

Rättsavdelningen
Petra Bergendahl
petra.bergendahl@socialstyrelsen.se

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.sej
u.L5@regeringskansliet.se

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Justitiedepartementets dnr Ju2023/01830

Socialstyrelsens yttrande utgår från myndighetens verksamhetsområde.

Socialstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn, så ska påföljden bestämmas till fängelse. Om fängelse införs som enda frihetsberövande påföljd lämnar Socialstyrelsen vissa synpunkter gällande verkställigheten av en sådan påföljd.

10.7 Slutsatserna är att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten

Socialstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn, så ska påföljden bestämmas till fängelse.

Utredningen har fört fram flera skäl för sin slutsats. Socialstyrelsen håller med om att några av de skäl som utredningen har fört fram är betydelsefulla för att verkställigheten av en frihetsberövande påföljd ska bli så bra som möjlig för det enskilda barnet, men även för andra barn som också är frihetsberövade eller vårdas på samma ställe. Det gäller t.ex. vikten av att åldersstrukturen på Statens institutionsstyrelse (SiS) inte blir allt för vid (se 10.4.1) och att det därför finns ett behov av flexibilitet under verkställigheten (se 10.6.3). Det gäller även utredningens bedömning av att en frihetsberövande påföljd för barn bör innehålla en obligatorisk och en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet (se 10.5). Socialstyrelsen anser dock att detta kan uppnås på andra sätt än att fängelse blir den enda frihetsberövande påföljden för barn. Exempelvis genom utveckling och förbättring av verkställigheten av slutet

ungdomsvård. Det finns idag stora problem inom slutna ungdomsvård, till exempel i form av fritagningar och rymningar, att barn som är involverade i grov organiserad brottslighet placeras med andra barn samt att många barn återfaller i brott efter genomförd vård. SiS behöver få nödvändiga verktyg och befogenheter för att kunna upprätthålla en god säkerhet. För att komma till rätta med detta krävs även ett omfattande utvecklingsarbete, inklusive tid och resurser.

Socialstyrelsen vill understryka vikten av att se förslagen i denna utredning samt kommande förslag inom området i ett sammanhang. Utöver detta betänkande pågår flera andra utredningar som berör unga lagöverträdare så som bland annat *Ungdomskriminalitetsnämnder – en ny ordning för att förebygga brottslighet* (Dir. 2022:106) och *Skärpta regler för unga lagöverträdare* (Dir. 2023:112). Förslagen i dessa utredningar kan sammantaget komma att innebära konsekvenser för barn som är svåra att överblicka.

I Sverige finns en lång tradition av att särbehandla barn som är lagöverträdare i rättsväsendet som också innebär att barn som begår brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Det har till exempel inneburit att barn endast i undantagsfall ska dömas till fängelse. Detta bygger bland annat på kunskapen om att fängelsestraff innebär särskilda risker för barn och att straffrättsliga ingripanden därför behöver anpassas efter barnets mognadsnivå, begränsade livserfarenheter och andra omständigheter utifrån ett barnperspektiv.

Socialstyrelsen anser att det är viktigt att samhället fortsätter att värna principen om att särbehandla barn som är lagöverträdare. Det gäller även i fråga om frihetsberövande påföljder när det gäller barn som har begått allvarliga brott.

Många barn som begår allvarliga brott har ett omfattande behov av vård och stöd. Många har t.ex. en neuropsykiatrisk diagnos eller en beroendeproblematik (se 6.3.2). Utredningen har framfört att det inte finns någon evidens för att ett visst straff eller en viss verkställighetsform ger bättre resultat än andra samt att det frihetsberövade barnet kan komma att erbjudas samma behandlingsinnehåll inom Kriminalvården som hos SiS (se 10.7.1). Det framförs också att SiS på senare tid har tvingats fokusera på att skapa en miljö som är allt mer lik en anstaltsmiljö.

