

2023-12-07

Dnr 1.7.1-6465-2023

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

Remissvar över betänkandet SOU 2023:44 En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga
(Ju2023/01830)

Statens Institutionsstyrelse (SiS) lämnar härmed remissvar över rubricerat betänkande.

SiS kan inte ställa sig bakom utredningens huvudförslag men tillstyrker dess alternativa förslag.

Inledningsvis vill SiS framhålla följande.

Den utveckling som varit i Sverige de senaste åren där allt yngre barn begår grova våldsbrott är mycket allvarlig. Samhället måste givetvis reagera kraftfullt för att vända utvecklingen. Utredningens huvudförslag innebär dock en stor samhällsförändring. Konsekvenserna av förändringen över tid är svåröverskådliga men det är givet att de kommer att vara omfattande, både på individ- och samhällsnivå. Förslaget är inte tillräckligt underbyggt för att kunna ligga till grund för en sådan omfattande förändring. Det är osäkert om huvudförslaget innebär att de effekter som eftersträvas kommer att kunna uppnås.

De närmare skälen för SiS inställning redovisas i det följande.

En ändamålsenlig påföljd för barn och unga

Utredningen gör i *avsnitt 10.3* bedömningen att den frihetsberövande påföljd som väljs för målgruppen ska vara anpassad för den aktuella åldersgruppen och ta hänsyn till att det är fråga om barn enligt barnkonventionens definition. SiS instämmer i denna bedömning. Som utredningen har konstaterat i *avsnitt 6.2* skiljer sig gruppen barn från gruppen vuxna i sin fysiska och psykiska utveckling. Ungdomsåren är unika och kännetecknas av en snabb utveckling av hjärnan, vilket i sig påverkar risktagande, beslutsfattande och impuls kontroll. Barn är således i allmänhet mer benägna att ta risker och söka spänning än vuxna och har sämre förmåga till impuls kontroll och bedömning av framtida

konsekvenser av sitt handlande. Barn har även en sämre känslomässig förmåga att stå emot grupstryck. Barn tar mer skada än vuxna av ett frihetsberövande.

SiS erfarenheter visar att många inom gruppen barn och unga som har letts in på en brottslig bana har blivit utsatta för våld under uppväxten och fått leva med vuxnas missbruk och psykiska ohälsa. En stor del av gruppen har även neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, egen missbruksproblematik och en misslyckad skolgång. Därutöver har de en hög grad av fysisk och psykisk ohälsa i jämförelse med jämnåriga. Det vägval som görs avseende påföljden måste därför ha sin utgångspunkt i att minimera skadeverkningarna av inlåsningen och att återanpassning i samhället ska underlättas.

Målgruppen kommer att vara kvar på SiS

Utredningen betonar i *avsnitt 10.6.2* att med huvudförslaget kan SiS verksamhet renodlas till att enbart avse vård och behandling. SiS ser anledning att klargöra att de barn och unga som verkställer sluten ungdomsvård endast utgör en liten andel av den totala gruppen barn och unga som vårdas vid SiS på grund av kriminalitet. Även om den vård som ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och den slutna ungdomsvården särskiljs vad gäller placeringsgrund så är målgrupperna till stora delar överlappande. Ofta är det samma individer som är föremål för omhändertagande med stöd av LVU som också döms till sluten ungdomsvård.

Det svenska systemet för unga lagöverträdare bygger på ett växelvist samspel mellan det straffrättsliga systemet och det socialrättsliga systemet. Många av de som vårdas på SiS med stöd av LVU på grund av allvarlig kriminalitet är också föremål för en straffrättslig process med anledning av brottsligheten. I vissa fall är en LVU-placering på ett särskilt ungdomshem en åtgärd som ersätter häktning. Det är vanligt att de unga som vårdas vid SiS med stöd av LVU på grund av kriminalitet kommer direkt från häktet. De vårdas med stöd av LVU i väntan på att den straffrättsliga processen ska bli klar för att sedan, vid en fällande dom med påföljden sluten ungdomsvård, påbörja verkställigheten. Vissa unga som är placerade på SiS med stöd av LVU verkställer samtidigt de straffrättsliga påföljderna ungdomsövervakning eller ungdomsvård. Det förekommer ofta att de unga som börjar verkställa sluten ungdomsvård har en pågående LVU-placering. Det är inte heller ovanligt att den unge, efter frigivning från sluten ungdomsvård, fortsatt är placerad på SiS med stöd av LVU.

