

Yttrande



2023-12-12

Ärende nr: SKL-2023-00786

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

Yttrandet

Sverigedemokraterna instämmer i utredningens bedömning av att en förändring behöver genomföras av systemet för frihetsberövande påföljder för barn och unga. Vi är positiva till de förslag som lämnas i utredningen.

Alla barn har rätt till en trygg och säker tillvaro. När det gäller barn och unga som av någon anledning inte kan bo hemma har samhället ett särskilt ansvar. En del i detta är att så långt som möjligt se till att personer som är misstänkta eller dömda för allvarliga brott inte finns i deras boenden på regelbunden basis. Från starten handlade SiS- hemmen om att få fason på ungdomar på glid, och att ge dem sunda vanor, till exempel genom natur- och jordbruksarbete. Sedan dess har SiS- hemmens funktion gradvis förändrats och även om det fortfarande handlar om vård så sker det idag i en betydligt hårdare och mer farlig miljö. Säkerheten är över lag för låg för den klientel som numer fyller institutionerna över hela Sverige.

Vare sig samhället i stort, eller SiS har varit förberedda på den våg av unga grovt kriminella som gängkonflikterna skapat. Det pågående arbetet med att höja säkerheten på SiS-hemmen har gått för långsamt. Barn och unga har blivit gängens nya torpeder och spelplanen på SiS-hemmen har förändrats drastiskt. De spektakulära rymningarna har blivit fler, våldet på hemmen är i större utsträckning planerat, så även hoten mot personalen.

De omständigheter som i utredningen har varit avgörande i valet av fängelse framför sluten ungdomsvård som påföljd, är enligt oss genomtänkta och motiverade. I den kanske mest framträdande och komplicerade avvägningen, den mellan barnperspektivet och samhällsskyddet anser vi 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.

Kriminalvårdens verksamhet ska i dessa fall anpassas utifrån barnets perspektiv. Ett samarbete med socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri samt missbruksvården för unga måste till. Kriminalvården ska även kunna erbjuda en fullvärdig skolgång och regelbundna hälsokontroller.

Med rätt behandling i en rymningssäker miljö blir det möjligt att återanpassa de barn som dömts till kriminalvård i fängelse, tillbaka ut till en fungerande tillvaro i samhället.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-17

Ärendenummer SLK-2023-00786

Handläggare

Britta Timan, Johan Gustafson

Telefon: 031-368 04 56, 031-368 04 62

E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44), i enlighet med bilaga 5 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2023-09-14 fått remissen En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2023-12-14.

I utredningen föreslås att påföljden slutna ungdomsvård ska tas bort och att unga lagöverträdare i stället ska dömas till fängelse. Fängelsepåföljden ska verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter. Verksamheten på de särskilda ungdomsavdelningarna ska anpassas till barn och ungas behov.

Utgångspunkten ska vara att barn och unga inte ska avtjäna straffet tillsammans med vuxna. Det ska finnas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse ska få sitt straff verkställt vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl. Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av att göra förändringar i nuvarande ordning, bland annat för att höja kvaliteten på den vård som bedrivs och för att höja säkerheten. Det är dock inte möjligt för att utifrån utredningens innehåll till fullo ta ställning till förslaget. Alternativet att utveckla den slutna ungdomsvården bedöms inte vara tillräckligt utrett för ett sådant ställningstagande. Stadsledningskontoret lämnar dock ett antal synpunkter och beskriver vissa alternativa lösningar i förhållande till utredningens huvudförslag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I utredningen föreslås att socialnämnden i den dömdes hemkommun ska utse en särskild person att vara ansvarig handläggare för det barn som avtjänar ett fängelsestraff. Den utsedda personen ska samverka med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS) under hela verkställigheten. I utredningen bedöms kostnaden för samtliga kommuner

uppgå till knappt fyra miljoner kronor årligen. Därutöver bedöms kommunerna komma få kostnader för utbildning uppgående till cirka 1,2 miljoner kronor året innan reformen genomförs och därefter löpande kostnader för utbildning om cirka 500 000 kronor per år. Utredningen föreslår att kommunernas anslag ökas motsvarande den uppskattade kostnaden. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på ärendet utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innebär bland annat att barnets bästa ska komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn. Barn är personer under 18 år. I barnkonventionen anges att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och under så kort tid som möjligt samt att barn inte får dömas till livstids fängelse utan möjlighet till frigivning (artikel 37). Barnkonventionen uppställer också krav på att medlemsstaterna ska främja införandet av lagar som är särskilt anpassade för barn och det ska, enligt konventionen, finnas alternativ till anstaltsvård för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt med hänsyn både till deras personliga förhållanden och till brottet (artikel 40). Barnperspektivet kräver att påföljdens innehåll syftar till att motverka de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet och att den understödjer de skyddsfaktorer som kan motverka återfall.

Vid bedömningen av barnets bästa bör det vara avgörande att varje person blir bemött med respekt och att innehållet i verkställigheten tillgodoser det behov som personen har av bland annat vård och behandling. De rättigheter som barn har enligt barnkonventionen måste också tillgodoses under verkställigheten. Det finns vissa argument som talar för att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn än fängelse, till exempel att SiS har ett tydligt vårdperspektiv för sin verksamhet. Fängelse är också en mer ingripande påföljd än sluten ungdomsvård genom att det innebär en högre grad av kontroll och begränsning av individen samt en förskjutning mot fokus på straff. Därtill innebär ett införande av villkorlig frigivning en straffskärpning. Förslaget innebär därför en ökad inskränkning av barnens frihet och rättigheter enligt barnkonventionen. Det finns samtidigt argument som talar för att fängelse är en bättre påföljd för barn och unga, till exempel att det finns ett system för utslussning och villkorlig frigivning samt en stor erfarenhet av olika former av behandling. Dessutom finns det en tydlighet och struktur i Kriminalvårdens verksamhet som kan vara till barns bästa.

De mest avgörande faktorerna, nämligen om en påföljd i högre grad förhindrar återfall i brott jämfört med den andra och om den underlättar återintegrering i samhället efter att straffet har avtjänats, går dock inte att fastställa utifrån det underlag som redovisats i utredningen. Det finns, enligt utredningen, inget forskningsstöd för att endera av de två frihetsberövande påföljderna sluten ungdomsvård eller fängelse förhindrar återfall i brott bättre än den andra. Det finns däremot forskning som visar att frihetsberövande påföljder generellt saknar återfallsreducerande effekt. En viss positiv effekt kan dock ses i de fall där rehabiliterande insatser är väl utbyggda. Det kan konstateras att SiS i dag har svårigheter att garantera en trygg och säker miljö för såväl de barn och unga som avtjänar straff som de vuxna som arbetar inom verksamheten med sluten ungdomsvård. Det

innebär att SiS på senare tid har tvingats fokusera på att skapa en miljö som är alltmer lik anstaltsmiljö, vilket i sig innebär att skillnaden mellan sluten ungdomsvård och fängelse inte längre är lika tydlig.

Det finns utifrån bedömningen i utredningen inget stöd för att hävda att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn och unga än fängelse eller tvärtom. Fokus måste i stället 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.

Stadsledningskontoret anser dock att det finns flera osäkerhetsfaktorer relaterat till kriminalvårdens behov av resurstilldelning och kompetensförsörjning utifrån ökad beläggning och utökat uppdrag. Det råder också viss osäkerhet kring om Kriminalvården kommer kunna säkerställa det omfattande vård- och utbildningsuppdraget som följer av förslaget på sådant sätt som motiverar en förändring av påföljdssystemet.

Bilagor

1. Sammanfattning av En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)
2. Socialförvaltningen Centrums yttrande
3. Socialförvaltningen Hisingens yttrande
4. Ungdomsfullmäktiges yttrande
5. Förslag till yttrande till Justitiedepartementet

Ärendet

Göteborgs Stad har 2023-09-14 fått remissen En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2023-12-14.

Beskrivning av ärendet

Beredning av ärendet

Ärendet har på grund av den korta svarstiden inte kunnat vidareremitterats till berörda socialnämnder varför respektive förvaltnings synpunkter efterfrågats. Ärendet har skickats till socialförvaltningarna Centrum och Hisingen för yttrande samt även till socialförvaltningarna Nordost och Sydvest för kännedom samt eget ställningstagande till ett eventuellt yttrande. Socialförvaltningarna Centrum och Hisingen har inkommit med synpunkter vilka redovisas nedan.

Synpunkter från Ungdomsfullmäktige har inhämtats vid dialogmöte 2023-11-14. Ungdomsfullmäktiges synpunkter redovisas nedan.

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningen har haft i huvuduppdrag 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 som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget har ingått att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen.

Vid utredningens överväganden har det varit en given förutsättning att det krävs synnerliga skäl för att döma barn och unga som har begått brott i åldern 15-17 år till en frihetsberövande påföljd. Det betyder att en sådan påföljd endast ska väljas i sista hand och om ingen annan påföljd anses tillräckligt ingripande. En ytterligare utgångspunkt för övervägandena är att barn och unga som begår brott innan de har fyllt 18 år kommer få sitt straff reducerat i enlighet med de principer som följer av reglerna i 29 kap. 7 § brottsbalken.

Uppdrag till Kriminalvården att förbereda inrättandet av särskilda ungdomsavdelningar

Vid sidan av utredningen har regeringen gav 2023-09-29 Kriminalvården i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda ungdomsavdelningar för unga i åldern 15-17 år som döms för grov brottslighet. För unga som döms för allvarlig brottslighet ska de ersätta de avdelningar på särskilda ungdomshem som SiS ansvarar för idag. Ungdomsfängelserna ska stå klara 2026-07-01. Regeringen avser att lämna en proposition till riksdagen om införandet av särskilda ungdomsfängelser.

Utredningens överväganden och förslag

Behovet av förändring

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att göra förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga. I utredningen konstateras att mycket har förändrats sedan sluten ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan. Generellt begår ungdomar färre brott, men det finns en grupp som begår fler och allvarigare brott. Flera straffskärpningar har skett, vilket påverkar längden på många frihetsstraff och därmed även ålderssammansättningen vid de särskilda ungdomshemmen. Kravet på samhällsskydd bedöms också ha ökat under senare år.

SiS fick 2020 i uppdrag av regeringen att genomföra förändringar för att öka säkerheten och bättre tillgodose kravet på samhällsskydd i sin verksamhet. SiS har också vidtagit flera åtgärder med detta syfte. Trots det förändringsarbete som SiS har genomfört står myndigheten inför stora utmaningar och uttalar behov av ytterligare förändringar när det gäller att säkerställa att verkställigheten kan ske under trygga former för såväl intagna barn och unga som för den egna personalen. SiS har i hemställan till regeringen 2022-06-21 redogjort för flera utmaningar som aktuell lagstiftning innebär för SiS verksamhet i syfte att synliggöra ytterligare behov av genomlysning.

Mot denna bakgrund finns det enligt utredningen behov av förändringar i de frihetsberövande påföljderna för den aktuella åldersgruppen.

Överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga

Fyra alternativa lösningar anses i utredningen behöva övervägas vid prövningen av vilken eller vilka frihetsberövande påföljder som ska användas.

- Påföljden sluten ungdomsvård behålls men med vissa förändringar
- Sluten ungdomsvård ersätts av fängelse
- Sluten ungdomsvård och fängelse kombineras
- En eller flera nya frihetsberövande påföljder tas fram i stället för sluten ungdomsvård eller fängelse

Utredningen framhåller inledningsvis att några nya frihetsberövande påföljder inte ska införas då det enligt utredningen är svårt att se hur en sådan påföljd skulle skilja sig från de befintliga alternativen, fängelse och sluten ungdomsvård. Dessutom avser inte uppdraget att söka nya alternativa huvudmän. Påföljdssystemet är komplext och regelverket som omgärdar var och en av påföljderna i systemet är omfattande. Att skapa en helt ny påföljd bedöms vidare vara en onödigt komplicerad uppgift. I dagsläget kan både sluten ungdomsvård och fängelse användas när barn och unga ska dömas för brott. Att skapa ytterligare en ny påföljd bedöms därför inte lämpligt.

Det är en given utgångspunkt i utredningen att påföljden sluten ungdomsvård ska verkställas av SiS och att fängelsestraff verkställs av Kriminalvården.

Utredningens huvudförslag – sluten ungdomsvård ersätts av fängelse

Utredningens sammantagna bedömning är att i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn ska påföljden bestämmas till fängelse. Påföljden sluten ungdomsvård tas bort. Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Skälen för förslaget redovisas nedan.

Längre strafftider och införandet av ungdomsövervakning

Flera straffskärpningar har skett under senare tid. Längre strafftider gör att ungdomarna hinner blir äldre under den tid de avtjänar sitt straff vilket därmed påverkar ålderssammansättningen vid de särskilda ungdomshemmen. Införandet av ungdomsövervakning leder till att det kommer att bli mer ovanligt med korta strafftider vid frihetsberövande påföljder för unga, särskilt för de yngsta straffmyndiga lagöverträdarna.

Av utredningens direktiv följer att det är av särskilt intresse att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför utsträckt. SiS behandlar, inom ramen för lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), barn i åldern mellan 8 och 20 år. Påföljden sluten ungdomsvård har också utformats för att begränsas till en viss ålderskategori. Verktälligheten av straffrättsliga påföljder inom SiS verksamhet är primärt inriktad på personer i samma ålder, det vill säga personer som inte är äldre än drygt 20 år. Personer som är äldre bör således inte avtjäna straff i SiS verksamhet. Av samma skäl som det hittills inte ansetts lämpligt att placera barn på anstalter avsedda för vuxna har det inte heller ansetts lämpligt att unga vuxna placeras på särskilda ungdomshem där barn vistas. När strafftiderna blir längre är det en given konsekvens att åldersstrukturen riskerar att bli alltför utsträckt. Enligt utredningen talar de straffskärpningar som har skett och som planeras mot att sluten ungdomsvård behålls som påföljd för den aktuella gruppen.

Övergången mellan institution och frihet

Om straffen som döms ut blir längre, är det ännu viktigare att den intagne får stöd vid övergången mellan institution och frihet. Om stödet uteblir är risken för återfall i brott hög. Det behöver också finnas möjlighet till kontroll för att kunna ingripa vid ogynnsam utveckling. En frihetsberövande påföljd för barn bör innehålla en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet.

Idag finns det brister i det stöd som barn erbjuds efter frigivning från sluten ungdomsvård. Socialtjänsten har enligt utredningen svårt att kontrollera att den enskilde tar emot vård och har heller inte befogenheter att agera mot eventuell misskötsamhet. Utredningens bedömning är att varken socialtjänsten eller SiS är lämpliga myndigheter att ansvara för kontrollen vid övergång från frihetsberövande straff till frihet. Socialtjänsten har inte kontroll som utgångspunkt för sin verksamhet och utbudet av insatser från socialtjänsten varierar stort i landet. SiS har inte verksamhet som sträcker sig över hela landet. Kriminalvården har redan idag en rikstäckande verksamhet för stöd och kontroll i frihet via påföljden ungdomsövervakning. Kriminalvården har också lång erfarenhet av villkorlig frigivning via sin frivårdsverksamhet.