Även om så är fallet har SiS ett mycket tydligare vårduppdrag jämfört med Kriminalvården (Detta framgår t.ex. i 10.6.2, 10.7.3 och 10.8.). Dessutom omfattas SiS verksamhet, inklusive slutna ungdomsvård, i tillämpliga delar av socialtjänstlagen (2001:453), vilket Kriminalvårdens verksamhet inte gör.

Att ha en utgångspunkt i socialtjänstlagen innebär att arbeta för det som är bäst för barnet och att arbetet genomförs tillsammans med barnet och dennes närstående. Arbetet ska också präglas av en helhetssyn i stället för symtomtänkande. Det innebär exempelvis att barnets eller familjens situation och problem ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Eftersom barn tar större skada än vuxna av ett frihetsberövande är det centralt att ett sådant frihetsberövande så långt som möjligt anpassas till barnet. Det är därför viktigt att vård och stöd genomsyrar verkställigheten, inte bara i de behandlingsmetoder som erbjuds, utan i allt man gör kopplat till barnet. Om Kriminalvården tar över ansvaret så innebär det ett fokus på straff och samhällsskydd på bekostnad av barnets rättigheter. Det riskerar att få negativa konsekvenser för barnets fortsatta utveckling och återanpassning till samhället.

De barn och unga som vårdas på SiS på grund av allvarlig kriminalitet kan vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU. Syftet med detta system är att barn med samma form av problematik ska kunna vårdas av samma huvudman eftersom barnen har samma typ av vårdbehov, oavsett om det sker inom ramen för en påföljd eller inte. Utredningens förslag innebär att man inte längre får ett helhetsperspektiv när det gäller vården eftersom dessa barn kan komma att flyttas runt mellan SiS och Kriminalvården.

Socialstyrelsen vill understryka att det utifrån ett barnrättsperspektiv är viktigt att den verkställande myndigheten har ett helhetsperspektiv och ett tydligt vårduppdrag samt arbetar utifrån socialtjänstlagens intentioner för att barnen ska få de bästa förutsättningarna att återanpassas till samhället. Myndigheten anser att utredningen med förslaget inte har tillräckligt fokus på vård. Myndigheten anser därför att de argument som utredningen har framfört för att införa fängelse som enda frihetsberövande påföljd för barn inte är tillräckliga.

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

Socialstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att rätten får besluta att straffet ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden.

Utredningen bedömer att undantagsbestämmelsen bör tillämpas restriktivt och att bestämmelsen i första hand bör vara avsedd att begränsa

skadeverkningarna för de yngsta barnen i åldersspannet och de barn som har ett påtagligt vård- eller omvårdnadsbehov. Eftersom många barn som döms till slutet ungdomsvård har behov av vård, bl.a. utifrån att de har en neuropsykiatrisk diagnos och beroendeproblematik (se bl.a. 6.3), ser myndigheten att det finns ett behov av att ytterligare tydliggöra vilka unga som kan ha ett sådant påtagligt behov av vård eller omvårdnad att det kan bli aktuellt med verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Även om målgruppen inte är ny för SiS så innebär förslaget att SiS får en tydligare inriktning på att vårda de med ett påtagligt vård- eller omvårdnadsbehov. Myndigheten ser därför också ett behov av att analysera hur dessa barns vårdbehov ska tillgodoseas.

11.2.1 Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse

Utredningen föreslår att den befintliga fängelselagen (2010:610) ska tillämpas i de fall som den nya fängelselagen för unga inte ska tillämpas. Utredningen föreslår därför att det införs ett andra stycke till 1 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) där det framgår att när lagen tillämpas för den som inte fyllt 18 år så ska den intagnes ålder särskilt beaktas. I författningskommentaren framgår att barnkonventionens reglering ska tillämpas, vilket bland annat innebär att barnets bästa ska sättas i främsta rummet och att barnet ska ges rätt att komma till tals i frågor som rör honom eller henne. Socialstyrelsen anser dock att detta också bör komma till uttryck i lagrummet, genom att där lyfta barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att vad som bedöms vara barnets bästa i första hand ska beaktas. Vid en så ingripande åtgärd som ett frihetsberövande i fängelse är för ett barn, är det viktigt att barns rättigheter kommer till tydligt uttryck i lagstiftningen.