Detta visar enligt SiS att om den slutna ungdomsvården tas bort som påföljd och ersätts av fängelse inom Kriminalvården kommer det växelvisa samspelet mellan det straffrättsliga systemet och det socialrättsliga systemet att brytas. Det står vidare klart att samma målgrupp även framgent kommer att vara placerad på SiS med stöd av LVU. Myndigheten måste således alltjämt vara rustad för att ta emot denna grupp barn och unga.

Arbete pågår med att ge SiS bättre förutsättningar

Som utredningen redogör för i *avsnitt 10.6.1* har det sedan en tid tillbaka pågått ett intensivt säkerhetshöjande arbete på SiS, där myndigheten vidtagit omfattande åtgärder för att förbättra säkerheten vid ungdomshemmen. Arbetet har redan resulterat i att

avvikningar från den slutna ungdomsvården i det närmaste helt upphört¹. Detta visar att de satsningar som SiS gjort gällande trygghet och säkerhet redan har gett effekt.

SiS har inom ramen för det säkerhetshöjande arbetet inrättat två ungdomshem i högsta säkerhetsklass. Under nästa år kommer ytterligare ett ungdomshem att få den högsta säkerhetsklassificeringen.

Dagens regelverk för den slutna ungdomsvården, lagen (1998:63) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU), är inte en lika omfattande reglering som fängelselagen (2019:610). Som utredningen har redogjort för har SiS efterfrågat lagändringar som ger myndigheten utökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och att på andra sätt öka säkerheten vid ungdomshemmen ytterligare. Huruvida det skulle vara mer ändamålsenligt att låta sluten ungdomsvård finnas kvar som påföljd om SiS gavs bättre rättsliga förutsättningar för att bl.a. trygga säkerheten är inte något som utredningen har övervägt. Det kan även här nämnas att Regeringskansliet har gett en utredare i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som syftar till att säkerställa en trygg och säker miljö på SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem.² SiS anser att det arbete som pågår med att se över SiS förutsättningar och befogenheter bör beaktas inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Barn och unga som verkställer sluten ungdomsvård är en heterogen grupp

Utredningen föreslår i *avsnitt 11.2.1* att barn som döms för brott ska placeras på särskilda avdelningar på vanliga anstalter. SiS anser att den föreslagna ordningen medför risker då det är väl känt att det medför stora skadeverkningar att placera barn på vuxnanstalter.³ Det framgår inte av övervägandena hur barnen ska hållas åtskilda från de vuxna utanför avdelningsmiljön.

Barn och unga som döms till sluten ungdomsvård är en heterogen grupp. Inom gruppen faller barn och unga som har begått brott av vitt skilda slag. Det finns barn och unga som har kopplingar till kriminella nätverk men många har begått grova brott helt utanför sådana miljöer. Dessa barn och unga kan t.ex. vara dömda för narkotikabrott utanför kriminella miljöer, sexualbrott eller brott kopplade till heder och våldsbejakande extremism.

Den grupp barn och unga som inte har kopplingar till kriminella nätverk och inte har anammat en kriminell identitet riskerar enligt SiS mening att ta särskilt stor skada av att verkställa sin påföljd i anstalt. Genom det arbete som SiS har påbörjat med att differentiera ungdomshem i olika säkerhetsklasser kan skadeverkningar begränsas för denna grupp eftersom det finns möjlighet att placera på avdelningar där det finns en lägre risk för s.k. smittoeffekter och befästade av en kriminell identitet. SiS anser att denna grupp barn och unga förbises av utredningen och därmed även de skadeverkningar som förslagen kan komma att innebära för den.

¹ Under 2023 har det hittills endast varit en (1) avvikning.

² S2022/01953, S2022/03137, S2023/01113, S2023/02093 och S2023/03069.

³ Se t.ex. FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, p. 92.

Det saknas ett hållbart alternativ för flickor

Utredningen lämnar i *avsnitt 11.2.1* förslag på hur verkställigheten för dömda flickor ska se ut. Beskrivningarna är knapphändiga och ger enligt SiS mening inte en bild av att flickornas verkställighet kan hanteras på ett godtagbart sätt i anstalt. Enligt förslaget ska två avdelningar för flickor inrättas på två olika anstalter. Det saknas dock underlag för en sådan ordning då det endast är runt fyra flickor som årligen döms till frihetsberövande påföljder. Det ligger därför nära till hands att utgå ifrån att flickor som regel kommer att få verkställa fängelse tillsammans med vuxna.

SiS saknar vidare beskrivningar av vilka konsekvenser utredningens förslag har för gruppen flickor. Utredningens förslag innebär således en risk för att flickorna kommer få sämre tillgång till sina rättigheter jämfört med pojkar, bl.a. vad avser rätten till utbildning samt då de riskerar att få avtjäna påföljd tillsammans med vuxna. Detta är en brist i utredningen som bör analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Hur säkras barn och unga vuxnas rätt till utbildning?

Utredningen behandlar i *avsnitt 11.2.1* frågan om tillhandahållande av utbildning under verkställigheten. SiS vill betona att det inte går att nog understryka hur viktig utbildning är som skyddsfaktor mot återfall i brott. Forskning visar att utbildning är en av de viktigaste skyddsfaktorerna för ett socialt fungerande liv utan missbruk, kriminalitet, psykosocial ohälsa och behov av socioekonomiskt samhällsstöd. Att säkerställa att barn och unga får en god skolgång är därför en kraftfull och nödvändig åtgärd. SiS har en lång erfarenhet av att bedriva skolverksamhet anpassad till målgruppen och skolan är en avgörande del i den behandling som ges på SiS. Alla ungdomshem har därför en egen skola med grund- eller gymnasieutbildning. För att uppnå en obruten skolgång och stärkta skolresultat hos de placerade har SiS tagit fram en samverkansmodell, SiSam, som är baserad på Skolfam-modellen⁴.

Alla barn har rätt till utbildning. Skollagens (2010:800) krav och andra föreskrifter gäller i tillämpliga delar därmed även när barn är frihetsberövade till följd av en straffrättslig påföljd. Utredningens huvudförslag innebär att en grund- och gymnasieskoleorganisation måste byggas upp inom Kriminalvården. En sådan förändring tar tid att genomföra och innebär stora kostnader. Utredningen analyserar inte i tillräcklig omfattning vilka resultat som förväntas i dessa delar eller hur frihetsberövade barn och unga vuxna gymnasieelevers rätt till utbildning ska säkerställas. Särskilt påfallande är att det saknas en analys av hur flickors rätt till utbildning ska säkerställas. SiS anser därför att utredningen inte är tillräckligt väl underbyggd i denna del.

Påföljden slutna ungdomsvård bör behållas men utvecklas

Utredningen lämnar i kapitel 12 sitt alternativa förslag som innebär att slutna ungdomsvård behålls som påföljd med SiS som ansvarig för verkställigheten. Som framkommit bedömer SiS att påföljden bör finnas kvar och uppdraget stanna kvar hos myndigheten.

⁴ Skolfam är en svensk forskarstödd arbetsmodell som syftar till att stärka familjehemspplacerade barns skolgång.

SiS tillstyrker de förslag som lämnas i kapitel 12, dvs. att den maximala tid som rätten får bestämma för slutna ungdomsvård ska höjas till åtta år (*avsnitt 12.2*), att det införs en kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet (*avsnitt 12.4*) samt att en sysselsättningsplikt ska gälla för den som har fyllt arton år (*avsnitt 12.6*). SiS anser vidare att det är helt avgörande att myndighetens uppdrag att verkställa den slutna ungdomsvården tydliggörs i myndighetens instruktion och att det tydliggörs att myndighetens uppdrag även omfattar att förhindra fortsatt brottslighet (*avsnitt 12.3*).

SiS instämmer i utredningens bedömning i *avsnitt 12.5.2* att det bör göras en genomgripande analys av möjligheten att införa villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård och att SiS förslag kan tjäna som underlag för en sådan analys. SiS vill även påpeka att villkorlig frigivning för barn och unga inte kan utformas på samma sätt som för vuxna, utan den kräver mer struktur och kontroll.

Slutligen vill SiS peka på att det redan i dag finns möjlighet att döma en person som har begått brott innan han eller hon fyllde 18 år till fängelse enligt bestämmelserna i 30 kap. 5 § och 32 kap. 5 § brottsbalken. SiS anser att det bör övervägas om det skulle vara mer ändamålsenligt att utveckla påföljden slutna ungdomsvård och samtidigt göra ändringar i dessa bestämmelser i syfte att vidga möjligheten att döma till fängelse när det gäller den, till antalet, mindre grupp barn och unga som har kopplingar till kriminella nätverk, har mycket högt våldskapital och där det föreligger ett stort behov av samhällsskydd.

Konsekvenser

Utredningen redogör i *avsnitt 13.3.3* för de ekonomiska konsekvenserna för SiS.

Huvudförslagets ekonomiska konsekvenser för SiS

SiS anser att ytterligare aspekter, utöver dem som tagits upp av utredningen, behöver belysas beträffande de kostnader utredningens huvudförslag kommer att innebära för myndigheten. Det kan finnas behov av finansiering för omställningskostnader. Anslaget från år 2030 och framgent behöver vidare ta höjd för det antal individer som ska verkställa fängelsestraff på ett särskilt ungdomshem. Utifrån de särpräglade vårdbehov som dessa barn och unga har kommer det i de flesta fall innebära behov av placering på en s.k. SFA- eller STB-avdelning⁵. Om man utgår ifrån att det är fem individer årligen som behöver placeras vid SFA- eller STB-avdelningar innebär det en kostnad om ca 30–35 mnkr årligen från år 2031, uppräknat med inflation. Om man till detta lägger delar som koordinatörer, ökade krav kring utslussning och eftervård m.m. ökar kostnaden till 33–40 mnkr per år från år 2031. Utan finansiering kommer dessa kostnader att medföra omprioriteringar som i realiteten innebär ett mindre anslag till de övriga grupper som vårdas inom SiS.

⁵SFA är särskilt förstärkta avdelningar som är avsedda för individer som behöver särskilt anpassad vård och behandling till följd av omfattande psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik. Dessa avdelningar har högre bemanning än andra avdelningar placeringen har därför en högre dygnskostnad. STB är mindre avdelningar för individer med särskilda tillsynsbehov. Det finns inom ramen för STB-konceptet olika målgrupper med särskilda resurs- och vårdbehov.

Det alternativa förslaget ekonomiska konsekvenser för SiS

Om sluten ungdomsvård behålls som påföljd och fortsatt ska verkställas vid SiS i enlighet med utredningens alternativa förslag, behöver de ekonomiska konsekvenserna för myndigheten utredas i särskild ordning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Elisabet Åbjörnsson Hollmark. I den slutliga handläggningen har ekonomi- och planeringsdirektören Anna Sandahl, säkerhetsdirektören Christer Johansson, tf. utvecklingsdirektören Jenny Kärrholm, rättschefen Eleonore Källstrand Nord, sektionschefen Helena Finér och sektionschefen Erla Thorisdottir deltagit. Föredragande har varit juristen Nina Hansson.

Elisabet Åbjörnsson Hollmark