Kriminalvården bedöms av utredningen ha de bästa förutsättningarna att åstadkomma en sådan övergång. Kriminalvården har genom ansvaret för ungdomsövervakning fått goda förutsättningar för att bygga upp en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och i frihet för unga.

Behovet av samhällsskydd

Med samhällsskydd avses i utredningen verksamhetens förutsättningar att hindra rymningar och stå emot fritagningar samt skydda intagna och personal mot hot och våld. SiS verksamhet har vissa svårigheter att tillgodose behovet av samhällsskydd och trygghet för de intagna.

Inspektionen för vård och omsorg påpekar i sin rapport Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022 att det förekommer våld på ungdomshemmen och att barn isoleras för att skyddas från våld. SiS har ett pågående säkerhetsarbete och har också i sin hemställan till regeringen efterfrågat lagändringar för att kunna förbättra säkerheten ytterligare vid de särskilda ungdomshemmen. Även inom Kriminalvården finns dock vissa problem med att tillgodose tryggheten för de intagna. Inom Kriminalvården finns dock ett regelverk och en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser kravet av trygghet.

Kriminalvården bedöms därför vara bättre lämpad för att motstå fritagningar, som också har blivit vanligare bland de grovt kriminella nätverk som involverar barn och unga att begå brott. Behovet av samhällsskydd talar enligt utredningen för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga.

Renodling av SiS verksamhet att enbart avse vård

Behovet av samhällsskydd anses av utredningen inte vara lika tydligt för de barn och unga som vårdas enligt LVU som för de som dömts till sluten ungdomsvård. Det finns risk för att kraven på ökad säkerhet för unga dömda kan få en negativ påverkan på den vård som erbjuds barn och unga som omhändertagits enligt LVU. Genom att renodla SiS verksamhet till att enbart avse vård kan myndigheten fokusera på att utveckla verksamheten utifrån ett vårdperspektiv. Trycket på SiS är stort och förändringen skulle göra att SiS kan fokusera på ungdomar som behöver vård. Barn och unga som är i akut behov av tvångsvård har ökat på senare tid.

Med en myndighet som har ett vårduppdrag och en annan myndighet som ansvarar, för verkställigheten av straff, blir systemet tydligt, inte minst för den unge.

Behovet av flexibilitet under verkställigheten

Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Det finns enligt utredningen därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexibilitet, så att barn inte verkställer straff tillsammans med vuxna. Ett alternativ till att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten är att barnet börjar avtjäna straffet inom SiS, för att sedan vid lämplig tidpunkt flyttas till Kriminalvården. Detta alternativ anser utredningen föra med sig flera svårigheter, så som bristande förutsebarhet och tydlighet gällande hur verkställigheten skulle se ut. Vidare skulle det vara negativt för den unge att behöva flyttas då det riskerar att leda till avbrott i skolgång och behandlingsinsatser. Sammantaget anser utredningen att de nämnda nackdelarna innebär att förslaget inte skulle innebära någon bra lösning för de barn och unga som berörs. Kriminalvården bedöms bäst kunna hålla samman verkställigheten och tillgodose behovet av flexibilitet under verkställigheten.

Anpassning av kriminalvårdens verksamhet

Kriminalvårdens verksamhet ska anpassas till att barn ska vistas där. Det innebär bland annat att barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar där de kan hållas avskilda från vuxna intagna under verkställigheten.

Antalet ungdomsavdelningar måste vara tillräckligt stort för att möjliggöra differentiering utifrån bland annat den riskbedömningen som görs beträffande den enskilde och att personer som döms för inblandning i samma brottslighet eller med koppling till kriminella nätverk kan hållas åtskilda.

Antalet intagna och personaltätheten vid varje avdelning måste vara anpassad till att det är barn och unga som vistas där. Det innebär att personaltätheten bör vara högre än vad som gäller för en avdelning där vuxna intagna vistas. Krav bör vidare ställas på att personal som arbetar vid de särskilda barn- och ungdomsavdelningarna har såväl personlig lämplighet som rätt kompetens att arbeta med barn och unga. Vikten av fortlöpande utbildning av personal som arbetar med unga lagöverträdare så att dessa är välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha.

En ny fängelselag för unga

Utredningen föreslår en ny verkställighetslag, fängelselagen för unga (2027:000). Lagen ska gälla om den innehåller avsteg från det som följer av fängelselagen (2010:610), som i övrigt ska tillämpas. Fängelselagen för unga ska i första hand tillämpas när den som avtjänar fängelse är under 18 år. Kriminalvården får dock besluta att verkställighet får ske enligt fängelselagen för unga även efter att personen har fyllt 18 år.

Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska vara placerad vid en särskild ungdomsavdelning. Placering vid säkerhetsavdelning får inte förekomma. Det ska finnas möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden.

Den verkställande myndigheten, Kriminalvården eller SiS, ska utse en koordinator för det barn som avtjänar fängelse. Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokförd ansvarar för att utse en särskild handläggare för det barn som dömts till fängelse. Den verkställande myndigheten ska samverka med socialnämnden vid verkställighetsplanering och löpande under verkställigheten.

Samråd ska ske med barnet och, om det är möjligt och lämpligt, med vårdnadshavare och andra personer som kan ha upplysningar om barnet. Vid behov får samråd även ske med andra myndigheter och aktörer.

I fängelselagen för unga finns särskilda bestämmelser om sysselsättning, ersättning, permission och utslussning. På samma sätt som enligt gällande lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) ska fokus under verkställigheten vara att den intagne ska ges nödvändig vård och behandling. Barn och unga har vidare rätt till utbildning, aktiviteter, vila, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Med vård avses i det här sammanhanget omvårdnad, stöd eller fostran samt behandlingsinsatser. De behandlingsinsatser som erbjuds de intagna ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Insatserna ska vara anpassade till att det är barn och unga som står som mottagare. Behovet av hälso- och sjukvård samt tandvård ska erbjudas den intagne genom lokala vårdgivare i anslutning till aktuell anstalt.

I fängelselagen för unga finns det även bestämmelser om villkorlig frigivning. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning. Det krävs synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning för ett barn.

Ikraftträdande

För den lagstiftning som föreslås bedömer utredningen att det är angeläget att Kriminalvården får tid att genomföra de nödvändiga anpassningar som behöver göras för att myndigheten ska kunna ta emot barn för verkställighet av fängelse på ett sätt som står i överensstämmelse med såväl de krav som ställs i barnkonventionen som i andra internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa. Den nya lagen föreslås i därför av utredningen träda i kraft den 1 januari 2028.

Alternativt förslag - påföljden sluten ungdomsvård behålls i påföljdssystemet

Av direktiven följer att utredningen, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna ett förslag som innebär att sluten ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap.

SiS har i flera underlag till regeringen angett att det finns behov av förändringar i lagstiftningen som reglerar myndighetens verksamhet. Förslagen avser i flera hänseenden ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och att förbättra myndighetens möjligheter att öka säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen. Utredningen ifrågasätter inte att det finns behov av sådana förändringar i regelverket om verkställighet av sluten ungdomsvård. Av direktiven framgår emellertid att det inte ingår i uppdraget att föreslå förändringar av de särskilda befogenheter som regleras i 13–17 a §§ LSU varför detta inte är en del av det alternativa förslaget.

Förlängd maximitid för sluten ungdomsvård

Utredningen gör bedömningen att den maximala tiden för sluten ungdomsvård ska höjas från fyra till åtta år för att bättre möta de straffskärpningar som skett sedan påföljden sluten ungdomsvård infördes. Straffskärpningen har syftat till att även påverka unga lagöverträdare men de föreskrivna tiderna för sluten ungdomsvård inte har förändrats i samma utsträckning. Om inte det maximala straff som kan dömas ut för sluten ungdomsvård höjs är det utredningens bedömning att barn och unga i högre utsträckning än nu kommer att dömas till fängelse för att påföljden sluten ungdomsvård inte bedöms som tillräckligt ingripande. Om påföljden sluten ungdomsvård alltjämt behålls som huvudpåföljd för den aktuella åldersgruppen vore det en olycklig utveckling med tanke på att Kriminalvården inte har någon särskild anpassad verksamhet för unga.

Förändringar i förordningen med instruktion för SiS

Utredningen föreslår också att det i förordningen med instruktion för SiS verksamhet ska uttryckligen anges att SiS även ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen. Genom tillägg av en ny paragraf ska det också klargöras att SiS vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska verka för att påföljden genomförs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott ska förebyggas under verkställigheten. Vidare ska det anges att SiS särskilt ska vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, eventuellt narkotikamissbruk bekämpas och till att innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Utredningen framhåller också att det kan finnas skäl att genomföra den föreslagna ändringen i SiS instruktion även om lagstiftaren väljer att gå vidare med utredningens huvudförslag. Det beror bland annat på att SiS kommer att fortsätta verkställa sluten ungdomsvård under flera års tid även om det beslutas att barn ska dömas fängelse och avtjäna straffen vid kriminalvårdsanstalt.

Dessutom föreslår utredningen att rätten i undantagsfall ska kunna besluta att barn får avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem, vilket innebär att SiS även i framtiden kommer verkställa påföljder.

Kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet

För att skapa tydliga och förutsägbara regler för när vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet kan beviljas föreslås att en kvalifikationstid om två månader för när vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får beviljas ska införas i 18 § LSU. En vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får beviljas först sedan två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får en vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit.

Villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård

SiS har tagit fram två förslag till hur utslussning från sluten ungdomsvård skulle kunna utformas. Det ena förslaget innebär att det ska följa en lagstadgad eftervård efter den frihetsberövande delen av straffet och det andra förslaget innebär att det införs villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård. Utredningen gör dock bedömningen att det inte bör lämnas något förslag om att införa villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård i nuläget. Om sluten ungdomsvård behålls som påföljd finns det dock skäl att göra en genomgripande analys av möjligheten att införa villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård. De förslag som SiS har lämnat kan tjäna som underlag för en sådan analys.

Sysselsättningsplikt för den som har fyllt arton år

Utredningen gör bedömningen att en sysselsättningsplikt bör införas för den som avtjänar sluten ungdomsvård efter att ha fyllt arton år. Den som har sysselsättningsplikt har också rätt till ersättning för sysselsättning som utförs. Fördelen med att införa en sysselsättningsplikt är att de intagna på så vis förbereds för ett liv efter att påföljden är verkställd. Man kan också enligt utredningen förvänta sig att det skulle vara enklare att motivera de intagna att delta i sysselsättning om det fanns en sådan skyldighet som dessutom på något vis kunde förenas med en positiv förstärkning.

Remissinstansernas synpunkter

Socialförvaltning Centrum

Förvaltningen tar inte ställning till utredningens huvudsakliga förslag. Förvaltningen har inte förutsättningar att bedöma om sluten ungdomsvård eller fängelse är mest lämplig för målgruppen eller ta ställning till de aktuella myndigheternas sammantagna förutsättningar för verkställighet av den frihetsberövande påföljden för målgruppen. Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning om att det finns behov av att göra förändringar men vill betona vikten av, oavsett påföljdsform och ansvarig huvudman, att verkställigheten anpassas till barn och unga, behovet av kvalificerad vård och behandling, personal med rätt kompetens, skolverksamhet samt att barn och unga hålls åtskilda vuxna tillgodoses.

Förvaltningen bedömer att de överväganden utredningen gör, vilka leder fram till förslaget att fängelse ska ersätta sluten ungdomsvård, inte är tillräckliga avseende att möta behoven hos barn och unga. Kriminalvårdens förutsättningar att utveckla en verksamhet som är anpassad för barn och unga fullt ut, möta aktuell målgrupps skilda och komplexa behov och tillhandahålla skolverksamhet vägs inte in i ställningstagandet i tillräcklig omfattning.

Förvaltningens erfarenhet, där det också finns stöd i forskning, är att ett frihetsberövande straff inte förebygger återfall i kriminalitet. För att motverka återfall behövs andra insatser, vård och behandling.

Det är en förutsättning att Kriminalvården ges den tid och de resurser som krävs för att organisera och utforma verksamheten, där stort fokus behöver vara på återfallsförebyggande innehåll. Personal med rätt kompetens för uppdraget, vård- och behandlingsinsatser utifrån den enskildes behov, möjlighet till god skolverksamhet och/eller annan sysselsättning och fritidsaktiviteter är andra viktiga delar i innehållet. Ett omfattande förberedelsearbete behöver ske tillsammans med andra aktörer, däribland socialtjänsten. En fungerande samverkan med socialtjänsten är viktig för ett kvalitativt arbete. Därav vill förvaltningen understryka behovet av klargörande riktlinjer och stödmaterial för samverkan, ansvarsfördelning och uppdrag.

Socialförvaltning Hisingen

Förvaltningen ser behov av förändring av dagens vård och påföljder, till både innehåll och struktur, för de barn som begår allvarliga brott. I det avseendet delar förvaltningen utredningens bedömning. Utredningen föreslår stora förändringar i dagens påföljdssystem för att nå renodling, flexibilitet och öka graden av samhällsskydd. Förvaltningen menar att förslaget inte står i proportion till de antal individer som omfattas av förändringarna.

Förvaltningen tar dock inte ställning till utredningens förslag då förvaltningen bedömer att det finns både för- och nackdelar med att behålla slutna ungdomsvård som frihetsberövande påföljd. Utifrån ett barnrättsperspektiv och socialförvaltningens perspektiv är utgångspunkten att barn behöver bli föremål för förebyggande åtgärder och vård framför hårdare straff. Det talar för att behålla påföljden slutna ungdomsvård. Alla barn har rätt till vård och de barn som begår allvarliga brott kan antas vara dem som är i störst behov av vård. Precis som Barnombudsmannen förtydligar i sitt särskilda yttrande är det sedan länge en gällande princip i Sverige att barn och unga som har begått brott ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten.

Utredningen menar att ett skäl till att Kriminalvården ska ta över verkställigheten för frihetsberövande påföljder för barn är att Kriminalvården har erfarenhet av minderåriga inom ramen för häktningsverksamheten och har erfarenhet av målgruppen utifrån påföljden ungdomsövervakning. Det är dock inte att likställa med den mångåriga erfarenhet SiS har av barn- och ungdomsvård.

SiS har idag en väl fungerande skolverksamhet. Risken är stor att skolverksamheten inom Kriminalvården inte kommer kunna erbjuda samma kvalitet som den som finns på SiS idag eftersom antalet barn kommer vara lägre. Detta är också ett skäl till att behålla slutna ungdomsvård som verkställs av SiS.

Förvaltningen anser att det är angeläget att rymningar, fritagningar och hot och våld mot intagna och personal kan förhindras. Då Kriminalvården idag har en struktur och ett regelverk som, i högre grad än vad som gäller för SiS, kan tillgodose behovet av samhällsskydd, är förvaltningens bedömning utifrån den aspekten att Kriminalvården är bättre lämpad att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder.

