndens ansvar och roll. Kriminalvården ansvarar för att upprätta en verkställighetsplan, i samverkan med andra aktörer som exempelvis socialnämnden. Planen kan omfatta insatser och åtgärder som tillhandahålls av andra huvudmän, såsom missbruksbehandling eller andra stödinsatser. Den huvudman som normalt sett tillhandahåller och bekostar en viss insats som den unge bedöms ha behov av har detta ansvar även i dessa fall, enligt den så kallade normaliseringsprincipen.

*Särskilt ansvarig handläggare ska alltid utses av socialnämnden*

Eftersom verkställighetsplanen i många fall kommer att innehålla åtgärder som tillhandahålls av socialnämnden ska samverkan med socialnämnden ske också vid uppföljningen av verkställighetsplanen. Socialtjänsten föreslås bli skyldig att utse en särskild handläggare som ansvarar för den dömde. Syftet är att säkerställa att det finns en struktur som stödjer samverkan mellan Kriminalvården och socialnämnden. Handläggaren har en viktig roll både i verkställighetsplaneringen och under själva verkställigheten.

Den särskilda handläggaren kan bidra i verkställighetsplaneringen med uppgifter om den dömdes personliga förhållanden och vilka insatser som gjorts tidigare. Handläggaren bör redovisa socialtjänstens bedömning av vilka insatser och åtgärder som bör ingå i den individuella verkställighetsplanen, som tex deltagande i behandling eller programverksamhet till unga lagöverträdare. Handläggaren ska ha ett samordnande ansvar från socialtjänstens sida, medverka vid uppföljningarna av verkställighetsplanen samt handlägga och följa upp de insatser som den

unge får av socialtjänsten.

*Socialnämndens ansvar i samband med handräddning av Polismyndigheten*

Kriminalvården ska enligt förslaget kunna begära hjälp av Polismyndigheten att verkställa föreskriften vad gäller inskränkningar i rörelsefriheten genom att tillfälligt omhänderta den unge. Om den unge är under 18 år ska han eller hon överlämnas till sina vårdnadshavare. Om detta inte är möjligt anger förslaget att den dömde ska lämnas till socialnämnden.

Begäran om handräddning får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärder inte kan utföras utan de särskilda befogenheterna att använda våld eller tvång som anges i polislagen, eller om det finns andra synnerliga skäl.

*Föreslagen ny påföljd i form av ungdomstillsyn för unga lagöverträdare införs inte:*

Betänkandet Nya ungdomspåföljder lade även fram ett förslag om ny påföljd i form av ungdomstillsyn. Utkastet föreslår att denna påföljd inte genomförs. Ungdomstillsyn skulle ha samma tillämpningsområde som ungdomstjänst och omfatta brottslighet av samma svårighetsgrad, i de fall det saknas förutsättningar för att döma till ungdomsvård eller ungdomstjänst. Utkastet bedömer att ungdomstillsyn inte skulle tillämpas i ett stort antal fall, då det inte är särskilt vanligt att den unge både saknar särskilt vårdbehov och är olämplig för ungdomstjänst. Sedan Påföljdsutredningen har ett reformarbete skett som bland annat syftar till att öka kvaliteten i socialnämndens yttranden samt de ungdomskontrakt som ligger till grund för ungdomsvård.

*Ekonomiska konsekvenser av förslag om ny påföljd ungdomsövervakning:*

Kostnaden för Kriminalvårdens genomförande av förslaget bedöms uppgå till 35 miljoner kronor per år för verkställighet av ungdomsövervakning samt 10 miljoner kronor per år för omställningskostnader för verkställighet av påföljden. För Sveriges Domstolars genomförande bedöms kostnaden uppgå till 800 000 kr per år.

Socialtjänsten kommer att ha en viktig roll vid verkställigheten av påföljden. Socialnämnden ska utse en särskild handläggare för ungdomen under verkställigheten, vilket innebär en ny uppgift för kommunerna. Denna uppgift bedöms medföra ökade kostnader för kommunerna med 2,5 miljoner kronor per år.

*Konsekvenser för det kommunala självstyret*

Förslaget innebär att socialnämnden ska utse en särskild handläggare för den unge under verkställigheten samt att samverkan ska ske med socialnämnden vid planering och uppföljning av verkställigheten. Detta innebär en viss inskränkning av det kommunala självstyret, men den anses godtagbar mot bakgrund av vikten av att utveckla påföljdssystemet för unga lagöverträdare

*Konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv:*

Förslagets syfte är att göra det möjligt för domstolen att välja ett lämpligt och trovärdigt påföljdsalternativ både vad gäller innehåll och ingripandegrad vid allvarlig brottslighet och i återfallssituationer. Förslaget innefattar åtgärder som tar hänsyn till såväl ungas personliga omständigheter som den begångna brottsligheten.

Enligt artikel 40 i barnkonventionen har barn som befunnits skyldiga till att ha begått brott rätt

att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värde, stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och friheter samt främjar barnets återanpassning i samhället. Av artikeln följer också att t.ex. övervakning och andra alternativ till anstaltsvård ska finnas tillgängliga för att barn ska behandlas på ett lämpligt och rimligt sätt i förhållande till deras person och till brottet. Den föreslagna påföljden ska ge ytterligare ett alternativ till anstaltsvård. Innehållet i påföljden ska utformas så att den så långt som möjligt ska angripa de riskfaktorer som kan öka risken för återfall i brott och understödja skyddsfaktorer som kan antas motverka risk för återfall.

*Jämställdhetsperspektivet:*

Förslagen är könsneutrala, men fler pojkar än flickor lagförs för brott enligt aktuell statistik, vilket innebär att fler pojkar än flickor kommer att beröras av de nya reglerna. Pojkar utsätts också oftare för brott oftare än flickor. I den mån flickor drabbas bedöms förslaget bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra som har ett särskilt fokus på kopplingen mellan maskulinitet och våld.

**Förvaltningens bedömning:**

Förvaltningen har tidigare yttrat sig över betänkandet Nya ungdomspåföljder (Ds 2017:25) och ställt sig positiv till förslag om nya påföljder då det finns behov av komplement till dagens system.<sup>1</sup> Förvaltningen påtalade att socialnämndens uppdrag behövde förtydligas vad gäller förslaget att socialnämnden föreslås bli skyldig att utse en särskild handläggare.

I utkastet till lagrådsremissen redogörs för socialnämndens ansvar, samverkan mellan kriminalvården och socialnämnden samt den särskilda handläggarens uppgifter i förhållande till verkställighetsplanen. Det är viktigt med ett nära samarbete kring den unge mellan Kriminalvården och socialnämnden, men det är i vissa delar otydligt hur socialnämndens roll i verkställighetsplaneringen förhåller sig till det uppdrag som socialnämnden redan har vad gäller att bedöma behovet av skydd och stöd till barn och unga enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Enligt förslaget ska socialnämnden lämna en bedömning av den unges behov av insatser under verkställighetsplaneringen samt tillhandahålla dessa. Som exempel beskriver utkastet att en del av verkställighetsplaneringen är att bedöma hemförhållandena och huruvida det är lämpligt att den unge bor hemma, då det ska anges i verkställighetsplanen. Det behöver vara tydligt att en bedömning av behov av en placering - eller andra insatser - görs inom ramen för en utredning av socialnämnden och att syftet är att tillgodose den unges behov av vård, inte till att utforma en verkställighetsplan för dom om ungdomsövervakning. Det är viktigt för den unge att det finns en tydlighet kring de professionellas roller och ansvar; vilken myndighet som ansvarar för påföljden och de tvingande inslagen och vilken som ger stöd och vård. Detta bidrar till att skapa sammanhang och begriplighet för den unge, och stärker den unges möjlighet att överblicka konsekvenserna av sina val och handlingar.

I verkställighetsplaneringen bör socialnämnden ge information om bedömningen av den unges behov. Insatser ska ges i samråd med den unge, samtidigt som de kan bli en del av en verkställighetsplan som den unge är dömd att följa. Det är otydligt hur det ska hanteras om den unges samtycke till en insats från socialnämnden ändras under verkställighetstiden och vad det kan ge för konsekvenser för den unge i förhållande till att verkställighetsplanen inte följs. Det är

---

<sup>1</sup> ASN-2017-2053 Remiss från Justitiedepartementet – Nya ungdomspåföljder Ds 2017:25

viktigt att socialnämndens roll att ge stöd och vård inte blandas ihop med en tvingande funktion. Eventuellt tvång från socialnämndens sida kan endast utövas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det finns en risk för att otydligheterna kring socialnämndens roll bidrar till en generell utveckling med ökade inslag av tvång i socialtjänstens uppdrag utan en tydlig grund i de lagar som reglerar socialnämndens ansvar.

#### *Inskränkningar i rörelsefrihet:*

Det finns behov av alternativ till frihetsberövande insatser eftersom det finns forskningsstöd för att institutionsvård har negativa effekter för ungdomar som begår brott. Som flera remissinstanser redan tidigare påpekat i samband med betänkandet Nya ungdomspåföljder saknas det även forskningsstöd för att inskränkningar i rörelsefriheten leder till några positiva effekter. Möjligen kan det vara mindre negativt än frihetsberövande insatser, men detta finns det inte någon kunskap om i nuläget.

Det är av vikt att såväl inskränkande som stödjande åtgärder utformas utifrån den kunskap som finns om vad som ger önskad effekt. Det är positivt att påföljden bygger på att ungdomen så långt som möjligt ska vara kvar i sin hemmiljö samt att den ska utformas för att stärka skyddsfaktorerna och motverka riskfaktorerna i den unges liv. Införande av inskränkningar i rörelsefrihet riskerar dock att tillföra eller förstärka riskfaktorer för den unge, bland annat genom att orsaka ökad belastning och konflikter i hemmet, starta en så kallad repressionsspiral och fungera stigmatiserande i stället för normaliserande.

Inskränkningar i rörelsefrihet bör även vara mer eller mindre lätt att verkställa beroende på var den unge bor. På en större ort kan ett förbud att vistas på vissa platser vara mindre ingripande än på en liten ort där det bara finns ett centrum, vilket kan vara en riskmiljö men samtidigt också den plats där ungdomen kan behöva vistas för att kunna leva ett normalt vardagsliv. I realiteten kan det skapa en ojämlikhet vad gäller konsekvenserna av påföljden.

Inskränkningarna i rörelsefriheten framstår sammantaget som komplicerade att bedöma ifråga om utformning, och svåra att verkställa. Det är troligt att socialtjänsten kommer att ges en roll i att bidra i bedömningen, ifråga om omständigheter i hemmiljön och i den unges personliga förhållandena i övrigt. Även här kan finnas en risk för att socialtjänstens uppdrag blir otydligt, såsom tidigare nämnts.

#### *Socialnämndens roll vid handräckning i samband med misskötsel av inskränkningar i rörelsefrihet:*

Det är viktigt att det är tydligt att socialnämndens roll i dessa fall beror på vilken situation som den unge befinner sig i när han eller hon bryter mot inskränkningarna, det vill säga om omständigheterna är sådana att de innebär en allvarlig risk för den unges hälsa och utveckling på ett sätt som gör att lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga är tillämplig. I annat fall är det inte en möjlig lösning att den unge överlämnas till socialnämnden.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Det framkommer inte hur beräkningen av kommunens ökade kostnader har gjorts. Förvaltningen kan därför inte bedöma om beräkningen är rimlig eller inte. Det är viktigt att kommunerna får full kostnadstäckning för de utökade arbetsuppgifter som förslaget innebär. Uppgiften att utse en särskild handläggare som ska medverka i planering och uppföljning av verkställighet, samt ansvara för handläggning av de insatser som tillhandahålls av socialtjänsten och som beslutas bli en del av verkställighetsplanen, får anses vara betydande och kommer sannolikt överstiga det angivna beloppet.

**Ansvariga**

Petra West Stenkvist Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef