



Datum

2023-10-19

Vår referens

Louise Linde

Enhetschef

louise.linde@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) ASN-2023-18647

Sammanfattning

Regeringen gav i november 2021 utredaren i uppdrag att göra en översyn av regleringen av frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslå lämpliga förändringar.

Enligt den ordning som idag finns kan barn och unga under 18 år som begår brott dömas till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Därutöver gäller att om påföljden för en lagöverträdare under 18 år bör bestämmas till fängelse ska den i stället bestämmas till sluten ungdomsvård om det inte finns särskilda skäl däremot. Slutna ungdomsvård verkställs av Statens institutionsstyrelse (SiS) och fängelse av Kriminalvården.

Utredningen föreslår att påföljden slutna ungdomsvård tas bort. I stället ska fängelse väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga. Påföljden ska verkställas av Kriminalvården vid särskilda ungdomsavdelningar där barn kan hållas åtskilda från vuxna intagna. Om det i det enskilda fallet finns synnerliga skäl kopplade till den enskildes personliga förhållanden kan påföljden verkställas av SiS vid ett särskilt ungdomshem.

Ingen förändring föreslås när det gäller förutsättningarna för att döma unga lagöverträdare till fängelse. Utredningen har alltså i sina överväganden utgått från att det även fortsättningsvis krävs synnerliga skäl för att döma barn och unga under 18 år till fängelse. En sådan påföljd ska väljas endast i sista hand och om ingen annan påföljd anses tillräcklig ingripande.

Förändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2028.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrande avseende Justitiedepartementets remiss En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) enligt förvaltningens förslag
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen
3. Arbetsmarknads- och socialnämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Följebrev - Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)
- Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)
- Betänkande av utredningen - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)
- G-Tjänsteskrivelse - Remiss angående Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) ny
- Förslag till yttrande - Remiss angående Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) ny

Beslutsplanering

ASN beredning 2023-10-04

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2023-10-12

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2023-10-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen på adress registrera.stk@malmo.se

Ärendet

Barn och ungas brottslighet har förändrats sedan införandet av sluten ungdomsvård som påföljd och SiS står inför stora utmaningar när det gäller att säkerställa att sluten ungdomsvård kan verkställas under trygga former. Det är framför allt mot den bakgrunden utredningen gör bedömningen att det finns behov av att göra förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga.

Av utredningen framgår att det inte är en enkel uppgift att ge en rättvisande bild av de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder. Det handlar om förhållandevis få, cirka 70, individer årligen och gruppen är inte homogen. Många har minst en psykiatrisk eller neuropsykiatrisk diagnos. Dokumentation om psykisk ohälsa och svåra uppväxtförhållanden förekommer också bland de barn och unga som skrivs in vid de särskilda ungdomshemmen. Dessutom har ungdomarna många gånger en missbruksproblematik.

När det gäller vilka brott unga som döms till frihetsberövande påföljd begått är det av vikt att komma ihåg att det rör sig om allvarlig brottslighet. Frihetsberövande påföljder ska för unga endast dömas ut i undantagsfall. Av tillgänglig statistik framgår att de vanligaste brotten unga dömdes för under perioden 2010 – 2021 var rån, brott mot liv och hälsa samt sexualbrott. Över tid har det skett en minskning av antalet fall där rån var huvudbrottet och en ökning gällande mord/dråp.

I utredningen förs en diskussion om att såväl sluten ungdomsvård som fängelse är möjliga alternativ när det gäller frihetsberövande påföljd för barn och unga.

Utredningen har eftersökt forskningsstöd som kan ge en indikation på att ett visst straff, en särskild verkställighetsform, någon viss behandlingsform eller liknande ger bättre förutsättningar än andra för att minska risken för återfall i brott. Utredningens slutsats är att det inte finns någon sådan forskningsbaserad evidens för att ett visst straff eller en viss verkställighetsform ger bättre

resultat än andra. Det finns inget stöd för att sluten ungdomsvård som verkställighetsform skulle vara sämre än fängelse eller vice versa. I och med att samma behandlingsinnehåll kan erbjudas vid verkställighet av både sluten ungdomsvård och fängelse går det inte att dra några slutsatser om vad som är bäst för barnen utifrån nu nämnda utgångspunkter.

Fokus måste i stället enligt utredningen vara att välja den påföljd där det finns bäst förutsättningar att skapa ett innehåll i verkställigheten som tillgodoser barns rättigheter och behov samt samhällets krav på samhällsskydd och på att minska risken för att den unge återfaller i brott.

Utredningens slutsats är att i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn ska påföljden bestämmas till fängelse. Av den slutsatsen följer också att påföljden sluten ungdomsvård ska tas bort. Vidare är det utredningens bedömning att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av fängelsestraff av unga. Om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden får rätten i samband med att den bestämmer påföljden för ett barn till fängelse besluta att straffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem.

Det finns ett flertal faktorer som enligt utredningen medför att fängelse ska väljas framför sluten ungdomsvård och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Däribland kan särskilt nämnas att Kriminalvården bedöms ha goda möjligheter att säkerställa att barn och unga får en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och i frihet. Kriminalvården bedöms också ha bättre förutsättningar för att motverka rymningar, fritagningar och hot och våld mot personal och intagna, dvs bättre förutsättningarna för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

Därtill bedöms SiS kunna renodla sin verksamhet till att enbart avse vård genom att Kriminalvården tar över ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga. En förändring som innebär att barn och unga som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn och unga som döms för allvarliga brott tas om hand av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff innebär på ett principiellt plan en renodling som enligt utredningen kan vara fördelaktig. Det skulle kunna innebära att SiS kan fokusera på att utveckla verksamheten från ett vårdperspektiv. Det skulle också göra systemet mer tydligt, inte minst för den unge.