Ungdomsfullmäktige

Ungdomsfullmäktige betonar att Kriminalvården är specialiserad på vuxna och inte på barn. Det finns en oro för deras kapacitet att genomföra förslaget på ett effektivt sätt, och man understryker vikten av att säkerställa tillräckliga resurser för vård av unga.

Enligt ungdomsfullmäktige kan behovet av samhällsskydd vara en faktor som talar för att Kriminalvården är bättre lämpad att verkställa frihetsberövande påföljder för unga, särskilt genom möjligheten att begränsa digital kommunikation. Man anser också att Kriminalvården har bättre förutsättningar än SiS att upprätthålla kontinuitet under verkställigheten, undvika förflyttningar och arbeta med återintegration i samhället vid villkorlig frigivning.

Å andra sidan uttrycker ungdomsfullmäktige farhågor om att fokuset på vård kan förloras och att det finns en risk att unga hamnar i gäng istället för att återintegreras. Man understryker vikten av vård för att minska risken för återfall, särskilt till grövre brott, och poängterar behovet av att beakta trauma som en underliggande orsak till brott.

Ungdomsfullmäktige säger också att man tvivlar på att fängelse kommer att vara avskräckande för unga. Man betonar att det snarare handlar om makt och adrenalin i samband med att brottet begås som anses vara styrande för brottslingar snarare än straffens längd. Dessutom påpekas att möjligheten att involvera barn i kriminalitet är inte kostar så mycket och att det är hemskt när barn påverkas eller luras till att begå brott. Man ifrågasätter om barn som begår brott faktiskt bryr sig om de hamnar i HVB-hem eller fängelse och nämner att det kan ses som en merit inom gänglivet att bli dömd till fängelse. Avslutningsvis finns en önskan om en långsiktig lösning för att adressera den ökande grova kriminaliteten och en oro för att förslaget kan vara kortsiktigt och inte riktigt angripa roten till problemet.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av att göra förändringar i nuvarande ordning, bland annat för att höja kvaliteten på den vård som bedrivs och för att höja säkerheten. Stadsledningskontoret vill betona vikten av att det finns en välfungerande skolverksamhet, att verkställigheten anpassas för barn och unga och att det bedrivs en kvalificerad vård och behandling för att förhindra återfall i brott, oavsett vilken påföljdsform som används och vem som är ansvarig huvudman. För detta krävs att det finns tillgång till personal med rätt kompetens och en vårdmiljö som är anpassad för barn.

Det kan konstateras att det finns sakliga skäl för att såväl utveckla den slutna ungdomsvård som bedrivs för aktuell målgrupp vid SiS som att ersätta denna påföljd med en fängelsepåföljd anpassad för unga. Stadsledningskontoret delar flera av de bedömningar som görs kring de olika alternativen.

Det är till exempel angeläget att rymningar, fritagningar och hot och våld mot intagna och personal kan förhindras. Då Kriminalvården idag har en struktur och ett regelverk som, i högre grad än vad som gäller för SiS, kan tillgodose behovet av samhällsskydd, är det utredningens bedömning att Kriminalvården utifrån den aspekten är bättre lämpad än SiS att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning i denna del.

Riskerna för återfall i brott är störst direkt efter frigivning och börjar därefter avta cirka ett år efter frigivningen. Den så kallade upphörandeprocessen är komplex och individer klarar sällan på egen hand de utmaningar som en återgång till ett normalt liv innebär. Många med kriminell livsstil påbörjar processen i en situation med brist på sociala och ekonomiska resurser. För dem är det avgörande att erbjudas utbildning, arbete och meningsfulla fritidsaktiviteter för att ersätta brottslighet med konventionella inkomster och aktiviteter. Återfall och misslyckanden är vanliga under processen och stödet till den enskilde är avgörande för att bryta det kriminella livet. Systemet med villkorlig frigivning och de strukturer som förslaget innebär, med bland annat en utsedd handläggare i hemkommunen, framstår därför som ett bra verktyg för att minska risken för återfall i brott.

Utredningen anser att ett skäl till att Kriminalvården ska ta över verkställigheten för frihetsberövande påföljder för barn är att Kriminalvården har erfarenhet av minderåriga inom ramen för häktningsverksamheten samt har erfarenhet av målgruppen utifrån påföljden ungdomsövervakning. Stadsledningskontoret anser i likhet med socialförvaltning Hisingen och ungdomsfullmäktige att det dock inte går att likställa med den mångåriga erfarenhet SiS har av barn- och ungdomsvård. SiS har idag en väl fungerande skolverksamhet. Risken är stor att skolverksamheten inom Kriminalvården inte kommer kunna erbjuda samma kvalitet som den som finns på SiS idag eftersom antalet barn kommer vara lägre.

Det är dock inte möjligt för stadsledningskontoret att utifrån utredningens innehåll till fullo ta ställning till förslaget. Alternativet att utveckla den slutna ungdomsvården bedöms inte vara tillräckligt utrett för ett sådant ställningstagande och några bärande delar så som ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och förbättra säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen ingår inte som en del av nu aktuellt utredningsuppdrag. Utredningen har inte heller i tillräcklig mån övervägt alternativa utformningar av villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård i Kriminalvårdens regi, eller beaktat alternativa förslag på hur identifierade problemområden kan åtgärdas genom ändringar i hur befintliga påföljder döms ut, exempelvis genom att i lag begränsa tillämpningsområdet för slutna ungdomsvård. Det finns därför inte förutsättningar att bedöma om slutna ungdomsvård eller fängelse är mest lämplig för barn och unga eller ta ställning till de aktuella myndigheternas sammantagna förutsättningar för verkställighet av den frihetsberövande påföljden. Stadsledningskontoret lämnar dock ett antal synpunkter och beskriver alternativa lösningar i förhållande till utredningens huvudförslag.

Förändrad åldersstruktur inom SiS

Införandet av längre strafftider får som konsekvens att fler vuxna avtjänar frihetsberövande straff på SiS ungdomshem under längre tidsperioder. Detta förhållande motiverar att påföljden eller dess tillämpning förändras på något sätt. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning i denna del. Utredningen lägger emellertid stor vikt vid ännu inte genomförda förändringar. Stadsledningskontoret kan, i tillägg till det som utredningen framhåller, också se att eventuella ytterligare straffskärpningar, ändringar av den så kallade aspirationsprincipen (reduktionen av det samlade straffvärdet när flera brott lagförs i samma rättegång) och ungdomsreduktionen, kan komma att leda till att sammanlagt fler barn och unga kommer att dömas till frihetsberövande påföljder, även kortare straff. För de gärningar som idag inte ses som

tillräckligt allvarliga för att motivera en frihetsberövande påföljd kommer behovet av samhällsskydd eller säkerhet inte heller vara lika påtagligt, vilket gör att skälen för att ta bort sluten ungdomsvård inte väger lika tungt.

Stadsledningskontoret delar socialförvaltning Hisingens invändning om att SiS redan idag har en möjlighet till flexibilitet genom att kunna skilja yngre och äldre genom placering på olika avdelningar, och att det skulle kunna vara ett alternativ att verkställighet skulle kunna inledas inom SiS för att senare kunna övergå till verkställighet inom Kriminalvården i vissa fall. Bristen på förutsebarhet och risken för svåra bedömningar som beskrivs i utredningen borde kunna avhjälpas genom tydliga lagregler och ledning i förarbeten.

Verkställighet av ungdomsfängelse vid särskilda ungdomshem

I förslaget till ny lag anges att det ska finnas ett utrymme att verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Det kan till exempel handla om mycket unga barn eller barn och unga med särskilda behov av vård och stöd, exempelvis de med en psykiatrisk diagnos. För dessa individer bedöms en utpräglad vårdpåföljd vara lämpligare än fängelse. Om kraven på samhällsskydd är framträdande, till exempel för att den unge har kända kopplingar till kriminella nätverk, bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Det bör alltså inte vara aktuellt att fatta beslut om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem om risken för rymning eller fritagning är hög.

Stadsledningskontoret delar socialförvaltning Hisingens bedömning om att kravet på att behovet av samhällsskydd inte får vara framträdande för att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas, sannolikt kommer att resultera i att endast ett mycket litet antal personer kommer att få sin påföljd verkställd inom SiS. Många av de barn och unga som begår allvarliga brott, både de mycket unga barn och de med funktionsnedsättningar, har många gånger en koppling till kriminella nätverk. Det innebär att även för barn och unga med stora vårdbehov kommer verkställigheten ske på fängelser. Förslaget säkerställer därmed inte att dessa barn får den vård de behöver.

Yttranden enligt LUL och personutredningar i brottmål

Åklagaren ska enligt 11 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) i vissa fall inhämta ett yttrande från socialnämnden när ett barn misstänks för att ha begått ett brott innan den fyllt 18 år. Yttrandet används som underlag när åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. Om åtal väcks kan yttrandet användas som underlag för valet av påföljd. I bestämmelsen anges vidare vilka uppgifter som ska finnas med i ett yttrande. Sådana uppgifter är till exempel en bedömning av om barnet eller den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att hen utvecklas ogynnsamt. Domstolen eller åklagaren kan också besluta om att inhämta en personutredning av frivården inför en kommande rättegång i brottmål. Det innebär att frivården gör en bedömning av vilken typ av påföljd som skulle vara lämplig om personen döms.

I utredningen finns inga särskilda överväganden kring om och i så fall på vilket sätt förslaget påverkar socialtjänstens skyldigheter enligt 11 § LUL. Stadsledningskontoret anser dock att det här finns vissa oklarheter, särskilt vad avser att klargöra barnets eller den unges eventuella anknytning till kriminella nätverk.

Utredningen föreslår bland annat att det under vissa omständigheter fortsatt bör vara möjligt för barn att avtjäna frihetsberövande straff på ungdomshem. Flera av de omständigheter som enligt utredningen ska beaktas vid bedömningen är sådana som socialtjänsten har bäst förutsättningar att identifiera och beskriva inom ramen för sitt yttrande. Som beskrivits ovan kan dock inte ett fängelsestraff verkställas vid ett ungdomshem om behovet av samhällsskydd på grund av eventuella kopplingar till kriminella nätverket är tillräckligt stort. Detta är information som typiskt sett ter sig mer relaterad till Kriminalvårdens eller polisens ansvarsområde än till socialtjänsten. Av utredningen framgår inte hur ansvarsfördelningen för denna uppgift ska fördelas mellan myndigheterna. Det finns därför ett behov av vägledning kring hur befintliga bestämmelser ska tillämpas och hur ansvarsfördelningen för att lyfta fram relevanta omständigheter ska se ut.

Förslaget att socialnämnden ska utse en handläggare

Stadsledningskontoret är positiv till förslaget om att socialnämnden ska utse en särskild handläggare i syfte att bland annat medverka vid utslussning och villkorlig frigivning för att ge stöd åt barnet för att han eller hon ska undvika att återfalla i brott. Inför barnets frigivning ska handläggaren vara delaktig till exempel i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov.

Det finns fördelar om eftervården till avtjänat frihetsberövande görs till en obligatorisk del av straffet. I dagens system finns stora utmaningar för socialtjänsten att motivera barn och ungdomar till behövlig vård när de är klara med sluten ungdomsvård. Stadsledningskontoret anser dock att det bör övervägas om samverkansansvaret mellan socialnämnden och den verkställande myndigheten bör fortgå fram till dess att tiden för den villkorliga frigivningen löpt ut, eller att den unge fyller 21 år om det inträffar tidigare. Detta för att stödet för de barn som fyllt 18 år under anstaltsvistelsen eller kort efter frigivning inte ska försvinna och syftet med bestämmelsen i majoriteten av fallen därmed inte kunna uppfyllas. För det fall en sådan förändring genomförs behöver detta kostnadsberäknas inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Straffrättsliga och andra rättsliga synpunkter på utredningen

Utredningens uppdrag har avgränsats till att handla om straffsystemets verkställighetsnivå, alltså hur påföljderna ska utformas. Överväganden med bäring på frågor kring hur domstolarna ska välja påföljd, tillämpningsnivån, saknas därför. Straffsystemet är emellertid ett system som behöver ses som en helhet, där förändringar i ett led kan få påverkan på ett tidigare eller senare led.

Det är en given utgångspunkt ur ett straffrättsligt perspektiv att fängelse är den påföljd som är av högst svårighetsgrad och att domstolen särskilt ska beakta omständigheter som talar för att välja en lindrigare påföljd än fängelse när påföljden ska bestämmas. Det kan inte uteslutas att en förändring av påföljderna där barn inte längre kommer att få en påföljd med ett tydligt vårdperspektiv därför skulle kunna leda till att domstolarna förändrar sin tillämpning av exempelvis reglerna i 29 kap. 5 § brottsbalken och mildrar straffet genom att förkorta det eller välja en lindrigare påföljd.

För vuxna lagöverträdare med missbruksproblematik finns möjligheten att undvika att döma ut en fängelsepåföljd genom att i stället döma till en vårdpåföljd i form av en skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (så kallad kontraktsvård vilket innebär vistelse på institution). Så som reglerna tillämpas idag döms inte barn till kontraktsvård

och den begränsade möjligheten för barn att verkställa fängelsestraff på ungdomshem som utredningen föreslår kan inte anses motsvara den påföljd som finns för vuxna. En sådan skillnad i systemet mellan barn och vuxna måste vara motiverad av starkt vägande skäl för att kunna accepteras. Det kan också ifrågasättas om skillnaden är förenlig med barnkonventionen. Överväganden kring detta saknas i utredningen.

Det saknas även överväganden kring hur kombinationsstraffet skyddstillsyn och fängelse kan komma att påverkas av förslaget och hur det kan påverka åldersstrukturen på den grupp av barn som kan komma att avtjäna påföljd på anstalt och den genomsnittliga längden på straffen. Det går inte att utesluta att flertalet av de barn som i dagsläget döms till sluten ungdomsvård i stället kommer att dömas till ett sådant kombinationsstraff om sluten ungdomsvård tas bort.

Avgränsningen till att enbart analysera lösningar i verkställighetsledet får som konsekvens att någon bedömning av vilka effekter förslagen får på andra delar av straffsystemet inte blir aktuell. Detta leder till att mindre ingripande och eventuellt mer kostnadseffektiva lösningar inom tillämpningsnivån inte har utretts.

Kriminalvårdens förutsättningar för att kunna genomföra förslaget

Som framgår av utredningen står Kriminalvården inför stora utmaningar under kommande år. Överbeläggning utgör redan en stor påfrestning på verksamhetsinnehåll, säkerhet och arbetsmiljö, samtidigt som kompetensförsörjningen blivit en allt större utmaning där bristen på personal riskerar att sätta gränser för myndighetens möjlighet att expandera.