När barn får ett fängelsestraff verkställt är det viktigt att de får möjlighet att upprätthålla kontakten med sina vårdnadshavare och andra viktiga närstående personer. Av artikel 37 barnkonventionen följer även en rätt för barnet att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök under den tid barnet är frihetsberövat. När det gäller verkställighet av fängelsestraff vid särskilt ungdomshem framgår av 3 kap. 6 § i lagförslaget att den intagne har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt. När det gäller barn som verkställer sitt straff i fängelse ska istället bestämmelserna i fängelselagen tillämpas. I 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) anges däremot att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Barnets rätt att ta emot besök är alltså inte lika tydlig när det gäller verkställighet av straff i fängelse som i när det är fråga om verkställighet av straff i särskilda ungdomshem. Myndigheten anser att samma rätt att ta emot besök när det gäller verkställighet av straff i fängelse ska gälla som vid verkställighet av straff i särskilda ungdomshem.

Barn ska placeras på ungdomsavdelningar

Barn som avtjänar ett fängelsestraff kan ha andra behov än vuxna. Det är därför viktigt att påföljden anpassas utifrån barns särskilda behov. Det är också viktigt att barns rättigheter och behov tillgodoses under verkställigheten av en frihetsberövande påföljd. Det gäller t.ex. barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att vad som bedöms vara barnets bästa i första hand beaktas.

Socialstyrelsen instämmer därför i bedömningen att barn ska avtjäna fängelse vid avdelningar som är särskilt anpassade för barn så att barnets rättigheter och behov tillgodoses under verkställigheten. Myndigheten instämmer även i att det är viktigt att säkerställa att även flickor får sina behov av rättigheter tillgodosedda under verkställigheten av ett fängelsestraff.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att den intagne ska tas in vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning. Myndigheten vill dock påtala att det bör krävas mycket starka skäl för att inte placera ett barn på en ungdomsavdelning. I utredningen anges som exempel att ett skäl kan vara med hänsyn till den unges behov av skydd mot angrepp från andra intagna. I sådana fall är det viktigt att man har prövat om det ändå går att lösa en säker placering på en ungdomsavdelning med t.ex. utökad personalstyrka. Det är också viktigt att barnet har fått möjlighet att själv uttrycka sina önskemål kring val av placering.

Verksamheten vid ungdomsavdelningarna ska vara anpassad för barn

Socialstyrelsen tillstyrker, av samma skäl som beskrivs ovan, utredningens förslag om att den verksamhet som bedrivs vid ungdomsavdelningar ska vara anpassad för barn.

Utredningen framför att det är av vikt att verkställigheten sker under trygga former och att de barn som ska avtjäna fängelse tillförsäkras sådan omvårdnad som behövs för att barnet ska kunna växa och utvecklas som människa. Det bör därför ställas särskilda krav på personaltäthet och personalens kompetens. Socialstyrelsen håller med om detta, men saknar en fördjupad analys kring vilken särskild kompetens som kan behövas när man jobbar med frihetsberövade barn.

Utredningen anger att det måste säkerställas att barn med funktionshinder kan tas emot på samma villkor som barn utan sådana hinder. Utredningen beskriver att det innebär att lokalerna, och i vart fall vissa boenderum, bland annat måste tillgänglighetsanpassas för personer med nedsatt rörelse- eller

orienteringsförmåga. Socialstyrelsen anser att det är viktigt att lokalerna även anpassas till barn med t.ex. neuropsykiatriska funktionshinder.

Verkställighetsplanering för barn

Socialstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att särskilda krav ska ställas på samverkan och samråd vid barnets verkställighetsplanering.

Utredningen anser att den verkställande myndigheten ska samråda med barnet och hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer om det är möjligt och bedöms som lämpligt. Socialstyrelsen håller med utredningen om att det finns behov av mer omfattande samverkan kring ett barn än en vuxen. För att barnets anpassning i samhället ska underlättas och för att motverka negativa följder av frihetsberövandet är det viktigt att en samverkan kommer till stånd med både barnet och vårdnadshavarna.

Myndigheten anser därför att utgångspunkten måste vara att samverkan ska ske med barnet och dennes vårdnadshavare och att samverkan med dessa även sker löpande under verkställigheten. Detta beskrivs i författningskommentaren men bör på ett mer tydligt sätt komma till uttryck i författningen. Lagrummet behöver därför tydliggöra att den verkställande myndigheten vid både verkställighetsplaneringen och under verkställigheten ska samråda med den intagne och dennes vårdnadshavare och eventuellt andra berörda personer.

Socialstyrelsen håller med utredningen om att samverkan ska ske med socialnämnden och vid behov även med andra berörda myndigheter och aktörer. Det är viktigt att Kriminalvården har en tät samverkan med socialtjänsten för att planera för stöd och insatser efter avtjänat fängelsestraff.

Skolundervisning vid ungdomsavdelningar

Socialstyrelsen har inget att erinra mot utredningens förslag om att Kriminalvården får författningsstöd för att bedriva undervisning.

SiS har redan erfarenhet av och god kunskap om att bedriva skolverksamhet anpassad till målgruppen och det är en del av behandlingen som barn och unga får på SiS. Att ha en fungerande skolundervisning är en av de enskilt viktigaste skyddsfaktorerna för barn och unga med normbrytande beteende. Socialstyrelsen vill därför understryka att det är viktigt att även de barn som döms till fängelse får en skolundervisning av god kvalitet. Myndigheten önskar också att det görs en mer utförlig analys kring hur rättigheterna till utbildning ska säkerställas för flickor som döms till fängelse.

11.2.2 Särskilt om regleringen i fängelselagen för unga

Socialnämndens ansvar för barn som avtjänar fängelse

Socialstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att socialnämnden ska utse en särskild person att vara handläggare för barnet. Myndigheten håller med om att det vore lämpligt om Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram stödmaterial som närmare kan klargöra hur uppdraget med en särskild handläggare för barn som avtjänar fängelse bör utformas.

11.3 Informationsutbyte och sekretess

Socialstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att socialtjänstsekretessen inte ska hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan eller om uppgiften gäller någon som omfattas av en verkställighetsplan. Myndigheten instämmer även i utredningens förslag om att det införs en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för Kriminalvården att lämna ut uppgifter till bland annat socialtjänsten. Detta då en sådan bestämmelse gör det möjligt för Kriminalvården att ha en tät samverkan med socialtjänsten, vilket kan vara av betydelse för att barnet ska få rätt insatser.

När det gäller Kriminalvårdens möjlighet att lämna ut uppgifter till enskilda och andra myndigheter önskar Socialstyrelsen dock en tydligare avgränsning. Det gäller till exempel uppgifter till skolan. Många av de unga som har avtjänat ett fängelsestraff torde inte längre vara skolpliktiga efter sitt straff. Om den unge avser att börja i en ny skola efter verkställigheten så är det utifrån den unges eget val att studera vidare. Det är därför inte självklart att det ska finnas möjligheter för Kriminalvården att dela uppgifter med den skolan utan barnets samtycke, eftersom information om en fängelsevistelse också kan upplevas som en mycket integritetskänslig uppgift.

Beslut i detta yttrande har fattats av avdelningschefen Pär Ödman. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Mariana Näslund Blixt deltagit. Juristen Petra Bergendahl har varit föredragande.

För Socialstyrelsen

Pär Ödman

Petra Bergendahl