



Datum

2023-11-20

Vår referens

Caroline Möncke Almberg

Stadsjurist

caroline.monckealmberg@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) STK-2023-1279**

#### **Sammanfattning**

Malmö stad har av Justitiedepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44). I betänkandet föreslås bland annat att påföljden slutna ungdomsvård ska tas bort för lagöverträdare som begår brott mellan 15 och 17 års ålder och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Förslaget innebär vidare att en särskild handläggare ska utses vid socialnämnden som ska ansvara för den unge under verkställigheten.

I ärendets beredning har arbetsmarknads- och socialnämnden yttrat sig. Stadskontoret instämmer i allt väsentligt i nämndens synpunkter men har några mindre tillägg, bland annat gällande de ekonomiska konsekvenserna.

Malmö stad instämmer i utredningens bedömning att en förändring behöver genomföras av systemet för frihetsberövande påföljder för barn och unga. Vidare anser Malmö stad att det är av vikt att det sker en uppföljning av forskning kring vilka åtgärder som har bäst effekt när det gäller att förebygga återfall i brott för denna målgrupp. Barn och unga är formbara och det är därför nödvändigt att Kriminalvårdens verksamhet noga anpassas efter barns individuella behov för att de ska få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda och för att minska risken för återfall i brott.

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Justitiedepartementet.

#### **Beslutsunderlag**

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

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 231204 Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 231026 § 306 med Reservation (V), (M) och (SD)
- Förslag till yttrande KSAU 231206 Remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-12-04

Kommunstyrelsen 2023-12-06

### **Beslutet skickas till**

Justitiedepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Stadskontorets handläggare

### **Ärendet**

Malmö stad har av Justitiedepartementet getts möjlighet att yttra sig över betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44).

Malmö stad har tidigare yttrat sig över promemorian Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligaste brotten (Ds 2023:11), STK-2023-711, Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68), STK 2021-1132 samt Slopåd straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (SOU 2018:85), STK-2020-1083.

Ärendet har remitterats till Arbetsmarknads- och socialnämnden som har lämnat synpunkter på utredningen. (V), (M) och (SD) har reserverat sig mot nämndens förslag.

Stadskontoret har deltagit vid en remisskonferens gällande förslaget den 10 november 2023 anordnad av Sveriges kommuner och regioner (SKR).

### **Bakgrund**

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslå lämpliga förändringar.

Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

### **Utredningen i korthet**

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.

Utredningen anser att det finns flera skäl att tro att strafftiderna kommer att bli längre för unga lagöverträdare. En anledning är de generella straffskärpningar som har skett på senare tid, bland annat för mord, rån och vapenbrott. De barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder 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.

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. Vidare anser utredningen att samma behandlingsinnehåll kan erbjudas vid verkställighet av både sluten ungdomsvård och fängelse vilket medför att det inte går 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.

Utredningen har också kommit fram till 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 om hand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag. Barn och unga som döms för allvarliga brott tas om hand av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff vilket innebär en renodling som enligt utredningen kan vara fördelaktig. Det skulle kunna innebära att SiS kan fokusera på att utveckla verksamheten från ett vårdperspektiv.

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 avtjänas 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 dömdes hemkommun ska utse en särskild person som ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram stödmaterial som klargör 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.

Förslaget innebär att barn under 18 år ska även i fortsättningen dömas till frihetsberövande påföljd enbart i undantagsfall. När rätten dömer den unge till en frihetsberövande påföljd ska den i första hand avtjänas i anstalt, i undantagsfall vid särskilt ungdomshem.

En ny verkställighetslag, fängeslagen för unga (2027:000) ska införas. Den nya lagen ska gälla om den innehåller avsteg från det som följer av fängeslagen (2010:610), som i övrigt ska kunna tillämpas.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

### **Särskilt yttrande**

Chefsjuristen vid Barnombudsmannen (BO) har yttrat sig särskilt och har bland annat framhållit att det föreligger bristande forskningsunderlag till stöd för utredningens förslag att tillämpa villkorlig frigivning i stället för slutna ungdomsvård. Den successiva övergången mellan frihetsberövande och frihet inklusive eftervården kan utvecklas vid slutna ungdomsvård för att bättre möta behoven hos målgruppen anses inte har utretts i tillräcklig grad för att avfärdas som ett alternativ. Det är därvid relevant att notera att även tiden i slutet av frihetsberövandet är av vikt för den successiva övergången med stöd och kontroll och inte bara tiden efter frihetsberövandet (s. 482).

### **Ärendet har remitterats till Arbetsmarknads- och socialnämnden som i huvudsak har lämnat följande synpunkter**

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

Oavsett huvudman är det centralt att dessa barn får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Kriminalvården kommer därför behöva samverka med bland andra socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri samt beroendevård för ungdomar. Nämnden vill framhålla vikten av att Kriminalvårdens verksamhet anpassas utifrån barns kognitiva och emotionella mognad. Myndigheten måste erbjuda både psykosocialt stöd och en fullvärdig skolgång men också regelbundna hälsokontroller och adekvat behandling ämnad att återföra de barn som döms till fängelse till en fungerande tillvaro i samhället.

Nämnden vill dessutom särskilt belysa följande. Att barn ska hållas åtskilda från vuxna intagna är en självklar utgångspunkt och bör enligt nämnden 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. Nämnden 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 nämnden 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.

### **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 socialnämnden 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.

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 socialnämnden anser att det skulle vara önskvärt att följa effekterna av detta på nationell nivå.

(V), (M) och (SD) har reserverat sig mot nämndens förslag.

### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret delar, med viss reservation för de ekonomiska konsekvenserna, i allt väsentligt arbetsmarknads- och socialnämndens bedömningar och inkluderar dessa i förslaget till yttrande.

Mot bakgrund av vad som framkommit av utredningen och med beaktande av det inkomna

remissvaret vill stadskontoret lyfta fram ytterligare några aspekter av betydelse för utredningen.

### **5. Barns rättigheter**

Stadskontoret instämmer i vad arbetsmarknads- och socialnämnden har anfört om att frihetsberövande enbart får användas som sista utväg och att verksamheten ska vara särskilt anpassad för barn och unga.

Stadskontoret vill i detta sammanhang passa på att lyfta fram barnrättskommitténs senaste rekommendationer till Sverige (februari 2023, s. 12-13). I rekommendationen påminner barnrättskommittén om sin allmänna kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, och uppmanar Sverige bland annat att:

- Utarbeta en strategi för att förebygga ungdomsbrottslighet baserad på forskning om och analys av de bakomliggande orsakerna till barns inblandning i brottslighet, särskilt organiserad brottslighet, och säkerställa att den omfattar tidiga insatser som riktar sig till barn i riskzonen eller i utsatta situationer, samt stöd till deras familjer.
- Att aktivt främja icke-rättsliga åtgärder såsom alternativ hantering, medling och rådgivning samt evidensbaserade terapeutiska tjänster, för barn som anklagas för brott och, i möjligaste mån, användningen av andra åtgärder än frihetsberövande, till exempel skyddstillsyn eller samhällstjänst.
- Att säkerställa att frihetsberövande endast används som sista utväg, och under kortast möjliga tid.

### **6. Särskilt om unga lagöverträdare**

Av utredningen framgår att forskningen ger stöd för att unga i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år har sämre förmåga till impuls kontroll och att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande. Forskningen visar också att det sker en positiv utveckling av hjärnans mognad och att ungdomar är mer formbara under de sena tonåren och åren efter att en individ fyllt 20 år (jfr avsnitt 6.1-6.4). Stadskontoret vill särskilt lyfta fram att det är tydligt att barn och unga upp till 25-årsåldern är påverkbara i högre utsträckning än äldre individer och att det är av största vikt att det ställs höga krav på verkställigheten för att minska risken för återfall i brott.

Stadskontoret anser mot bakgrund av vad som i utredningen lyfts fram om förekomsten av psykisk ohälsa och missbruksproblematik bland barn och unga och i likhet med vad arbetsmarknads- och socialnämnden anför att det är av vikt att skapa förutsättningar för en fungerande samverkan med de instanser inom hälso- och sjukvården så att syftet med vården kan nås.

I likhet med arbetsmarknads- och socialnämnden anser stadskontoret att det är en beklagligt att bristen på forskningsunderlag gör att det är svårt att avgöra vilken åtgärd som har bäst effekt när det gäller att förebygga återfall i brott för barn och unga. Dock framgår det av utredningen att en studie av Gutterswijk (2020) visar att ungdomar som begått allvarligare brott och placerats i en så kallad kvalificerad behandlingsfamilj hade färre brottsåterfall än de som placerats i ungdomshem. Den stora fördelen med ungdomsvård utanför ungdomshem är att den unge då bor ensam en speciellt utvald och tränad behandlingsfamilj samt att ungdomens föräldrar lättare kan involveras konstruktivt i behandling än när den unge bor på ungdomshem. En annan viktig fördel med vård utanför institution eller på behandlingshem är att man undviker risken att ungdomar med kriminalitet förstärker varandras antisociala beteenden.

Stadskontoret vill därför påpeka att denna negativa effekt riskerar att uppstå oavsett om det är Kriminalvården eller SIS som får uppdraget. De positiva effekterna av den studie som utredningen nämner bör följas upp nationellt.

Av utredningen framgår att utredarna samtalat med barn och unga som avtjänat sluten ungdomsvård. De ungdomar som utredningen tillfrågat är negativa till att Kriminalvården ska ta över ansvaret (jfr avsnitt 6.5.6). Det framkommer inte hur dessa synpunkter använts i den senare bedömningen eller vilken tyngd de getts (jfr avsnitt 13.4.3). I stället är det andra faktorer som ges tyngd i bedömningen och då framför allt ett ökat behov av samhällsskydd.

Utredningen ger inte svar på hur verkställigheten kommer att utformas, hur bemötandet blir, vilka normer som får råda, hur en positiv socialiseringsprocess kan startas upp för den unga eller vad stödet kommer att bestå av. För att skapa en tilltro till verkställigheten är det av vikt att kommunicera hur verkställigheten ska utformas.

### **Särskilt yttrande**

Stadskontoret instämmer i vad som anförs i det särskilda yttrandet av BO:s chefsjurist om att det är högst osäkert om just villkorlig frigivning kommer att ha den effekt på återfall i brott för den aktuella gruppen som utredningen gör gällande. I betänkandet presenteras inte tillräckligt underlag till stöd för den slutsatsen. Mot bakgrund av vad arbetsmarknads- och socialnämnden anför om konsekvenser av det nya lagförslaget om sänkt straffålder är det av vikt att även lyfta fram behovet av ytterligare studier på området.

### **Konsekvenser**

#### **Ekonomiska perspektiv**

Förslaget innebär att socialnämnden i den unges hemkommun ska utse en särskild person som ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse och genom att Kriminalvården och SiS ska samverka med socialnämnden i den unges hemkommun under hela verkställigheten.

Det är förknippat med stor osäkerhet om hur många barn som omfattas men en uppskattning är ett 70-tal per år. Förslaget är att kommunerna ska kompenseras med knappt fyra miljoner årligen och de tillkommande kostnaderna för utbildning. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har i sin tjänsteskrivelse anført att kostnaden för utbildning inte bedöms bli omfattande och att förändringen inte medför behov av att rekrytera ny personal. Ekonomisk kompensation har räknats fram efter en schablon och i denna del anser stadskontoret att det är av vikt att kommunerna erhåller ekonomisk kompensation utifrån de faktiska kostnader kommunerna har eftersom andelen folkbokförda individer skiljer sig åt.

#### **Konsekvenser för barn**

Förslagen kommer att påverka barn, främst i åldern 15 till 18 år som döms till frihetsberövande påföljd efter att förslagen genomförts, men även andra barn i alla åldrar såsom syskon, vänner och bekanta till personer som döms. Utredningen framhåller att det är svårt att avgöra om huvudförslaget, innebärande att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd även för barn som döms för allvarlig brottslighet, innebär en förbättring eller en försämring för barn som frihetsberövats. Istället är det utredningens slutsats att det som kommer vara avgörande för den frågan är vilket innehåll verkställigheten får.

Stadskontoret instämmer i vad arbetsmarknads- och socialnämnden anført om svårigheterna att

överblicka konsekvenser av tillkommande lagändringar som påverkar barn och unga och särskilt det 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.

#### **Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen**

Förslaget som innebär att socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för honom eller henne under verkställigheten av fängelsestraff innebär en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms vara godtagbar.

#### **Ansvariga**

Jonas Rosenkvist Avdelningschef  
Magdalena Bondeson Sektionschef  
Andreas Norbrant Stadsdirektör