I Kriminalvårdens årsredovisning år 2022 beskriver generaldirektören att myndigheten lyckades upprätthålla verksamhet och säkerhet på acceptabla nivåer, trots omfattande påfrestningar i form av hög arbetsbelastning, svårigheter att möta kompetens och utbildningsbehov, sänkta ambitioner och ett allvarligt säkerhetsläge med ökning av ordningsstörande incidenter, otillåten påverkan samt direktavvikelser från anstalter. Gällande exempelvis behandlingsprogrammen framgår det av årsredovisningen att färre fullföljde behandlingsprogrammen än tidigare år, att det fanns en brist på personal och programledare, att programledare fick arbeta som kriminalvårdare och att det fanns en brist på ändamålsenliga lokaler.

Kriminalvården har senare genom rapporter och budgetunderlag framfört att utmaningarna är av sådan karaktär, framförallt gällande kompetensförsörjningen, att det är avgörande för om myndigheten kan omhänderta ytterligare reformer som leder till ökade platsbehov att myndigheten ges tillräcklig tid och resurser och att inte för många reformer genomförs parallellt.

Utifrån den bild som målas upp av Kriminalvårdens stora utmaningar att redan idag klara sitt uppdrag och därtill utöka verksamheten framöver, anser stadsledningskontoret i likhet med socialförvaltningarna Centrum och Hisingen att det kan ifrågasättas om myndigheten har förutsättningarna att klara av att utveckla och genomföra förslaget i enlighet med utredningens intention, särskilt utifrån risken att inte lyckas rekrytera personal. SiS kommer att fortsätta bedriva vård för barn och unga som tvångsomhändertagits enligt LVU, vilka ofta delar liknande svårigheter och behov som de som omfattas av LSU. Dessutom kommer SiS även framöver att verkställa ärenden enligt LSU under många år framöver. Det är därför nödvändigt för organisationen att behålla och upprätthålla sin

kompetens vilket innebär att Kriminalvården och SiS kommer att konkurrera om samma kompetenser.

Resursbrist i anstalt kan leda till behov av prioriteringar mellan exempelvis verkställighetsinnehåll för barn och unga och kapaciteten att upprätthålla säkerheten för alla intagna. I den avvägningen kommer säkerhetsintresset behöva gå före, med konsekvenser för barnen och i förlängningen för samhället i stort om det leder till ökat behov av eftervård eller återfall i brott.

Stadsledningskontoret menar att utredningen i sina överväganden inte i tillräcklig grad har beaktat Kriminalvårdens faktiska förutsättningar och vilka risker det medför för att genomföra förslagen.

Det finns ett fortsatt behov att utveckla verksamheten på SiS

Som utredningens framhåller finns det stora utmaningar för SiS kring bland annat säkerhet på ungdomshemmen och kravet på samhällsskydd. SiS har under senare år vidtagit flera åtgärder med syfte att åtgärda problem inom dessa områden. SiS har emellertid i sin hemställan till regeringen från juni 2022 framhållit behovet av tillräckliga resurser och lagändringar för att kunna utvärdera och utveckla verksamheten samt upprätthålla säkerheten och tillgodose kravet på samhällsskydd.

Utifrån att påföljden slutna ungdomsvård alltså kommer att finnas kvar under många år framöver, till följd av tid som krävs för att genomföra förslaget samt de lagliga hinder som finns för att snabbt fasa ut påföljden slutna ungdomsvård, måste tillräckliga resurser tillföras SiS och lagändringar genomföras gällande bland annat SiS befogenheter oavsett om något av förslagen i utredningen genomförs eller inte. Stadsledningskontoret anser att samtidig utveckling av två olika verksamheter kan komma att medföra ökade samhällskostnader samtidigt som det finns en risk för att verksamhetsutvecklingen inom SiS kan komma att försummas.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. 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).

Fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga

Barn och unga som begår brott innan fyllda 18 år särbehandlas vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det innebär bl.a. att det krävs synnerliga skäl för att bestämma påföljden för ett barn till fängelse. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå några förändringar i det avseendet. Barn ska alltså även i fortsättningen dömas till frihetsberövande påföljd enbart i undantagsfall.

Sedan påföljden slutet ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan har samhället och brottsligheten förändrats på flera sätt. Forskning tyder på att ungdomar generellt begår färre brott, men att den grupp som begår brott blivit alltmer brottsbelastad och alltså begår

fler och allvarligare brott. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har också ökat betydligt. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har dessutom ofta koppling till kriminella nätverk. Barn och unga som växer upp i områden där kriminella nätverk påverkar levnadsförhållandena löper också en ökad risk att involveras i organiserad brottslighet.

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, bl.a. för mord, rån och vapenbrott. Det finns även lagförslag som för närvarande bereds och som innebär en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Skärpningarna är inte i sig riktade mot lagföring av barn, men kommer att påverka strafftiderna även för den kategorin av lagöverträdare. Ett annat skäl till att strafftiderna kommer att öka är att påföljden ungdomsövervakning kommer att förändra tillämpningsområdet för de frihetsberövande påföljderna när den reformen slagit igenom fullt ut. Ungdomsövervakning kan dömas ut i stället för vissa kortare frihetsstraff och därmed kommer den genomsnittliga tid som döms ut som frihetsberövande påföljd troligen att bli något längre.

Om straffen som döms ut blir längre är det ännu viktigare att den intagne får stöd vid övergången mellan institution och frihet. Om stödet uteblir är risken för återfall i brott hög. En frihetsberövande påföljd för unga bör därför innehålla moment av stöd vid övergången mellan institution och frihet. Det ska även finnas möjligheter för samhället att kontrollera att den frigivne sköter de villkor som sätts upp i samband med frigivningen och kan ingripa på ett tidigt stadium vid en ogynnsam utveckling.

Behovet av samhällsskydd, i den bemärkelse att den verksamhet som ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder ska ha möjlighet att hindra rymningar, stå emot fritagningar och skapa förutsättningar för att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld, talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Det beror bl.a. på att en av Kriminalvårdens huvudsakliga uppgifter är att verkställa utdömda påföljder. För verkställighet av fängelse finns ett omfattande regelverk och Kriminalvården har erfarenhet av att hantera klienter med skiftande behov av stöd och kontroll. Det innebär att fängelsepåföljden har en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser

kravet på trygghet, såväl för de intagna och personal som för brotts-offer och samhället i övrigt.

Även för Statens institutionsstyrelse (SiS) skulle en förändring som innebär att Kriminalvården tar över ansvaret för de dömda leda till att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård. Antalet barn och unga som är i akut behov av tvångsvård har ökat på senare tid, vilket har lett till att det uppstått kö till den tvångsvård som bedrivs vid de särskilda ungdomshemmen. Om SiS inte längre ska verkställa slutna ungdomsvård kan de platser som för närvarande används för den på-följden i stället användas för vård. En förändring som innebär att barn som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vård-uppdrag medan barn som döms för allvarliga brott omhändertas av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff skulle också göra systemet mer tydligt och renodlat.

Den grupp unga lagöverträdare som döms till frihetsberövande på-följder är inte homogen. Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Behoven av insatser skiljer sig åt dels mellan olika individer, dels i olika åldrar. Det finns därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexi-bilitet. Den som inleder verkställigheten i en form som är anpassad för barn under 18 år bör kunna övergå till verkställighet i annan form. Detta för att undvika att äldre personer avtjänar straff tillsammans med barn och för att säkerställa att lämplig sysselsättning kan erbjudas den dömda under hela verkställigheten.

Om barn och unga döms till fängelse som verkställs av Kriminal-vården kan en flexibilitet uppnås genom att myndigheten placerar barn på ungdomsavdelningar där en verksamhet erbjuds som är anpassad till barns behov. Om verkställigheten fortgår efter att den dömda har fyllt 18 år kan han eller hon placeras på en annan avdelning där andra behov av t.ex. sysselsättning kan uppfyllas.

Sammantaget innebär behoven av samhällsskydd, renodling och flexibilitet att fängelse bör väljas som påföljd även för barn som döms till frihetsberövande påföljder. Verkställigheten måste dock anpassas så att de behov och rättigheter som tillkommer barn kan tillgodoses fullt ut. Kriminalvården är bäst lämpad att verkställa fängelse.

Kriminalvårdens verksamhet måste anpassas

En förutsättning för det förslag som utredningen lämnar är att Kriminalvårdens verksamhet anpassas till att barn ska vistas där. Det innebär bl.a. att barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar där de kan hållas avskilda från vuxna intagna under verkställigheten. Barn ska avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till lämplig sysselsättning i form av t.ex. skola, behandling och fritidsaktiviteter. Det kräver personal med rätt kompetens och erfarenhet. Av grundläggande betydelse är att Kriminalvårdens skolverksamhet utvecklas till att omfatta även yngre intagna samt att även den behandling som erbjuds för att motverka återfall i brott anpassas till barn. De rättigheter som följer av barnkonventionen tillkommer alla barn oavsett var de befinner sig under uppväxten. Kriminalvårdens verksamhet måste därmed anpassas till den nya målgruppen.

Reformen bör av den anledningen inte träda i kraft förrän den 1 januari 2028.

Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla vissa barn när fängelse verkställs

Att påföljdssystemet bygger på krav på likabehandling utesluter inte att det kan finnas behov av att ta större hänsyn till dömda barns individuella förhållanden när det gäller valet mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd.

Det är inte osannolikt att det kan finnas undantagssituationer där ett barn riskerar att fara illa vid en verkställighet tillsammans med andra dömda. I vissa fall, inte minst när det gäller personer med särskilda behov av stöd, är förhållandena sådana att en mer utpräglad vårdpåföljd förefaller vara det lämpligaste alternativet även när personen döms för allvarlig brottslighet.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Det kan vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funk-

tionsnedsättning, en psykologisk eller medicinsk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Det kan också vara fråga om att andra särskilda överväganden behöver göras och att den unges behov av stöd- och omsorgsinsatser på ett mer ändamålsenligt sätt kan mötas vid ett särskilt ungdomshem. De barn som kan komma i fråga är alltså de som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer.

Det är rätten som beslutar om verkställighet ska ske vid ett särskilt ungdomshem. Beslutet fattas i samband med att ett barn döms till fängelse. Om kraven på samhällsskydd är framträdande bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem.

En ny fängelselag för unga

Utredningen föreslår en ny verkställighetslag, fängelselagen för unga (2027:000). Den lagen ska gälla om den innehåller avsteg från det som följer av fängelselagen (2010:610), som i övrigt ska kunna tillämpas.

I fängelselagen för unga finns en bestämmelse om att den verkställande myndigheten, dvs. Kriminalvården eller SiS, ska utse en koordinator för barn som avtjänar fängelse. På samma sätt följer av lagen att socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokförd ansvarar för att utse en särskild handläggare för det barn som dömts till fängelse. Den verkställande myndigheten ska samverka med socialnämnden vid verkställighetsplaneringen och löpande under verkställigheten. Samråd ska ske med barnet och, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, med hans eller hennes vårdnadshavare och med andra personer som kan ha upplysningar om barnet. Vid behov får samråd även ske med andra myndigheter och aktörer.

Fängelselagen för unga ska i första hand tillämpas när den som avtjänar fängelse är under 18 år. Kriminalvården får dock besluta att verkställighet får ske enligt fängelselagen för unga även efter att personen har fyllt 18 år. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska vara placerad vid en särskild ungdomsavdelning. Placering vid säkerhetsavdelning får inte förekomma. I fängelselagen för unga finns även särskilda bestämmelser om t.ex. sysselsättning, ersättning, permission och utslussning.

I 3 kap. fängelselagen för unga finns särskilda bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett särskilt ungdomshem. Där anges även att SiS ska ansvara för verkställighet av fängelse som sker där.

I fängelselagen för unga finns det även bestämmelser om villkorlig frigivning. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning. Det ska dessutom krävas synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning för ett barn. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning enligt fängelselagen för unga ska det endast beaktas om den intagne under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Svar på förvaltningsremiss

Datum 2023-11-02
Diarienummer N164-1286/23

Handläggare: Lisa Nadén
Telefon: 031-367 90 21
E-post: lisa.naden@socialcentrum.goteborg.se

Svar på remiss om En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Beslut

Socialförvaltningen Centrum svarar på förvaltningsremiss av betänkandet *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)* till stadsledningskontoret enligt yttrande.

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga och föreslå lämpliga förändringar. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. 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).

Utredningens huvudsakliga förslag är att fängelse bör väljas som påföljd även för barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder och att Kriminalvården är den aktör som är bäst lämpad att verkställa fängelse. Bedömningen grundar sig i behoven av samhällsskydd, renodling och flexibilitet i påföljdens verkställighet. Utredningen betonar att verkställigheten behöver anpassas så att de behov och rättigheter som tillkommer barn kan tillgodoses.

Förvaltningen tar inte ställning till utredningens huvudsakliga förslag. Förvaltningen har inte förutsättningar att bedöma om sluten ungdomsvård eller fängelse är mest lämplig för målgruppen eller ta ställning till de aktuella myndigheternas sammantagna förutsättningar för verkställighet av den frihetsberövande påföljden för målgruppen. Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning om att det finns behov av att göra förändringar i nuvarande hantering, bland annat för att höja säkerheten och för att olika målgrupper kan hållas separerade. Förvaltningen vill betona vikten av, oavsett påföljdsform och ansvarig huvudman, att verkställigheten anpassas barn och unga, behovet av kvalificerad vård och behandling, personal med rätt kompetens, skolverksamhet samt att barn och unga hålls åtskilda vuxna tillgodoses.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån ekologisk dimension.

Bedömning ur social dimension

I direktiven till uppdraget framgår att översynen ska genomsyras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredningen går inte in på detaljer i hur verkställigheten av fängelse ska utformas mer än övergripande och anger att barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar där de kan hållas avskilda från vuxna intagna under verkställigheten, att barn ska avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till lämplig sysselsättning i form av till exempel skola, behandling och fritidsaktiviteter. Det kräver personal med rätt kompetens och erfarenhet. Av grundläggande betydelse är att Kriminalvårdens skolverksamhet utvecklas till att omfatta även yngre intagna samt att den behandling som erbjuds för att motverka återfall i brott anpassas till barn. De rättigheter som följer av barnkonventionen tillkommer alla barn oavsett var de befinner sig under uppväxten. Kriminalvårdens verksamhet måste därmed anpassas till den nya målgruppen.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att det krävs ett omfattande förberedelsearbete för Kriminalvården och samverkande aktörer för att fullt ut kunna tillgodose barn och ungas rättigheter under påföljdstiden. Av särskild vikt är återfallspreventivt innehåll så att de unga kan återgå till ett liv utan kriminalitet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader för framför allt Kriminalvården. Det avser kostnader som kan hänföras till att anpassa verksamheten till att i större utsträckning än nu ta emot barn och unga vid myndighetens kriminalvårdsanstalter och inom frivården, kostnader för lokalförsörjning, bemanning, utvecklingsarbete och kompetensutveckling. Efter ikraftträdandet kommer Kriminalvården att behöva utökade medel årligen för att bedriva verksamheten.

Socialtjänsten påverkas av utredningens förslag i den mån att särskild handläggare ska utses. Utredningen bedömer att kommunernas kostnad för genomförandet av förslaget kommer att uppgå till fyra miljoner årligen, samt utbildningskostnader om 1,2 miljoner kronor året innan reformen genomförs och därefter löpande kostnader för utbildning om ca 500 tkr per år.

Utredningen bedömer att förslagen till förändringar inte kan genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården och kommunerna. Dessa tillskott bör finansieras dels på sikt genom en omfördelning av medel från SiS till Kriminalvården, dels genom ökade anslag. Kommunernas anslag bör ökas motsvarande den uppskattade kostnaden.

Det är svårt att förutse hur många barn och unga som kommer att dömas till fängelse om förslagen genomförs, vilket ger osäkerhet i bedömning av kostnader för såväl Kriminalvården som kommunernas socialtjänst.

Bakgrund

Uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga 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. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. 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).

Uppdraget innebär att utredningen ska överväga om befintliga frihetsberövande påföljder för barn och unga, sluten ungdomsvård och fängelse, ska finnas kvar och i så fall om det finns behov av att ändra regelverket för påföljderna. Det ingår också i uppdraget att överväga om det finns behov av en eller flera nya frihetsberövande påföljder för barn och unga.

I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten, men den frågan är inte styrande för vilken frihetsberövande påföljd som ska dömas ut. Av direktiven följer vidare att utredningen inte ska föreslå att någon ny myndighet ska få ansvar för att verkställa frihetsberövande påföljder. Det innebär att antingen Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse, SiS ska ansvara för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga eller att de ska ha ett delat ansvar. Utredningens uppdrag avser barn och unga som har begått allvarliga brott när de var mellan 15 och 17 år.

Behov av förändring

Utredningen bedömer att det finns behov av att göra förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga. Bedömningen grundar sig i den allvarliga brottsutvecklingen, att den grupp unga som begår brott har blivit mer brottsbelastad och begår fler och allvarligare brott samt fler fall av dödligt våld där skjutvapen har använts och då inte sällan med kopplingar till kriminella nätverk. Ytterligare grund är ökade krav på samhällsskydd och SiS:s fortsatta behov av förbättringsarbete för att öka säkerheten och tryggheten. Därtill bedömer utredningen att straffskärpningar och längre frihetsstraff påverkar ålderssammanställningen av de frihetsberövade unga, vilket bidrar till behov av förändringar.

Utredningen går igenom fyra alternativa lösningar där både sluten ungdomsvård och fängelse ses som möjliga vid prövning av vilken eller vilka frihetsberövande påföljder som ska användas.

- Behålla sluten ungdomsvård som den är utformad idag men med vissa förändringar. En anledning till att behålla sluten ungdomsvård som påföljd är att sluten ungdomsvård har funnits i påföljdssystemet under lång tid. Det går därmed att analysera styrkor och brister i det regelverk som finns för påföljden och utifrån analysen föreslå förändringar om behov finns. SiS är en etablerad verksamhet där skolverksamheten har utvecklats vid de särskilda ungdomshemmen, med goda resultat för de barn och unga som deltar. Godkända skolresultat är viktigt för att barnet eller den unge ska lyckas etablera sig i samhället efter att straffet har avtjänats. Det kan också bidra till att skapa en självkänsla som är viktig för den unge. I det återfallsförebyggande arbetet torde skolan alltså utgöra en viktig del.

- Att barn och unga kan dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas.

Kriminalvården har en omfattande organisation och myndigheten är van vid att hantera och anpassa verksamheten till nya situationer. Enligt utredningens bedömning har Kriminalvården förutsättningar att utforma en verkställighet som är anpassad för barn. Det är dock förknippat med initiala kostnader för Kriminalvården att ta fram en verkställighetsform som lämpar sig för barn och unga. Något som talar för att ta bort sluten ungdomsvård och i stället döma även barn och unga till fängelse är att det då skapas en ökad flexibilitet i systemet. De avdelningar som är särskilt anpassade för barn kan då i huvudsak reserveras för just barn.

- Kombination av sluten ungdomsvård och fängelse.

Utredningen ser flera problem och oklarheter med en lösning där barn och unga börjar avtjäna en frihetsberövande påföljd som sluten ungdomsvård inom SiS verksamhet och att det införs en möjlighet att flytta över en intagen till Kriminalvården efter att han eller hon har fyllt 18 år. Bland annat nämns att det vore opraktiskt och också leda till en bristande förutsebarhet och tydlighet. För den unge skulle det innebära en osäkerhet om hur straffverkställigheten kommer att se ut. Det kan också vara negativt för den unge att behöva förflyttas till en helt ny form av institution under pågående verkställighet och en sådan förflyttning kan också riskera att leda till oönskade avbrott i skolgång och pågående behandlingsinsatser.

- Ta fram en eller flera nya frihetsberövande påföljder.

Utredningen ser inte alternativet att ta fram en eller flera nya påföljder som motiverat eller hur en sådan påföljd skulle skilja sig från de befintliga alternativen, fängelse och sluten ungdomsvård, och avfärdar alternativet utan vidare fördjupning.

Utredningens förslag

Utredningens förslag är att i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn ska påföljden bestämmas till fängelse. Påföljden sluten ungdomsvård tas bort. Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Förslaget grundar sig i följande bedömningar av utredningen:

- Att strafftiderna för lagöverträdare i ålder 15-17 år framöver kommer att öka, vilket innebär risker att åldersstrukturen blir alltför vidsträckt. Det går emot utformningen av sluten ungdomsvård som är begränsad till en viss ålderskategori samt utredningens direktiv att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid.
- Att införandet av ungdomsövervakning leder till att det blir mer ovanligt med korta strafftider vid frihetsberövande påföljder för unga, särskilt för de yngsta. Genom ansvaret för ungdomsövervakning har Kriminalvården fått goda förutsättningar för att bygga upp en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och i frihet för unga.
- En frihetsberövande påföljd för barn bör innehålla en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet. Kriminalvården har de bästa förutsättningarna att åstadkomma en sådan övergång med stöd och kontroll i frihet.
- Behovet av samhällsskydd talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga.
- Att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård om Kriminalvården tar över ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder, vilket också anses gynna de unga som vårdas enligt LVU.

- Att Kriminalvården kan tillgodose behovet av flexibilitet under verkställigheten, då det bedöms behövas för att undvika att äldre personer verkställer straff tillsammans med barn. Utredningens bedömning är att det behöver finnas möjlighet för unga under 18 år att inleda en verkställighet i en form som är anpassad för personer under 18 år för att, om strafftiden är lång och den unga hinner blir betydligt äldre innan frigivning aktualiseras, övergå i en annan form.

Undantag

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. Det krävs då *”synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden”*. Utredningen exemplifierar med att den unge har en fysiskt eller intellektuell funktionsnedsättning eller liknande som innebär att hen kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna.

Ny fängelselag för unga

Utredningen föreslår en ny verkställighetslag, fängelselagen för unga (2027:000). Den lagen ska gälla om den innehåller avsteg från det som följer av fängelselagen (2010:610), som i övrigt ska kunna tillämpas. Fängelselagen för unga ska i första hand tillämpas när den som avtjänar fängelse är under 18 år. Kriminalvården får dock besluta att verkställighet får ske enligt fängelselagen för unga även efter att personen har fyllt 18 år.

Anpassning till barn och ungas behov

Verkställigheten av fängelsestraffet måste dock anpassas så att de behov som barn har kan tillgodoses fullt ut. Utredningen redogör övergripande hur verkställigheten av fängelse för unga ska utformas, utan att på djupet gå in på detaljer. Utgångspunkten för utredningens överväganden är att de barn som döms till fängelse i framtiden ska kunna avtjäna straffet under säkra och trygga förhållanden, med rätt till bland annat vård, behandling, skola och annan lämplig sysselsättning. En grundläggande förutsättning för utredningens förslag är att barn inte ska placeras med vuxna intagna inom Kriminalvårdens befintliga verksamhet. Verkställigheten ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott och för varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan.

Utredningen föreslår vidare att socialnämnden i den kommun där ett barn som tas in för att avtjäna fängelse är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för barnet. Socialtjänstlagen behöver anpassas så att det anges att socialnämnden ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av fängelse har upphört.

För att stärka socialnämndens roll i det här sammanhanget föreslås nämnden åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för alla barn som avtjänar fängelse. Den särskilda handläggaren delta vid upprättandet av den intagnes verkställighetsplan genom samverkan med Kriminalvården, vid uppföljning av verkställighetsplanen och när behov av förändringar diskuteras samt i samband med att utslusningsåtgärder planeras. Inför barnets frigivning bör handläggaren vara delaktig till exempel i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov. Skyldigheten att utse en särskild handläggare gäller enligt förslaget till den nya fängelselagen för unga, vilket innebär att skyldigheten upphör när verkställigheten inte längre sker enligt den lagen, dvs. vanligtvis när barnet fyller 18 år. Det innebär dock inte att socialnämndens allmänna skyldighet att erbjuda stöd enligt socialtjänstlagen upphör när barnet fyller 18 år utan enbart att det inte längre föreslås finnas en skyldighet att utse en särskild person som ska vara handläggare för den unge.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda ikraft den 1 januari 2028. Det ger Kriminalvården tid att genomföra de nödvändiga anpassningar som behöver göras. Utredningen anger också att noggrant förberedelsearbete bör göras och anser att det bör övervägas att ge en genomförandekommission i uppdrag att förbereda för ett förändrat huvudmannaskap för frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år. En sådan kommission bör hantera en rad frågor innan reformen träder i kraft. Därutöver behöver Kriminalvården göra ett internt arbete för att anpassa verksamheten.

Förvaltningens överväganden

Förvaltningen tar inte ställning till utredningens huvudsakliga förslag. Förvaltningen bedömer att de överväganden utredningen gör, och som leder fram till förslaget att fängelse ska ersätta slutna ungdomsvård, inte är tillräckliga avseende att möta behoven hos barn och unga. Kriminalvårdens förutsättningar att utveckla en verksamhet som är anpassad för barn och unga fullt ut, möta aktuell målgrupps skilda och komplexa behov och tillhandahålla skolverksamhet vägs inte in i ställningstagandet i tillräcklig omfattning. Utredningen lämnar ett stort antal frågor till Kriminalvården, och till viss del samverkande aktörer, att lösa innan ikraftträdandet. Samtidigt finner inte förvaltningen skäl att göra annan bedömning än utredningen utifrån de omständigheter som belyses och förvaltningen har inte förutsättningar att utöver det bedöma om slutna ungdomsvård eller fängelse är mest lämplig för målgruppen eller ta ställning till de aktuella myndigheternas sammantagna förutsättningar för verkställighet av den frihetsberövande påföljden för målgruppen.

Varje gång en ungdom begår ett brott är ett samhälleligt misslyckande. Socialtjänstens ansvar att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden är långtgående. Såväl ur ett individ-, som samhällsperspektiv, är ett förebyggande arbete där insatser sätts in tidigt, alltid att föredra framför att behöva ta hand om konsekvenserna av en social problematik som utvecklats under en längre tid eller kommer till uttryck som grova våldshandlingar.

Likväl har vi situationer där barn och unga begår allvarliga brott. Unga personer ska endast i undantagsfall dömas till en frihetsberövande påföljd och när det sker, handlar det om grova brott eller återfall i allvarlig brottslighet. Unga personer som begår den typen av brott är inte en homogen grupp och det handlar om ett fåtal individer. Inte sällan förekommer olika svårigheter såsom psykiatrisk- eller neuropsykiatrisk diagnos, psykisk ohälsa, missbruk eller svåra uppväxtförhållanden, och många har stora vårdbehov.

Förvaltningen instämmer i vikten av att ta hänsyn till aspekter som samhällsskydd, inte minst ur ett brottsofferperspektiv. Även säkerheten för den enskildes säkerhet, personalen och övriga unga där påföljden verkställs, behöver kunna garanteras. Det finns skäl att anta att Kriminalvården har bättre förutsättningar att göra det.

Förvaltningens erfarenhet, där det också finns stöd i dagens forskning, är att ett frihetsberövande straff inte förebygger återfall i kriminalitet. För att motverka återfall behövs andra insatser, vård och behandling, inte minst sett till de behov målgruppen har. Det är helt avgörande hur verkställigheten av en frihetsberövande påföljd utformas och vad den innehåller, för att förebygga återgång till kriminalitet och för att förbereda för ett återinträde i samhället efter avtjänat straff. Det lyfter också utredningen men utan att gå in på detaljer för hur Kriminalvården ska utforma verkställigheten. Med förslaget lämnas således ett stort antal

frågor för Kriminalvården och andra aktörer att lösa innan förändringarna föreslås träda i kraft. Förvaltningen vill betona vikten av att utformningen av verkställigheten utgår ifrån barn och ungas rättigheter och de särskilda omständigheter som omgärdar målgruppen. Det är en förutsättning att Kriminalvården ges den tid och de resurser som krävs för att organisera och utforma verksamheten, där stort fokus behöver vara på återfallsförebyggande innehåll. Utbildad, professionell personal med rätt kompetens för uppdraget, vård- och behandlingsinsatser utifrån den enskildes behov, möjlighet till god skolverksamhet och/eller annan sysselsättning och fritidsaktiviteter är andra viktiga delar i innehållet, liksom att yngre lagöverträdare separeras från äldre, såsom utredningen föreslår.

Det är främst pojkar som idag döms till frihetsberövande påföljder. Flickor utgör ett mycket litet antal och det behövs lösningar i verkställigheten för att målgruppen får det stöd som behövs och för att undvika bli isolerad. Vi ser dock tendenser att flickor och kvinnor är involverade i grov brottslighet i högre utsträckning än vad som hittills uppmärksammats, inte minst med kopplingar till gängkriminalitet. Det finns skäl att tro att fler flickor kan komma att dömas till frihetsberövande påföljder, vilket behöver beaktas i förberedelsearbetet.

Det är rimligt att anta att det omfattande förberedelsearbetet behöver ske tillsammans med andra aktörer, däribland socialtjänsten utifrån det särskilda ansvaret för barn och unga och för att tidigt involvera socialtjänsten i att ta fram strukturer för samverkan under verkställighetstiden och inför återgång till samhället efter avtjänat straff. Utredningen anger Sveriges kommuner och regioner, SiS och Socialstyrelsen som viktiga aktörer i att ta fram riktlinjer för samverkan och stödmaterial avseende socialnämndens ansvar för särskild handläggare. Organiseringen av utslussningsåtgärder och planering inför frigivning blir oerhört viktigt för att den unge ska kunna återgå till samhället utan återfall i brottslighet. En fungerande samverkan med socialtjänsten som kan erbjuda stöd och insatser kan bli avgörande. Därav vill förvaltningen understryka behovet av klargörande riktlinjer och stödmaterial för samverkan, ansvarsfördelning och uppdrag. Inte minst är det viktigt med klargörande stöd då det här kommer att vara så kallade sällan-ärenden inom socialtjänsten. Sammantaget handlar det i dagsläget om ett 60-tal unga, på nationell nivå.

Socialförvaltningen Centrum

Michael Ivarson
Förvaltningsdirektör

Yttrandet skickas/expedieras till

Stadsledningskontoret

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-08

Diarienummer N166-0804/23

Handläggare

Elisabeth H Johansson, Matilda Aldén

Telefon: 031-365 00 00

E-post: elisabeth.h.johansson@socialhisingen.goteborg.se

matilda.alden@socialhisingen.goteborg.se

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

Beslut

Socialförvaltningen Hisingen beslutar att översända tjänsteutlåtandet till Stadsledningskontoret som eget yttrande i ärendet.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har översänt remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) till socialförvaltningen Hisingen för yttrande. Den 3 november 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 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. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas.

Utredningens huvudförslag är att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. Utredningen menar att behovet av samhällsskydd, renodling och flexibilitet innebär att fängelse bör väljas som påföljd för barn som döms till frihetsberövande påföljder. Verktälligheten måste dock anpassas så att de behov och rättigheter som tillkommer barn kan tillgodoses fullt ut. Utredningen menar att Kriminalvården är bäst lämpad att verkställa fängelse.

Förvaltningen ser behov av förändring av dagens vård och påföljder, till både innehåll och struktur, för de barn som begår allvarliga brott. I det avseendet delar förvaltningen utredningens bedömning.

Utredningen föreslår stora förändringar i dagens påföljdssystem för att nå renodling, flexibilitet och öka graden av samhällsskydd. Förvaltningen menar att förslaget inte står i proportion till de antal individer som omfattas av förändringarna.

Förvaltningen kan se att utvecklingen i samhället, och behovet av samhällsskydd, kräver omfattande förändringar där fängelse för barn kan vara en lämpligare påföljd. Förvaltningen tar dock inte ställning till utredningens förslag då förvaltningen bedömer att det finns både för- och nackdelar med att behålla sluten ungdomsvård som frihetsberövande påföljd.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen har beräknat kostnaderna för Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, andra statliga myndigheter och kommunernas socialtjänst om utredningens huvudförslag beslutas.

De årliga kostnaderna för Kriminalvården beräknas till ca 500 mkr. Kostnader för anpassningar av verksamheten samt för byggnation av ungdomsavdelningar beräknas till 500 mkr.

SiS kostnader beräknas minskas efterhand som sluten ungdomsvård fasas ut.

Övriga statliga myndigheter bedöms påverkas i liten grad och kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Kommunernas socialtjänst beräknas få ökade kostnader för personal med ca 4 mkr/år. Summan baseras på en uppskattning att 70 barn kan komma att dömas till fängelse och att socialtjänsten kommer att arbeta cirka 120 timmar per barn och år. Därtill kommer kostnader för utbildning med cirka 1,2 mkr året innan reformen genomförs och därefter löpande kostnader för utbildning om cirka 500 000 kronor per år.

Kostnader för socialförvaltningen Hisingen är svåra att beräkna, men sannolikt kommer förändringen att påverka förvaltningen ekonomiskt i mindre grad. Hur många barn som är folkbokförda på Hisingen och som kommer att omfattas av förslaget går inte att förutse, men baserat på beräkningen ovan innebär det en kostnad på drygt 55 000 kr per barn och år.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Utredningen berör en mycket angelägen situation i samhället, där barn och unga begår allvarliga brott. Utifrån en social dimension är det av stor vikt att samhället tar ansvar för de barn och familjer som både utför gärningarna och dem som blir utsatta för brott. Socialförvaltningens utgångspunkt är att återfall i brott bäst motverkas genom vård och förebyggande insatser. Dock är det av stor vikt att samhället agerar när allvarliga brott väl begås.

Förslaget om en ny fängelselag för barn är ett stort avsteg från den tidigare rådande samhällssyn som funnits i Sverige, den att de barn som begår brott i första hand ska erbjudas insatser från socialtjänsten. Förslaget innebär stora barnrättsliga risker och kan komma att innebära en förskjutning i synen på barn och unga som begår brott. Förslaget kan därför, utifrån en social dimension, påverka majoriteten av de barn som bor i Sverige, även om gruppen barn som begår allvarliga brott är förhållandevis liten.

Förslaget motiveras i utredningen med att uppdraget för SiS skulle renodlas och endast innebära vårdande insatser. Förvaltningen ställer sig frågande till om en sådan renodling är eftersträvaransvärd. Forskning om hjärnans utveckling är tydlig med att impuls kontroll, emotionella förmågor och förmåga att bedöma risk mognar först efter tonårstiden. Barn tar också större skada av frihetsberövande. Detta är själva anledningen till att barn har lägre straffrättsligt ansvar.

Förslaget anses dock som positivt på kort sikt utifrån behovet av samhällsskydd. Det kan också utifrån ett brottsofferperspektiv uppfattas som positivt. Konsekvenserna av införandet av en fängelselag för unga på lång sikt kommer dock inte kunna utvärderas i närtid.

Ärendet

Stadsledningskontoret har översänt remiss från Justitiedepartementet - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) till socialförvaltningen Hisingen för yttrande.

Yttrandet ska vara Stadsledningskontoret tillhanda senast den 10 november 2023.

Beskrivning av ärendet

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 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. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas.

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 har nu skickats på remiss och förvaltningen ombeds nu av stadsledningskontoret att yttra sig över utredningens innehåll.

Utredningens överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga

Behov av förändring

Utredningens bedömning: det finns behov av att göra förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga.

Färre ungdomar begår idag brott jämfört med då slutna ungdomsvård infördes, för mer än 20 år sedan, men gruppen som begår brott har blivit mer brottsbelastad, begår fler och allvarigare brott. Statens institutionsstyrelse, som idag ansvarar för verkställigheten av slutna ungdomsvård, står inför stora utmaningar och påtalar behov av ytterligare förändringar för att verkställigheten ska kunna ske under trygga former.

Straffskärpningarna som skett påverkar längden på frihetsstraffen och därmed ålderssammansättningen vid de särskilda ungdomshemmen. Med längre strafftider blir behovet av åtgärder för att minska skadeverkningarna viktigare.

Därmed finns behov av förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga.

Alternativa lösningar

Utredningens bedömning: Den frihetsberövande påföljd som väljs ska vara anpassad för den aktuella åldersgruppen och ta hänsyn till att det är fråga om barn enligt

barnkonventionens definition. Det finns flera alternativa förändringar. Såväl sluten ungdomsvård som fängelse är möjliga alternativ.

Utredningen konstaterar att det inte är aktuellt att införa några nya frihetsberövande påföljder eftersom en sådan åtgärd inte anses motiverad. De alternativa lösningarna som diskuteras i utredningen är därför befintlig påföljd, sluten ungdomsvård, eller fängelse alternativt en kombination av de två.

Sluten ungdomsvård har funnits i påföljdssystemet under lång tid och verkställs av SiS. Därmed finns det idag ett regelverk och en struktur som går att utvärdera för att kunna förbättra. Det talar för att sluten ungdomsvård borde finnas kvar som frihetsberövande påföljd för barn och unga. SiS har under flera år utvecklat en väl fungerande skolverksamhet och godkända betyg är en utav de viktigaste skyddsfaktorer för barn vilket är ytterligare ett skäl till att behålla nuvarande påföljd.

Dock framgår av utredningen att Kriminalvården bedöms ha förutsättningar att utforma en verkställighet som är anpassad för barn. Kriminalvården är den myndighet som främst ansvarar för verkställighet av påföljder, både fängelsestraff och påföljder i frihet. Det som talar för att ta bort sluten ungdomsvård och i stället döma barn till fängelse är en ökad flexibilitet i systemet.

Omvärldsfaktorer som påverkar ställningstagandet

Utredningens bedömning: De strafftider som döms ut, särskilt för de äldre lagöverträdarna i åldersspannet 15-17 år, kommer att bli längre.

De sista åren har flera straffskärpningar genomförts och utredningen menar att det finns flera skäl att tro att också strafftiderna kommer bli längre för unga lagöverträdare. Det finns en politisk samsyn om behovet av en strängare kriminalpolitik vilket förklaras av allt allvarigare och våldsammare brottslighet. Då påföljden ungdomsövervakning har införts för barn är utredningens bedömning att det kommer innebära förändringar i tillämpningen av frihetsberövande påföljder för målgruppen. Ungdomsövervakning kommer alltså utdömas i stället för korta frihetsberövande straff. Därför kommer de barn som döms till frihetsberövande påföljder dömas till längre straff än tidigare. Hur mycket strafftiderna kommer öka är dock svårt att säga. Det framgår av utredningen att det även pågår ett arbete som syftar till att minska betydelsen av barnets ålder vid straffmätningen, alltså att se över om straffreduktionen ska finnas kvar. Utredningen påtalar vikten av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir för bred. Att strafftiderna förväntas öka riskerar att göra åldersstrukturen för utbredd på de särskilda ungdomshemmen.

Utredningens bedömning: Införandet av ungdomsövervakning leder till att det kommer att bli mer ovanligt med korta strafftider vid frihetsberövande påföljder för unga, särskilt för de yngsta straffmyndiga lagöverträdarna. Genom ansvaret för ungdomsövervakning har Kriminalvården fått goda förutsättningar för att bygga upp en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och i frihet för unga.

Att ungdomsövervakning har införts som påföljd kan komma att påverka strafftiderna för barn. Kriminalvården är den myndighet som ansvarar för ungdomsövervakning och har de senaste åren byggt upp en rikstäckande verksamhet kring påföljden som avser kriminalvård i frihet för unga. Detta menar utredningen talar för att Kriminalvården också ska ges ansvaret för de frihetsberövande påföljderna för unga.

Vidare menar utredningen att eftervården i frihet, efter avtjänad frihetsberövande påföljd, görs till en obligatorisk del av straffet på samma vis som villkorlig frigivning vid fängelsestraff. Bedömningen är att det är av vikt för att motverka återfall i brott. Det finns fördelar med att det är samma myndighet som ansvarar för straffet både i låst verkställighet och i den fria delen. Det innebär kontinuitet för den enskilde och de erfarenheter som skapats under tiden som frihetsberövad tas tillvara i övergången till frihet. Kriminalvården bedöms ha goda förutsättningar att erbjuda villkorlig frihet för barn som avtjänat fängelsestraff.

Övergången mellan verkställighet på institution och i frihet

Utredningens bedömning: En frihetsberövande påföljd för barn bör innehålla en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet. Kriminalvården har de bästa förutsättningarna att åstadkomma en sådan övergång med stöd och kontroll i frihet.

Det är väl känt att övergången mellan institution och frihet är en kritisk tidpunkt då risken för återfall är hög. Barnet behöver få stöd från samhället när verkställighet övergår till frihet men det behöver också finnas möjlighet till kontroll för att kunna ingripa vid ogynnsam utveckling. Idag finns det brister i det stöd som barn erbjuds efter frigivning från sluten ungdomsvård. Socialtjänsten har svårt att kontrollera att den enskilde tar emot vård och har heller inte befogenheter att agera mot eventuell misskötsamhet.

Utredningens bedömning är att varken socialtjänsten eller SiS är lämpliga myndigheter att ansvara för kontrollen vid övergång från frihetsberövande straff till frihet. Socialtjänsten har inte kontroll som utgångspunkt för sin verksamhet och utbudet av insatser från socialtjänsten varierar stort i hela landet. Motiveringen till att inte SiS är lämplig är främst att det redan finns en rikstäckande verksamhet för stöd och kontroll i frihet via Kriminalvårdens ungdomsövervakning. Kriminalvården har också lång erfarenhet av villkorlig frigivning via sin frivårdsverksamhet.

Samhällsskydd, renodling och flexibilitet

Utredningens bedömning: Behovet av samhällsskydd talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga.

Med samhällsskydd avses i utredningen verksamhetens förutsättningar att hindra rymningar och stå emot fritagningar samt skydda intagna och personal mot hot och våld. SiS har utmaningar när det gäller att tillgodose behovet av samhällsskydd och trygghet för de intagna. Inspektionen för vård och omsorg påpekar i sin rapport Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021-2022 att det förekommer våld på ungdomshemmen och att barn isoleras för att skyddas från våld. SiS har ett pågående säkerhetsarbete och har också efterfrågat lagändringar för att kunna förbättra säkerheten ytterligare vid de särskilda ungdomshemmen. Även inom Kriminalvården finns problem med att tillgodose tryggheten för de intagna. Här finns dock ett regelverk och en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser kravet av trygghet.

Utredningens bedömning: Om Kriminalvården tar över ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga innebär det att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård.

Behovet av samhällsskydd är inte lika tydligt för de barn och unga som vårdas enligt LVU som för de som dömts till slutet ungdomsvård. Det finns risk för att kraven på ökad säkerhet för unga dömda kan få en negativ påverkan på den vård som erbjuds barn och unga som omhändertagits enligt LVU. Genom att renodla SiS verksamhet till att enbart avse vård kan myndigheten fokusera på att utveckla verksamheten utifrån ett vårdperspektiv. Med en myndighet som har ett vårduppdrag och en annan myndighet som ansvarar, för verkställigheten av straff, blir systemet tydligt, inte minst för den unge.

Utredarens bedömning: Kriminalvården kan tillgodose behovet av flexibilitet under verkställigheten.

Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Det finns därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexibilitet, så att barn inte verkställer straff tillsammans med vuxna. Ett alternativ till att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten är att barnet börjar avtjäna straffet inom SiS, för att sedan vid lämplig tidpunkt flyttas till Kriminalvården. Detta alternativ för med sig flera problem, menar utredningen, så som bristande förutsebarhet och tydlighet gällande hur verkställigheten skulle se ut. Vidare skulle det vara negativt för den unge att behöva flyttas då det riskerar att leda till avbrott i skolgång och behandlingsinsatser.

Utredaren bedömer att Kriminalvården har de förutsättningar som är nödvändiga, varför myndigheten bör ansvara för verkställigheten.

Behov av att i vissa fall särbehandla barn när fängelse verkställs

Utredningens förslag: 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 sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

För vissa dömda, de yngsta och unga med särskilda behov av stöd och vård, kan en mer utpräglad vårdpåföljd vara lämpligare än fängelse. De som kan komma ifråga för att avtjäna fängelsestraff på ungdomshem är barn som är mycket unga, vars mognadsgrad inte överensstämmer med den kronologiska åldern eller som har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning eller en medicinsk eller psykiatrisk diagnos. Behovet av samhällsskydd ska inte vara tydligt framträdande.

Kort om förutsättningar för förslaget

Utredningens förslag är att barn ska dömas till fängelse om frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. Det innebär att påföljden slutet ungdomsvård tas bort. Kriminalvården ska ta över ansvaret för barn som frihetsberövas. En förutsättning för att Kriminalvården ska ta över ansvaret för målgruppen är att myndigheten får resurser till att anpassa verksamheten till barns rättigheter och behov, av ex skola, sysselsättning, vård och behandling. Av utredningen framkommer att det behöver skapas nya anstalter eller avdelningar för barn och dessa ska också drivas i enlighet med barns behov. För att Kriminalvården ska kunna bygga upp sin verksamhet krävs också tillräckligt med tid vilket innebär att förslaget för ikraftträdande kommer vara längre än vanliga lagstiftningsärenden.

Socialtjänstens ansvar för barn som avtjänar fängelse

Utredningens förslag: Socialnämnden i den kommun där ett barn som tas in för att avtjäna fängelse är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för barnet.

Socialnämnden ska åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för alla barn som avtjänar fängelse. Handläggaren ska delta vid upprättandet och uppföljningen av den intagnes verkställighetsplan genom samverkan med Kriminalvården. Handläggaren ska delta även när behov av förändringar diskuteras samt i samband med att utslussningsåtgärder planeras. Inför barnets frigivning bör handläggaren vara delaktig t.ex. i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov. Skyldigheten att utse en person som ska vara särskild handläggare för ett barn som är intagen vid kriminalvårdsanstalt gäller enligt den nya fängelselagen för unga, vilket innebär att skyldigheten upphör när verkställigheten inte längre sker enligt den lagen, dvs. vanligtvis när barnet fyller 18 år.

Förvaltningens bedömning

Utredningens två alternativ är att behålla lagen om sluten ungdomsvård eller att införa en ny fängelselag för barn. Förvaltningens bedömning är att det finns både för- och nackdelar med båda alternativen. Utifrån ett barnrättsperspektiv och socialförvaltningens perspektiv är utgångspunkten att barn behöver bli föremål för förebyggande åtgärder och vård framför hårdare straff. Det talar för att behålla påföljden sluten ungdomsvård. Alla barn har rätt till vård och de barn som begår allvarliga brott kan antas vara dem som är i störst behov av vård. Precis som Barnombudsmannen förtydligar i sitt särskilda yttrande är det sedan länge en gällande princip i Sverige att barn och unga som har begått brott ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten.

Utredningen menar att ett skäl till att Kriminalvården ska ta över verkställigheten för frihetsberövande påföljder för barn är att Kriminalvården har erfarenhet av minderåriga inom ramen för häktningsverksamheten och har erfarenhet av målgruppen utifrån påföljden ungdomsovervakning. Det är dock inte att likställa med den mångåriga erfarenhet SiS har av barn- och ungdomsvård.

SiS har idag en väl fungerande skolverksamhet. Risken är stor att skolverksamheten inom Kriminalvården inte kommer kunna erbjuda samma kvalitet som den som finns på SiS idag eftersom antal barn kommer vara lägre. Detta är också ett skäl till att behålla sluten ungdomsvård som verkställs av SiS.

Förvaltningen anser att det är angeläget att rymningar, fritagningar och hot och våld mot intagna och personal kan förhindras. Då Kriminalvården idag har en struktur och ett regelverk som, i högre grad än vad som gäller för SiS, kan tillgodose behovet av samhällsskydd, är förvaltningens bedömning utifrån den aspekten att Kriminalvården är bättre lämpad att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder.

Övergången mellan institution och frihet

Förvaltningen är enig med utredningen om att övergången mellan institution och frihet är en kritisk tidpunkt och måste organiseras på ett bra sätt, framför allt för barn och unga. I nuvarande ordning finns brister och otydlighet, och förvaltningen delar utredningens bild av att socialtjänsten har svårt att kontrollera att barnet tar emot vård som erbjuds i frihet. Den typen av kontrollerande funktion är heller inte något socialtjänsten önskar för verksamheten eftersom socialtjänstens uppgift primärt är att erbjuda stöd och inte att kontrollera. Förvaltningen är enig med utredningen om att Kriminalvården är bäst lämpad att ansvara för övergången från frihetsberövande till frihet, med hänvisning till att organisationen redan är på plats för vuxna frihetsberövade. Det framkommer dock inte tydligt i utredningen varför SiS inte kan få resurser och mandat till att utveckla stöd och kontrollfunktioner till de barn som lämnar sluten ungdomsvård.

Gällande socialtjänstens ansvar att följa påföljden med särskild utsedd handläggare, oavsett om det är sluten ungdomsvård eller fängelse, är bedömningen att socialtjänsten ska ha en aktiv roll i barnet och familjens liv på så vis som utredningen beskriver. Det finns fördelar om eftervården till avtjänat frihetsberövande görs till en obligatorisk del av straffet. I dagens system finns stora utmaningar för socialtjänsten att motivera barn och ungdomar till behövlig vård när de är klara med sluten ungdomsvård.

Uppdelning mellan vård och straff

Utredningen menar att kraven på säkerhet för unga dömda kan få en negativ påverkan på den vård som ges till unga omhändertagna enligt LVU, varför en renodling av SiS verksamhet till att endast omfatta vård skulle vara gynnsamt.

Ett stort antal barn som är omhändertagna enligt LVU har likartade problem, har begått samma typ av handlingar, som de som är dömda till slutna ungdomsvård, och har kopplingar till kriminella nätverk. Därmed finns samma behov av säkerhet för denna grupp. För andra barn och unga som vårdas enligt LVU kan den säkerhetspräglade fysiska vårdmiljön ha en negativ inverkan. Men då den slutna ungdomsvården verkställs på särskilda avdelningar på ungdomshemmen, innebär det att dömda ungdomar till stora delar redan hålls avskilda från de som tvångsvårdas.

Många barn och unga på de särskilda ungdomshemmen upplever idag inte någon skillnad om de tvångsvårdas med stöd av LVU eller om de avtjänar ett straff. I likhet med utredaren bedömer därför förvaltningen att båda grupperna kan vara betjänta av en tydlighet i skillnaden mellan vård och straff.

För att undvika att barn verkställer straff tillsammans med vuxna, bedömer utredaren att det behövs en verkställighet med möjlighet till flexibilitet. Utredaren bedömer att Kriminalvården bäst kan tillgodose behovet.

Förvaltningen menar att även SiS har en möjlighet till flexibilitet, då verksamheten redan idag kan skilja yngre och äldre åt genom placering på olika avdelningar. Utredarens tanke om att verkställigheten skulle inledas inom SiS och att en överflyttning till Kriminalvården sker vid lämplig tidpunkt, bedömer förvaltningen kan vara ett bra alternativ i de fall den unge döms till ett långt fängelsestraff och hinner bli väl över de 21 år, vilket idag är gränsen för SiS, innan frigivning. Förvaltningen menar vidare att bristen på förutsebarhet, som utredningen ser som ett bekymmer, borde kunna avhjälpas med tydliga riktlinjer för när en överflyttning kan vara aktuell.

Det framgår inte annat av underlaget än att det rör sig om få personer som kommer bli så pass gamla att de inte kan vara kvar på de särskilda ungdomshemmen. Det är stora förändringar i lagstiftningen som föreslås och det rör sig om få individer som begår dessa allvarliga brott.

Behov av att i vissa fall särbehandla barn när fängelse verkställs

I utredningens förslag om särbehandling sägs att för mycket unga barn och barn och unga med särskilda behov av vård och stöd, exempelvis de med en psykiatrisk diagnos, kan en utpräglad vårdpåföljd vara lämpligare än fängelse. Förvaltningen delar denna uppfattning. För denna grupp kan det bli aktuellt att avtjäna sitt fängelsestraff inom SiS.

Forskning visar att många av de barn och unga som begår så allvarliga brott så påföljden kan bli fängelse, har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och skulle därmed kunna komma ifråga för verkställighet inom SiS. Men då utredaren samtidigt menar att kravet på samhällsskydd inte kan vara framträdande om så ska ske, kommer troligen ett mycket litet antal få den möjligheten. Detta då många unga som begår denna typ av brott, både de mycket unga barn och de med funktionsnedsättningar, inte sällan har en koppling till

kriminella nätverk. Det innebär således att även för barn och unga med stora vårdbehov kommer verkställigheten ske på fängelser.

Förvaltningens bedömning är därför att utredningens förslag inte kommer att säkerställa att dessa barn får behövlig vård och inte kommer att få någon egentlig verkan.

Förutsättningar och resurser

En stor utmaning för SiS i hela landet är att rekrytera personal med rätt kompetens. Att arbeta med ungdomar med utåtagerande beteende, på SiS eller inom Kriminalvården, kräver personlig lämplighet och utbildning. Utredningens förslag kräver att Kriminalvården erhåller tillräckligt med resurser för att först kunna skapa de anstalter och avdelningar som krävs och sedan ytterligare resurser för att driva dem i enlighet med barns behov och rättigheter. Då offentlig välfärd ofta tvingas anpassa sina verksamheter utifrån de omständigheter som råder, i samhället och politiken, är det idag omöjligt att svara på om förslaget kommer få de resurser som krävs. Det borde vara utmanande, även för Kriminalvården, att tillhandahålla personal med rätt kompetens för målgruppen.

Christina Alvelin

Förvaltningsdirektör

Ungdomsfullmäktige tycker till!

Dokumentation av dialog med ungdomsfullmäktige angående

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Chloé Nunez, Ledamot Hisingen
Elsa Eliasson, Ledamot, Centrum
Hugo Fogelin, Ersättare, Centrum
Sten Berg, Ordförande, Sydväst
Tindra Bergström, Ledamot, Hisingen

På ett extrainsatt möte 2023-11-14 träffar stadsjurist samt planeringsledare från stadsledningskontoret ungdomsfullmäktige (UF) och presenterar innehållet i det förslag som vi här kallar förslaget om ungdomsfängelser.

Göteborgs Stad ska svara på remiss, tycka till om ungdomsfängelser, och UF ska bidra i detta arbete. Bland annat tar UF del av vilka brott som är vanliga och hur många unga som döms varje år till sluten ungdomsvård. UF:arna har många frågor. Bland annat diskuteras varför remissen kommer när uppdraget om ungdomsfängelser redan finns. Några saker UF uppmärksammar från förslaget om ungdomsfängelser:

- Regeringen vill ta bort statens institutionsstyrelse (SIS) och ha kriminalvårdens ungdomsfängelser i stället.
- Kriminalvården har inte så stor erfarenhet av ungdomar, det har SIS.
- SIS har svårt att ta emot alla unga som har behov av vård.
- Ungdomsövervakning finns inom frivården.
- Vi behöver hitta bra lösningar för unga som begår grova brott.

Generella iakttagelser och frågor

Varför ha ungdomsfängelser, vad blir skillnaden från dagens SIS-hem? Kriminalvården är experter på vuxna, att hålla vuxna inlåsta inte barn. UF är oroliga att kriminalvården kommer att förlora pengar, de har väl redan en ansträngd ekonomi beroende av gängkriminaliteten. Viktigt att pengar finns till vård av unga.

Vad är bra med förslaget?

Styrka att kriminalvården får ökade befogenheter, till exempel ta del av digital korrespondens.

Det här med frivården låter som en bra grej, återintegrering i samhället.

Bra att kriminalvården tar ansvar för att barn inte flyttas runt så mycket som de görs idag.

Ungdomsfängelser måste handla om vård.

Bra med konsekvenser om man begått allvarliga brott.

Man borde höja budgeten till SIS och reformera SIS i stället.

Vad är mindre bra med förslaget?

Risk att man tappar perspektivet om vård. Det måste säkerställas! De handlar om personer som har hela liv framför sig. De måste återintegreras så snart som möjligt och bidra till systemet/samhället. Vård är dyrt. Samhället har inte råd att tappa unga medborgare!

Gängen kanske väntar på att ”återintegrera” unga hos sig, i gängen, i stället för i samhället.

Vård måste säkerställas annars blir det återfall, kanske till grövre brott.

Kom ihåg att trauma ofta ligger bakom orsaker till brott.

Känns som man bara drar på från regeringens sida, felprioriteringar, man kan inte sätta 13-åringar i fängelse.

Budget måste följa med uppdraget, annars blir det som ett öppet sår. Mer och mer infekterat.

Andra synpunkter gällande förslaget

Ingen kommer att bry sig om att barn hamnar i fängelser, det kommer inte vara avskräckande alls för unga.

De som begår brott vet ju att man kan hamna i fängelse, men konsekvenstänket är ju inte fullt utvecklat hos unga.

Makt, adrenalin styr brottslingar, inte straffen.

Kan ju vara avskräckande för gängen, att barn får fängelse, lönar sig kanske inte att använda barn på samma sätt som nu.

Billigt att involvera barn i kriminalitet som det är nu.

Hemskt när barn luras, påverkas till att begå brott.

Den ökande grova kriminaliteten är ett problem vi måste jobba med lång sikt, vi löser inte detta snabbt. Detta förslag tycker jag är kortsiktigt. Vi måste se till att unga inte hamnar i kriminalitet från start. Det känns hopplöst.

Synpunkter från Östra Göteborgs Ungdomsråd som kommit in till UF i frågan

Jag lyssnade på en podcast med någon som jobbar inom detta. Det är inte idealt för de yngre hamnar i SIS- hem och i sluten ungdomsvård och gängen använder sig av ännu yngre barn i stället. Att skicka dem till krimvården gör det inte bättre. Med SIS är det enklare att få tillgång till jobb osv.

Men är man dömd i krimvård blir man sedd som riktig brottsling. De gör det svårare för dessa unga vuxna att kunna etablera sig i det vanliga samhället om de egentligen vill lämna. Det gör arbetet för alla svårare om de blir dömda till krimvård, i stället för SIS eller ungdomsvård.

Kommer barn som begår brott bry sig om de hamnar i HVB-hem eller fängelse? -Nej för de vet inget bättre.

Det kan vara en merit i gänglivet om man blir dömd till fängelse, man ses som att man tar ett för gänget. Gänget skiter i om du är barn och hamnar i SIS. Därför är det enklare att få dessa ungdomar att hoppa av om de inte har denna priden hos gängen.”

Till sist vill ungdomsfullmäktige tacka för möjligheten att få lämna synpunkter i denna viktiga fråga som i allra högsta grad rör barn och unga i staden.

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Justitiedepartementet – En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av att göra förändringar i nuvarande ordning, bland annat för att höja kvaliteten på den vård som bedrivs och för att höja säkerheten. Göteborgs Stad vill betona vikten av att det finns en välfungerande skolverksamhet, att verkställigheten anpassas för barn och unga och att det bedrivs en kvalificerad vård och behandling för att förhindra återfall i brott, oavsett vilken påföljdsform som används och vem som är ansvarig huvudman. För detta krävs att det finns tillgång till personal med rätt kompetens och en vårdmiljö som är anpassad för barn.

Det kan konstateras att det finns sakliga skäl för att såväl utveckla den slutna ungdomsvård som bedrivs för aktuell målgrupp vid SiS som att ersätta denna påföljd med en fängelsepåföljd anpassad för unga. Göteborgs Stad delar flera av de bedömningar som görs kring de olika alternativen.

Det är till exempel angeläget att rymningar, fritagningar och hot och våld mot intagna och personal kan förhindras. Då Kriminalvården idag har en struktur och ett regelverk som, i högre grad än vad som gäller för SiS, kan tillgodose behovet av samhällsskydd, är det utredningens bedömning att Kriminalvården utifrån den aspekten är bättre lämpad än SiS att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning i denna del.

Riskerna för återfall i brott är störst direkt efter frigivning och börjar därefter avta cirka ett år efter frigivningen. Den så kallade upphörandeprocessen är komplex och individer klarar sällan på egen hand de utmaningar som en återgång till ett normalt liv innebär. Många med kriminell livsstil påbörjar processen i en situation med brist på sociala och ekonomiska resurser. För dem är det avgörande att erbjudas utbildning, arbete och meningsfulla fritidsaktiviteter för att ersätta brottslighet med konventionella inkomster och aktiviteter. Återfall och misslyckanden är vanliga under processen och stödet till den enskilde är avgörande för att bryta det kriminella livet. Systemet med villkorlig frigivning och de strukturer som förslaget innebär, med bland annat en utsedd handläggare i hemkommunen, framstår därför som ett bra verktyg för att minska risken för återfall i brott.

Utredningen anser att ett skäl till att Kriminalvården ska ta över verkställigheten för frihetsberövande påföljder för barn är att Kriminalvården har erfarenhet av minderåriga inom ramen för häktningsverksamheten samt har erfarenhet av målgruppen utifrån påföljden ungdomsövervakning. Göteborgs Stad anser att det dock inte går att likställa

med den mångåriga erfarenhet SiS har av barn- och ungdomsvård. SiS har idag en väl fungerande skolverksamhet. Risken är stor att skolverksamheten inom Kriminalvården inte kommer kunna erbjuda samma kvalitet som den som finns på SiS idag eftersom antalet barn kommer vara lägre.

Det är dock inte möjligt för Göteborgs Stad att utifrån utredningens innehåll till fullo ta ställning till förslaget. Alternativet att utveckla den slutna ungdomsvården bedöms inte vara tillräckligt utrett för ett sådant ställningstagande och några bärande delar så som ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och förbättra säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen ingår inte som en del av nu aktuellt utredningsuppdrag. Utredningen har inte heller i tillräcklig mån övervägt alternativa utformningar av villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård i Kriminalvårdens regi, eller beaktat alternativa förslag på hur identifierade problemområden kan åtgärdas genom ändringar i hur befintliga påföljder döms ut, exempelvis genom att i lag begränsa tillämpningsområdet för slutna ungdomsvård. Det finns därför inte förutsättningar att bedöma om slutna ungdomsvård eller fängelse är mest lämplig för barn och unga eller ta ställning till de aktuella myndigheternas sammantagna förutsättningar för verkställighet av den frihetsberövande påföljden. Göteborgs Stad lämnar dock ett antal synpunkter och beskriver alternativa lösningar i förhållande till utredningens huvudförslag.

Förändrad åldersstruktur inom SiS

Införandet av längre strafftider får som konsekvens att fler vuxna avtjänar frihetsberövande straff på SiS ungdomshem under längre tidsperioder. Detta förhållande motiverar att påföljden eller dess tillämpning förändras på något sätt. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning i denna del. Utredningen lägger emellertid stor vikt vid ännu inte genomförda förändringar. Göteborgs Stad kan, i tillägg till det som utredningen framhåller, också se att eventuella ytterligare straffskärpningar, ändringar av den så kallade aspirationsprincipen (reduktionen av det samlade straffvärdet när flera brott lagförs i samma rättegång) och ungdomsreduktionen, kan komma att leda till att sammanlagt fler barn och unga kommer att dömas till frihetsberövande påföljder, även kortare straff. För de gärningar som idag inte ses som tillräckligt allvarliga för att motivera en frihetsberövande påföljd kommer behovet av samhällsskydd eller säkerhet inte heller vara lika påtagligt, vilket gör att skälen för att ta bort slutna ungdomsvård inte väger lika tungt.

Göteborgs Stad vill i sammanhanget framhålla att SiS redan idag har möjlighet till flexibilitet genom att kunna skilja yngre och äldre genom placering på olika avdelningar, och att det skulle kunna vara ett alternativ att verkställighet skulle kunna inledas inom SiS för att senare kunna övergå till verkställighet inom Kriminalvården i vissa fall. Bristen på förutsebarhet och risken för svåra bedömningar som beskrivs i utredningen borde kunna avhjälpas genom tydliga lagregler och ledning i förarbeten.

Verkställighet av ungdomsfängelse vid särskilda ungdomshem

I förslaget till ny lag anges att det ska finnas ett utrymme att verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Om kraven på samhällsskydd är framträdande, till exempel för att den unge har kända kopplingar till kriminella nätverk, bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Det bör alltså inte vara aktuellt att fatta beslut om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem om risken för rymning eller fritagning är hög.

Göteborgs Stad gör bedömningen att kravet på att behovet av samhällsskydd inte får vara framträdande för att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas, sannolikt kommer att resultera i att endast ett mycket litet antal personer kommer att få sin påföljd verkställd inom SiS. Många av de barn och unga som begår allvarliga brott, både de mycket unga barn och de med funktionsnedsättningar, har många gånger en koppling till kriminella nätverk. Det innebär att även för barn och unga med stora vårdbehov kommer verkställigheten ske på fängelser. Förslaget säkerställer därmed inte att dessa barn får den vård de behöver.

Yttranden enligt LUL och personutredningar i brottmål

Åklagaren ska enligt 11 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) i vissa fall inhämta ett yttrande från socialnämnden när ett barn misstänks för att ha begått ett brott innan den fyllt 18 år. Yttrandet används som underlag när åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. Om åtal väcks kan yttrandet användas som underlag för valet av påföljd. I bestämmelsen anges vidare vilka uppgifter som ska finnas med i ett yttrande. Sådana uppgifter är till exempel en bedömning av om barnet eller den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att hen utvecklas ogynnsamt. Domstolen eller åklagaren kan också besluta om att inhämta en personutredning av frivården inför en kommande rättegång i brottmål. Det innebär att frivården gör en bedömning av vilken typ av påföljd som skulle vara lämplig om personen döms.

I utredningen finns inga särskilda överväganden kring om och i så fall på vilket sätt förslaget påverkar socialtjänstens skyldigheter enligt 11 § LUL. Göteborgs Stad anser dock att det här finns vissa oklarheter, särskilt vad avser att klargöra barnets eller den unges eventuella anknytning till kriminella nätverk.

Utredningen föreslår bland annat att det under vissa omständigheter fortsatt bör vara möjligt för barn att avtjäna frihetsberövande straff på ungdomshem. Flera av de omständigheter som enligt utredningen ska beaktas vid bedömningen är sådana som socialtjänsten har bäst förutsättningar att identifiera och beskriva inom ramen för sitt yttrande. Som beskrivits ovan kan dock inte ett fängelsestraff verkställas vid ett ungdomshem om behovet av samhällsskydd på grund av eventuella kopplingar till kriminella nätverket är tillräckligt stort. Detta är information som typiskt sett ter sig mer relaterad till Kriminalvårdens eller polisens ansvarsområde än till socialtjänsten. Av utredningen framgår inte hur ansvarsfördelningen för denna uppgift ska fördelas mellan myndigheterna. Det finns därför ett behov av vägledning kring hur befintliga bestämmelser ska tillämpas och hur ansvarsfördelningen för att lyfta fram relevanta omständigheter ska se ut.

Förslaget att socialnämnden ska utse en handläggare

Göteborgs Stad är positiv till förslaget om att socialnämnden ska utse en särskild handläggare i syfte att bland annat medverka vid utslussning och villkorlig frigivning för att ge stöd åt barnet för att han eller hon ska undvika att återfalla i brott. Inför barnets frigivning ska handläggaren vara delaktig till exempel i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov.

Det finns fördelar om eftervården till avtjänat frihetsberövande görs till en obligatorisk del av straffet. I dagens system finns stora utmaningar för socialtjänsten att motivera barn och ungdomar till behövlig vård när de är klara med slutna ungdomsvård. Göteborgs Stad

anser dock att det bör övervägas om samverkansansvaret mellan socialnämnden och den verkställande myndigheten bör fortgå fram till dess att tiden för den villkorliga frigivningen löpt ut, eller att den unge fyller 21 år om det inträffar tidigare. Detta för att stödet för de barn som fyllt 18 år under anstaltsvistelsen eller kort efter frigivning inte ska försvinna och syftet med bestämmelsen i majoriteten av fallen därmed inte kunna uppfyllas. För det fall en sådan förändring genomförs behöver detta kostnadsberäknas inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Straffrättsliga och andra rättsliga synpunkter på utredningen

Utredningens uppdrag har avgränsats till att handla om straffsystemets verkställighetsnivå, alltså hur påföljderna ska utformas. Överväganden med bäring på frågor kring hur domstolarna ska välja påföljd, tillämpningsnivån, saknas därför. Straffsystemet är emellertid ett system som behöver ses som en helhet, där förändringar i ett led kan få påverkan på ett tidigare eller senare led.

Det är en given utgångspunkt ur ett straffrättsligt perspektiv att fängelse är den påföljd som är av högst svårighetsgrad och att domstolen särskilt ska beakta omständigheter som talar för att välja en lindrigare påföljd än fängelse när påföljden ska bestämmas. Det kan inte uteslutas att en förändring av påföljderna där barn inte längre kommer att få en påföljd med ett tydligt vårdperspektiv därför skulle kunna leda till att domstolarna förändrar sin tillämpning av exempelvis reglerna i 29 kap. 5 § brottsbalken och mildrar straffet genom att förkorta det eller välja en lindrigare påföljd.

För vuxna lagöverträdare med missbruksproblematik finns möjligheten att undvika att döma ut en fängelsepåföljd genom att i stället döma till en vårdpåföljd i form av en skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (så kallad kontraktsvård vilket innebär vistelse på institution). Så som reglerna tillämpas idag döms inte barn till kontraktsvård och den begränsade möjligheten för barn att verkställa fängelsestraff på ungdomshem som utredningen föreslår kan inte anses motsvara den påföljd som finns för vuxna. En sådan skillnad i systemet mellan barn och vuxna måste vara motiverad av starkt vägande skäl för att kunna accepteras. Det kan också ifrågasättas om skillnaden är förenlig med barnkonventionen. Överväganden kring detta saknas i utredningen.

Det saknas även överväganden kring hur kombinationsstraffet skyddstillsyn och fängelse kan komma att påverkas av förslaget och hur det kan påverka åldersstrukturen på den grupp av barn som kan komma att avtjäna påföljd på anstalt och den genomsnittliga längden på straffen. Det går inte att utesluta att flertalet av de barn som i dagsläget döms till sluten ungdomsvård i stället kommer att dömas till ett sådant kombinationsstraff om sluten ungdomsvård tas bort.

Avgränsningen till att enbart analysera lösningar i verkställighetsledet får som konsekvens att någon bedömning av vilka effekter förslagen får på andra delar av straffsystemet inte blir aktuell. Detta leder till att mindre ingripande och eventuellt mer kostnadseffektiva lösningar inom tillämpningsnivån inte har utretts.

Kriminalvårdens förutsättningar för att kunna genomföra förslaget

Som framgår av utredningen står Kriminalvården inför stora utmaningar under kommande år. Överbeläggning utgör redan en stor påfrestning på verksamhetsinnehåll, säkerhet och arbetsmiljö, samtidigt som kompetensförsörjningen blivit en allt större utmaning där bristen på personal riskerar att sätta gränser för myndighetens möjlighet att expandera.

I Kriminalvårdens årsredovisning år 2022 beskriver generaldirektören att myndigheten lyckades upprätthålla verksamhet och säkerhet på acceptabla nivåer, trots omfattande påfrestningar i form av hög arbetsbelastning, svårigheter att möta kompetens och utbildningsbehov, sänkta ambitioner och ett allvarligt säkerhetsläge med ökning av ordningsstörande incidenter, otillåten påverkan samt direktavvikelser från anstalter. Gällande exempelvis behandlingsprogrammen framgår det av årsredovisningen att färre fullföljde behandlingsprogrammen än tidigare år, att det fanns en brist på personal och programledare, att programledare fick arbeta som kriminalvårdare och att det fanns en brist på ändamålsenliga lokaler.

Kriminalvården har senare genom rapporter och budgetunderlag framfört att utmaningarna är av sådan karaktär, framförallt gällande kompetensförsörjningen, att det är avgörande för om myndigheten kan omhänderta ytterligare reformer som leder till ökade platsbehov att myndigheten ges tillräcklig tid och resurser och att inte för många reformer genomförs parallellt.

Utifrån den bild som målas upp av Kriminalvårdens stora utmaningar att redan idag klara sitt uppdrag och därtill utöka verksamheten framöver, anser Göteborgs Stad att det kan ifrågasättas om myndigheten har förutsättningarna att klara av att utveckla och genomföra förslaget i enlighet med utredningens intention, särskilt utifrån risken att inte lyckas rekrytera personal. SiS kommer att fortsätta bedriva vård för barn och unga som tvångsomhändertagits enligt LVU, vilka ofta delar liknande svårigheter och behov som de som omfattas av LSU. Dessutom kommer SiS även framöver att verkställa ärenden enligt LSU under många år framöver. Det är därför nödvändigt för organisationen att behålla och upprätthålla sin kompetens vilket innebär att Kriminalvården och SiS kommer att konkurrera om samma kompetenser.

Resursbrist i anstalt kan leda till behov av prioriteringar mellan exempelvis verkställighetsinnehåll för barn och unga och kapaciteten att upprätthålla säkerheten för alla intagna. I den avvägningen kommer säkerhetsintresset behöva gå före, med konsekvenser för barnen och i förlängningen för samhället i stort om det leder till ökat behov av eftervård eller återfall i brott.

Göteborgs Stad menar att utredningen i sina överväganden inte i tillräcklig grad har beaktat Kriminalvårdens faktiska förutsättningar och vilka risker det medför för att genomföra förslagen.

Det finns ett fortsatt behov att utveckla verksamheten på SiS

Som utredningens framhåller finns det stora utmaningar för SiS kring bland annat säkerhet på ungdomshemmen och kravet på samhällsskydd. SiS har under senare år vidtagit flera åtgärder med syfte att åtgärda problem inom dessa områden. SiS har emellertid i sin hemställan till regeringen från juni 2022 framhållit behovet av tillräckliga resurser och lagändringar för att kunna utvärdera och utveckla verksamheten samt upprätthålla säkerheten och tillgodose kravet på samhällsskydd.

Utifrån att påföljden sluten ungdomsvård alltjämt kommer att finnas kvar under många år framöver, till följd av tid som krävs för att genomföra förslaget samt de lagliga hinder som finns för att snabbt fasa ut påföljden sluten ungdomsvård, måste tillräckliga resurser tillföras SiS och lagändringar genomföras gällande bland annat SiS befogenheter oavsett om något av förslagen i utredningen genomförs eller inte.

Göteborgs Stad anser att samtidig utveckling av två olika verksamheter kan komma att medföra ökade samhällskostnader samtidigt som det finns en risk för att verksamhetsutvecklingen inom SiS kan komma att försummas.

För Göteborgs Kommunstyrelse