För att säkerställa att barns rättigheter och behov tillgodoses lämnar utredningen flera kompletterande förslag till förslaget att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd för barn. Barn ska avtjäna fängelse på avdelningar som är särskilt anpassade för barn så att barnets rättigheter och behov tillgodoses under verkställigheten. Dessa avdelningar ska kallas ungdomsavdelningar. Utöver att det ska finnas särskilda avdelningar för barn ska även den verksamhet som erbjuds barn som blir villkorligt frigivna vara anpassad för att möta barns behov.

Särskilda krav ska också ställas på samverkan och samråd vid barnets verkställighetsplanering. Samråd och samverkan ska framför allt ske med barnet, vårdnadshavare och socialnämnden. Kriminalvården ska också utse en koordinator för barnet som ska hålla regelbunden kontakt med och träffa barnet under verkställigheten. Koordinatoren ska genom stöd, hjälp och kontroll verka för att den upprättade verkställighetsplaneringen följs. Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört ska utse en särskild person att vara handläggare för barnet. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram stödmaterial som klagör

hur uppdraget med en särskild handläggare för barn som avtjänar fängelse närmare bör utformas.

Barn ska också kunna beviljas permission, utslussningsåtgärder och villkorlig frigivning, i nödvändiga delar särskilt anpassade för barn. Barn ska exempelvis alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens bedömning att en förändring behöver genomföras av systemet för frihetsberövande påföljder för barn och unga.

Förvaltningen är vidare positiv till de förslag som lämnas i utredningen. Det är beklagligt att det inte finns mer omfattande och tydlig forskning kring vilka åtgärder, frihetsberövande eller andra, som har bäst effekt när det gäller att förebygga återfall i brott för barn och unga. Med den utgångspunkten anser förvaltningen, i likhet med utredningen, att det är andra faktorer som får vara avgörande i valet av påföljdsform.

De omständigheter som i utredningen har varit utslagsgivande i valet av fängelse framför sluten ungdomsvård som påföljd är enligt förvaltningen väl avvägda och motiverade. I den kanske mest framträdande och komplicerade avvägningen, den mellan barnperspektivet och samhällsskyddet anser förvaltningen att utredningen i huvudsak har lämnat ändamålsenliga förslag för att säkerställa att barnets rättigheter och behov så långt som möjligt tillgodoses även under ett frihetsberövande.

Förvaltningen vill dock särskilt belysa följande:

Att barn ska hållas åtskilda från vuxna intagna är en självklar utgångspunkt och bör enligt förvaltningen så långt som möjligt efterlevas. Det bör endast i undantagsfall, om ens alls, i det enskilda fallet kunna bedömas att det är till ett barns bästa att placeras på en avdelning som inte är särskilt anpassad för barn. Förvaltningen skulle i denna del önska ett tydliggörande av i vilka situationer det skulle kunna aktualiseras, för att få en så restriktiv tillämpning som möjligt.

I denna del vill förvaltningen också framhålla att det vore önskvärt att även barn- och ungdomspsykiatri, i likhet med socialnämnden, nämns uttryckligen när det gäller vilka den verkställande myndigheten får samråda med. Detta särskilt med beaktande av det som i utredningen anges om att många av de barn och unga som döms till en frihetsberövande påföljd har minst en psykiatrisk eller neuropsykiatrisk diagnos och att uppgifter om psykisk ohälsa är vanligt förekommande.

Bedömning av konsekvenser för barn

Utredningen beskriver att många av de förändringar som har uppmärksammats och som påverkar barn har trätt i kraft nyligen och andra har inte beretts inom Regeringskansliet än. Det innebär att det är svårt att se de samlade effekterna för barn i det här skedet.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen vill särskilt lyfta fram den nyligen tillsatta utredningen med uppdraget att överväga och lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern. Om barn som är yngre än femton år kommer att bli aktuella för frihetsberövande påföljder är det troligt att en vårdinriktad påföljd behövs. Detta behöver tas i beaktande inför beslut eftersom detta utredningsförslag innebär att lagen om sluten ungdomsvård ska upphöra.

Förvaltningen bedömer att förslagen kan leda till att enskilda barn och unga som begått de allvarligaste brotten i mindre utsträckning återfaller i brottslighet. Detta då det i verkställigheten för fängelsepåföljd finns obligatoriska moment med lagstadgad eftervård vilket inte finns i slutna ungdomsvård.

Att bli dömd till ett frihetsberövande straff påverkar såklart ett barn och det finns anledning att resonera om hur barnets identitet påverkas av påföljden. Det finns en risk att fängelsestraffet blir en merit för ett barn, som redan vistas i kriminella miljöer, som kvalificerar honom eller henne till att få nya mer avancerade uppdrag högre upp i hierarkin i ett kriminellt nätverk. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det skulle vara önskvärt att följa effekterna av detta på nationell nivå.

Bedömning av ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen bedömer att förslaget om krav på att socialnämnden ska utse en särskild person att vara ansvarig handläggare kommer att innebära en kostnad för framför allt utbildning. Kostnaden bedöms inte vara omfattande.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen kommer inte att behöva rekrytera ny personal med anledning av det föreslagna kravet. Det finns idag socialsekreterare som har kunskap om och erfarenhet av att arbeta med barn och unga som avtjänar påföljder för allvarliga brott.

Bedömning av konsekvenser för jämställdhet

Förvaltningen bedömer att förslaget inte har några konsekvenser för jämställdheten mellan flickor och pojkar. Flickor och pojkar ska med förslaget erbjudas ett likartat verkställighetsinnehåll när de avtjänar fängelse såväl i anstalt som i frihet.

Ansvariga

Truls Hallin Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef