



Kommittédirektiv

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare får i 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 genomsyras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

Regler om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år

I strafflagen fanns två former av frihetsberövande påföljder, benämnda fängelse och straffarbete. I brottsbalken finns en allmän frihetsberövande påföljd, nämligen fängelse, som sedan brottsbalken infördes i huvudsak även har fått ersätta de särskilda påföljderna ungdomsfängelse och internering samt anstaltsbehandling vid skyddstillsyn. Sedan den 1 januari 1999 gäller att för lagöverträdare under 18 år ska fängelse normalt ersättas med påföljden sluten ungdomsvård. Barn under 15 år är inte straffmyndiga och får inte dömas till påföljd.

Lagöverträdare under 21 år, särskilt de i åldersgruppen 15–17 år, särbehandlas i påföljdssystemet. För lagöverträdare som är under 18 år bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning och sluten ungdomsvård eller till böter. Fängelse får väljas som påföljd för den som begått brott före 18 års ålder endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § brottsbalken). Frågan om det finns sådana skäl avgörs framför allt med beaktande av längden på det straff som skulle dömas ut om fängelse valts som påföljd med tillämpning av den s.k. ungdomsreduktionen, i praxis kallat straffmättningsvärdet. Ett straffmättningsvärde motsvarande fängelse i ett år eller mer krävs för att det ska finnas en presumtion att välja fängelse som påföljd.

Om rätten anser att det finns synnerliga skäl för fängelse ska påföljden i stället för fängelse bestämmas till sluten ungdomsvård i lägst 14 dagar och högst fyra år, om inte särskilda skäl talar mot det (32 kap. 5 § brottsbalken). Vid straffmätningen ska det beaktas att villkorlig frigivning inte förekommer vid sluten ungdomsvård. Med särskilda skäl som gör att påföljden inte ska bestämmas till sluten ungdomsvård avses i första hand den tilltalades ålder vid lagföringen. Om det förflutit så lång tid mellan brottet och lagföringen att den tilltalade åldersmässigt inte längre passar in vid ett särskilt ungdomshem bör påföljden i stället bestämmas till fängelse. Det kan också handla om att ett frihetsberövande om fyra år inte utgör en tillräckligt ingripande reaktion. (Se prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet s. 195 och 196.)

I lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård finns det bestämmelser som reglerar verkställigheten av påföljden. Verkställigheten sker vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med

särskilda bestämmelser om vård av unga. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten, som ska planläggas och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort.

Socialtjänstförordningen (2001:937) innehåller vissa administrativa bestämmelser som gäller bl.a. verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Det är socialnämndens ansvar att tillgodose det särskilda behov och stöd som den unge kan ha efter att ha avtjänat slutna ungdomsvård. Fortsatta insatser kan då beslutas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som dömts till fängelse ska för verkställighet av straffet som huvudregel tas in i kriminalvårdsanstalt. Om fängelse i högst sex månader har dömts ut kan det i vissa fall verkställas utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja). Bestämmelser om verkställigheten av fängelsestraff finns i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Regleringen om kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning från fängelsestraff finns i 26 kap. brottbalken. Det regelverket gäller oavsett om den dömda avtjänat fängelsestraffet i anstalt eller i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Med undantag för bestämmelser i fängelselagen om att en intagen som är under 18 år som huvudregel inte får placeras tillsammans med äldre intagna, finns ingen särskild verkställighetsreglering för omyndiga när det gäller fängelsestraff.

Barnkonventionen har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag. Enligt barnkonventionen ska det som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand och barnet har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Av artiklarna 37 och 40 i barnkonventionen följer bl.a. att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Barn som dömts för brott ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet på ett sätt som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till samhället. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta. Konventionsstaten ska främja införandet av lagar och förfaranden samt upprättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldiga till brott. Barnanpassade förfaranden är av betydelse för varje frihetsberövat barn oavsett orsaken. Ett barn som är

frihetsberövat har samma rättigheter som alla andra barn, t.ex. när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering.

Användningen av sluten ungdomsvård

År 2020 dömdes sluten ungdomsvård ut som påföljd i 65 fall. Av de lagföringsbesluten avsåg exempelvis 10 fall mord, 2 fall dråp, 4 fall våldtäkt mot barn, 3 fall grov våldtäkt, 23 fall rån och 6 fall grovt narkotikabrott. Den genomsnittligt utdömda vårdtiden var 12 månader.

Totalt 61 unga dömda togs in på de särskilda ungdomshemmen under 2020. De intagna var mellan 15 och 19 år, och 18 av dem hade fyllt 18 år vid intagningen. Den genomsnittliga åldern vid intagningen var drygt 17 år. Samtliga ungdomar som togs in under 2020 var pojkar. Under åren 2015–2020 har mellan 0 och 2 flickor per år påbörjat verkställighet av sluten ungdomsvård.

Behovet av en översyn

Unga särbehandlas i straffsystemet

Det finns i Sverige en lång tradition av att särbehandla unga lagöverträdare i straffsystemet, särskilt unga i åldersgruppen 15–17 år. Denna särbehandling bygger på erfarenheten att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenheter och särskilda förhållanden samt på de rättigheter barnet har i enlighet med barnkonventionen. Det har också förts fram att frihetsberövanden kan motverka unga lagöverträdares återanpassning i samhället och leda till att de fostras in i en kriminell livsstil och därmed öka risken för återfall i brott.

Dessa skäl för särbehandling av omyndiga lagöverträdare i åldern 15–17 år är alltså viktiga och påföljdssystemet för den åldersgruppen fungerar i huvudsak väl (jfr prop. 2014/15:25 Tydligare reaktioner på ungas brottslighet s. 25 och prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning s. 32). Den sedan lång tid tillbaka etablerade grundsatsen om att lagöverträdare under 18 år endast i undantagsfall ska vara föremål för frihetsberövande påföljder har också fortfarande fog för sig (jfr prop. 1997/98:96 s. 152, prop. 2005/06:165 Ingripanden mot unga lagöverträdare s. 43 och prop. 2019/20:118 s. 50.) För lagöverträdare under 18 år ska också barnkonventionens bestämmelser om att barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn, och att det ska finnas lagar särskilt anpassade för barn, säkerställas. FN:s barnrättskommitté har betonat att reaktionen på ett brott alltid ska stå i

proportion inte bara till brottets omständigheter och svårighetsgrad, utan även till bl.a. barnets ålder, mindre straffrättsliga ansvar, omständigheter och behov (se SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt s. 1566).

En annan utgångspunkt är att påföljdssystemet, särskilt för unga, måste bygga på en avvägning mellan olika intressen. Unga lagöverträdarens särskilda behov måste ställas mot straffsystemets krav på tydliga och tillräckligt ingripande påföljder. Det förekommer att personer under 18 år begår så allvarliga brott att samhället måste kunna reagera genom ett frihetsberövande. Längden på frihetsberövandet ska då bestämmas utifrån brottets svårhet, med beaktande av den unges ålder i mildrande riktning (den s.k. ungdomsreduktionen). Det är viktigt att påföljden möjliggör att den unge får vård och behandling och återfallsförebyggande insatser i tillräcklig utsträckning för att kunna återanpassas till samhället.

Sluten ungdomsvård infördes i samband med 1999 års förändringar av påföljdssystemet. Frågan om utformningen av frihetsberövande påföljder för de yngsta lagöverträdarna hade då varit föremål för olika överväganden under flera decennier (se bl.a. SOU 1950:47 En anstalt för svårbehandlade, SOU 1956:55 Skyddslag, prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk, SOU 1977:83 Tillsynsdom, prop. 1978/79:212 Om ändring i brottsbalken, m.m., SOU 1993:35 Reaktion mot ungdomsbrott, prop. 1994:95 12 Handläggning av ungdomsmål och Ds 1997:32 Påföljder för unga lagöverträdare). Avsikten med den nya påföljden sluten ungdomsvård var att fängelse skulle undvikas samtidigt som domstolarna gavs möjlighet att döma ut en påföljd som var tillräckligt ingripande med hänsyn till den aktuella brottsligheten (se prop. 1997/98:96 s. 153 och 154).

Brottsligheten förändras och det finns brister i den nuvarande ordningen

Förändrad brottslighet och förändrad lagstiftning

Det är för regeringen tydligt att flera av de huvudsakliga skälen för den nuvarande utformningen av frihetsberövande påföljder för barn och unga fortfarande är relevanta. Det är således alltså viktigt att regleringen utformas så att risken för skadeverkningar hos den unge så långt som möjligt minimeras och att de påföljder som används har ett behandlingsinriktat innehåll. Att försöka motverka att den unge under frihetsberövandet utvecklar eller befäster en kriminell identitet är nu som förr av grundläggande betydelse.

Brottsligheten är emellertid i ständig förändring, precis som samhället i övrigt. Det är angeläget att de olika delarna i påföljdssystemet för unga lagöverträdare bidrar till det kriminalpolitiska målet att förebygga brott, uppfyller berättigade krav på ingripandegrad och trovärdighet samt är utformade utifrån barns särskilda behov. Överväganden som har gjorts avseende andra delar av straffsystemet kan också medföra behov av förändringar av påföljdssystemet för unga. Det är nu över 20 år sedan sluten ungdomsvård infördes som påföljd. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har sedan dess ökat i samhället. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har ofta koppling till kriminella nätverk. Även personer under 18 år ingår i kriminella nätverk och begår mycket allvarlig brottslighet. Påföljdssystemet för unga måste vara utformat så att det på ett trovärdigt sätt kan möta även sådan kriminalitet, bl.a. när det gäller straffens längd. Vid grova brott måste samhället kunna reagera med adekvata sanktioner, som bidrar till rehabilitering och återanpassning för den unge. Människor har rätt till skydd mot allvarlig brottslighet, även när den begås av unga lagöverträdare.

Sedan införandet av sluten ungdomsvård har flera reformer genomförts för att höja straffnivån för den allvarligaste brottsligheten, särskilt när det gäller mord (se prop. 2008/09:118 Straffet för mord m.m., prop. 2013/14:194 Skärpt straff för mord och prop. 2018/19:138 Straffet för mord). Dessa reformer har syftat till att påverka straffmätningen i skärpande riktning även för unga lagöverträdare samtidigt som de föreskrivna tiderna för sluten ungdomsvård inte har förändrats. De överväganden som kommit till uttryck genom dessa reformer bör få genomslag också när det gäller regleringen avseende frihetsberövande påföljder för unga i åldersgruppen 15–17 år. Det kan dessutom ifrågasättas om den nuvarande ordningen medger att återfall i brott efter genomgången sluten ungdomsvård kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid påföljdsbestämningen. Att så kan ske är viktigt även när det är fråga om återfall efter en tidigare utdömd ungdomspåföljd (jfr prop. 2019/20:118 s. 33 och 34).

Att påföljdssystemet bygger på krav på proportionalitet och likabehandling utesluter vidare inte att ökad hänsyn kan behöva kunna tas till den unga dömdes individuella förhållanden när det gäller valet mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd. Unga som begår allvarliga kriminella handlingar har olika bakgrund, behov och livsvillkor. En stor andel av de unga som avtjänar sluten ungdomsvård

är över 18 år. Skälen att hålla personer som fyllt 18 år utanför anstalt kan inte anses vara lika starka som för yngre lagöverträdare.

Adekvata återfallsförebyggande åtgärder

Det är viktigt att de påföljder som används för unga är utformade så att de så långt som möjligt kan förebygga återfall i brott. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. De barn och ungdomar som döms till en frihetsberövande påföljd har ofta en personlig och social problembild som utgör tydliga riskfaktorer för fortsatt brottslighet och som kan behöva hanteras under lång tid efter att frihetsberövandet upphört. Andelen ungdomar som döms till slutna ungdomsvård och som återfaller i brott är också hög. Enligt preliminär statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) återföll 48 procent av dem som frigetts från slutna ungdomsvård 2018 i ny lagföring inom ett år. Av dem som dömdes till fängelse återföll 40 procent.

Även med beaktande av de initiativ som tagits i syfte att förbättra utslussningen och stödet efter frigivningen från ungdomshemmen (se prop. 2010/11:107 Förbättrad utslussning från slutna ungdomsvård s. 12 och 13 och prop. 2014/15:25 s. 44–46) kan det med fog hävdas att mer genomgripande förändringar av systemet behövs för att möta det behov av adekvata återfallsförebyggande åtgärder som regelmässigt finns tiden efter frigivningen. Som lagstiftningen nu är utformad saknas vidare tydliga incitament för den unge att delta i återfallsförebyggande åtgärder under frihetsberövandet.

Ansaret för verkställigheten av frihetsberövandet

En trygg och säker miljö under frihetsberövandet är av grundläggande betydelse för att försäkra barn och unga deras rätt till skydd och stöd samt för att kunna bedriva en ändamålsenlig behandling och vård som säkerställer att barnet får sina rättigheter tillgodosedda, exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering.

För tilltron till straffsystemet är det också viktigt att den dömda kan hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Bland annat brottsoffers behov av skydd samt samhällsskyddet i övrigt talar för ett sådant synsätt (jfr prop. 1997/98:96 s. 161 och prop. 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m., s. 82). Under senare tid har det

inträffat ett antal avvikningar och fritagningar från ungdomshem med slutna avdelningar där inblandade personer haft kopplingar till kriminella nätverk och använt allvarligt våld och hot om våld. Rapporteringen av hot och våld riktat mot personal och andra ungdomar på de särskilda ungdomshemmen har också ökat och fler av dem som har dömts till sluten ungdomsvård har anknytning till kriminella nätverk än tidigare. Bland annat mot den bakgrunden har frågan ställts om den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan olika myndigheter är rätt avvägd när det gäller verkställighet av frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare.

Problemen med bristande ordning, säkerhet och kvalitet behöver angripas på flera sätt. Det ligger också i sakens natur att de unga intagna kan skilja sig kraftigt åt i fråga om risken för att de deltar i t.ex. rymningar, fritagningar eller hot och våld mot personal och andra ungdomar. När det gäller ansvaret för verkställigheten vilar den nuvarande fördelningen på bedömningen att fängelse är en olämplig miljö för unga och att SiS har bättre förutsättningar än Kriminalvården att tillgodose de särskilda krav som bör gälla vid verkställighet av frihetsberövanden som döms ut i fråga om de yngsta lagöverträdarna (se prop. 1997/98:96 s. 153 och 154). Många av dem som döms till sluten ungdomsvård är redan föremål för tvångsvård eller har tidigare erfarenheter av sådan vård. För att SiS långsiktigt ska kunna fullfölja arbetet med att bygga ut kvaliteten och säkerheten i verksamheten har anslaget till myndigheten också ökat. Den tekniska och fysiska säkerheten hos myndigheten har stärkts. Det pågår dessutom ett förbättringsarbete inom kompetensförsörjning och utbildning, med att stärka och tydliggöra vårdkvaliteten och vårdkedjan samt följa upp några av de s.k. särskilda befogenheterna genom riktade satsningar på skalskydd och perimeterskyddet på vissa institutioner. (Se vidare skr. 2020/21:215 Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och dir. 2021:84, Barn och unga i samhällets vård.)

Med detta sagt kan frågan om ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för de yngsta lagöverträdarna likväl behöva övervägas. Det har visat sig finnas brister på SiS, bl.a. vad gäller likvärdig vård och målgruppsanpassad placering. Enligt Statskontorets myndighetsanalys har SiS haft svårt att erbjuda vård som är anpassad efter målgrupper som har en problembild med bl.a. grov kriminalitet och gängkriminalitet (Statskontorets rapport 2020:7). Kriminalvården har vidare nyligen ansetts bättre rustad än SiS att genomföra verkställigheten av ungdomsövervakning

(se prop. 2019/20:118 s. 48–51). Kriminalvårdens kärnuppdrag är bl.a. att verkställa påföljder och verka för att återfall i brott förebyggs. Det finns en uppbyggd organisation med frivårdskontor över hela Sverige, som det vore möjligt att dra nytta av när det gäller återfallsförebyggande insatser för barn och unga efter frigivning.

Det finns ett behov av att se över den nuvarande ordningen

Sammanfattningsvis står det enligt regeringen klart att det finns skäl att låta en utredare göra en översyn av den nuvarande ordningen för frihetsberövande påföljder för brott som har begåtts av personer i åldersgruppen 15–17 år. Några huvudområden framstår som särskilt angelägna att behandla i en sådan utredning: trovärdiga verkställighetstider, adekvata återfallsförebyggande åtgärder samt ansvaret för verkställigheten.

En sådan översyn ligger också väl i linje med riksdagens syn på frågan. Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att en särskild enhet inom Kriminalvården ska ta över ansvaret för unga som begått grova brott (bet. 2018/19:JuU13 punkt 28, rskr. 2018/19:192, bet. 2019/20:JuU30 punkt 16, rskr. 2019/20:177 och bet. 2020/21:JuU28 punkt 21, rskr. 2020/21:396). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om slutna ungdomsvård (bet. 2020/21:JuU39, rskr. 2020/21:255). Enligt tillkännagivandet ska den utredning om en översyn av regleringen om slutna ungdomsvård som regeringen aviserat få i uppdrag att utreda frågan om att flytta över ansvaret för den slutna ungdomsvården till Kriminalvården. Av tillkännagivandet framgår att utgångspunkten ska vara att en sådan flytt ska ske. Utredningens direktiv ska enligt tillkännagivandet även utformas så att det klart framgår att den maximala vårdtiden för slutna ungdomsvård ska höjas. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ungdomsfängelser (bet. 2020/21:JuU28 punkt 29, rskr. 2020/21:396). Enligt tillkännagivandet bör det, för att möta den allt grövre ungdomskriminaliteten och motverka att grovt kriminella befinner sig på samma institutioner som unga med andra vårdbehov, införas ungdomsfängelser där säkerheten är avsevärt mycket högre än på nuvarande ungdomshem. Riksdagen har därutöver tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om begränsningar i möjligheten till permission och om utslussning från slutna ungdomsvård (bet. 2020/21:JuU28 punkt 27 och 28, rskr. 2020/21:396).

Uppdraget

Huvuduppdraget att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år

En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av den nuvarande regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 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. Utredarens överväganden ska genomsyras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv. De förslag som utredaren lämnar ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen.

Inom ramen för uppdraget ska utredaren överväga olika alternativ för hur ovanstående behov lämpligast kan tillgodoses. Det kan handla om att göra förändringar i påföljden sluten ungdomsvård. Det kan också handla om att till skapa en ny frihetsberövande påföljd för lagöverträdare i åldern 15–17 år, eller göra anpassningar av fängelsepåföljden som är lämpliga för den åldersgruppen, samtidigt som påföljden sluten ungdomsvård utmönstras eller ges ett förändrat tillämpningsområde. Även andra eller kompletterande lösningar kan övervägas, bl.a. sådana som innebär att utrymmet ökar att med hänsyn till exempelvis den dömdes ålder, personliga förhållanden, tidigare brottslighet eller brottets allvar döma till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Även i sådana fall ska lämpliga anpassningar göras av fängelsepåföljden.

Uppdraget omfattar således bl.a. att utreda frågor om huruvida påföljden sluten ungdomsvård bör finnas kvar, om dess eller andra föreslagna påföljders tillämpningsområde och innehåll samt om utformningen av verkställigheten i övrigt. Tillämpningen av det nuvarande systemet ska redovisas och för- och nackdelar med det belysas. Översynen ska ske mot bakgrund av en sådan genomgång samt med beaktande av de kriminalpolitiska utgångspunkter och brister i den nuvarande ordningen som redovisats under rubriken Behovet av en översyn. Regleringen ska utformas så att den unges anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas samt vara speciellt anpassad för unga. De ståndpunkter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från

riksdagen ska tas i beaktande. Om utredaren anser att slutna ungdomsvård ska behållas som påföljd med bibehållet tillämpningsområde ska förslagen innebära att den föreskrivna maximitiden höjs. I det sammanhanget bör dock intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid beaktas. Det är alltså inte lämpligt att äldre personer, som åldersmässigt inte passar in vid de särskilda ungdomshemmen, placeras där. Möjligheten att den dömda vid en viss ålder får övergå till att avtjäna påföljden vid en kriminalvårdsanstalt och Kriminalvården ansvarar för verkställigheten bör särskilt beläggas.

Oavsett förslagets utformning i övrigt måste det efter frigivningen, som en del av påföljden, finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall och bidrar till återanpassning i samhället. En möjlig förändring när det gäller återfallsförebyggande åtgärder skulle kunna vara en reform i enlighet med bestämmelserna om villkorlig frigivning. Ett sådant alternativ skulle kunna ge förutsättningar för kontinuitet i de kontrollerande och stödjande insatserna när frihetsberövandet upphört samt möjliggöra att den unge ges incitament att delta i sådana åtgärder under frihetsberövandet (jfr prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder). En förändring i enlighet med bestämmelserna om villkorlig frigivning skulle också kunna medföra att återfall i brott kan beaktas på ett tydligare och mer förutsebart sätt vid påföljdsbestämningen.

Sådana förändringar, som givetvis kan åstadkommas på olika sätt beroende på vilken eller vilka former av frihetsberövande påföljder som föreslås användas, bör därför övervägas, liksom den därmed sammanhängande frågan om behovet av att närmare reglera vad som bör ingå i de verkställighetsplaner som tas fram för unga som dömts till en frihetsberövande påföljd, t.ex. i fråga om skolgång eller missbruksbehandling. I det sammanhanget kan i relevanta delar en jämförelse göras med de kontroll- och stödåtgärder som ingår i påföljden ungdomsövervakning och som har utformats för att så långt som möjligt angripa riskfaktorer hos den unge som kan antas öka risken för nya brott och understödja de skyddsfaktorer som kan antas motverka en sådan risk. Andra frågor som kräver särskild uppmärksamhet är vilka åtgärder som bör kunna vidtas vid misshandling efter frigivningen, bl.a. med hänsyn till den frigivnes ålder vid den aktuella tidpunkten, liksom om det bör ställas krav på att den unge dömda avtjänat en viss del av strafftiden för att det ska ges tillstånd att vistas utanför den plats

där frihetsberövandet verkställs. Bestämmelser om det sistnämnda finns i fängelselagen, men inte i lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Utredaren ska lägga fram de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Det gäller även följdändringar i lagar och andra författningar. Det behov som kan finnas av ny eller ändrad verkställighetsreglering ska tillgodoses. Utöver vad som redogjorts för ovan är det viktigt att förslag till sådana bestämmelser är tydliga och konsekventa. Det är även viktigt att förslagen beaktar den unges rättigheter och rättssäkerhet, samtidigt som de tillgodoser högt ställda krav på trygghet och säkerhet. Förslagen bör jämföras och utformas på ett sådant sätt att de passar väl med hur verkställighetsregleringen i övrigt är utformad. Förslagens förhållande till bestämmelserna i brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom bör uppmärksammas liksom eventuella behov av reglering när det gäller informationsutbyte och sekretess, personuppgiftsbehandling, bemyndiganden och beslutsordning. Utredarens analys av följdändringar ska även omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet.

I uppdraget ingår inte att föreslå förändringar av de särskilda befogenheter som regleras i 13–17 a §§ lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård. Regeringen avser att låta den regleringen, t.ex. i vad den avser begränsningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster, utredas i ett annat sammanhang tillsammans med de särskilda befogenheter som finns i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Regleringen i 31 kap. brottsbalken om överlämnande till särskild vård i vissa fall och i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omfattas inte heller av uppdraget.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- redovisa tillämpningen av den nuvarande straff- och verkställighetslagstiftningen när det gäller frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år,
- belysa för- och nackdelar med den och föreslå förändringar som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som svarar mot behovet av en trygg och säker miljö,

- lämna förslag, om utredaren anser att sluten ungdomsvård ska behållas som påföljd med bibehållet tillämpningsområde, som innebär att den föreskrivna maximitiden för den påföljden höjs, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Deluppdraget att bedöma vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten

I uppdraget ingår även att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. I det sammanhanget måste flera olika hänsyn tas. Det handlar bl.a. om förmågan att tillgodose kraven på en trygg och säker miljö där risken för skadeverkningar och avvikningar så långt möjligt begränsas, att bedriva en kunskapsbaserad vård och behandling anpassad för unga, att möta behovet av adekvata kontroll- och stödåtgärder under och efter frihetsberövandet samt att se till att ålderskillnaderna mellan de intagna inte blir för stor. Hänsyn måste också tas till förmågan att verkställa innehållet i påföljderna på ett likvärdigt sätt i hela landet.

Det system som utredaren föreslår ska säkerställa att barnet får alla sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda, exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering samt rätten att under frihetsberövandet hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte vara det. Utredaren ska så långt som möjligt belysa de organisationsförändringar som kan krävas hos de myndigheter och organ som berörs av förslagen. I uppdraget ingår inte att föreslå en ny myndighet.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- analysera och ta ställning till vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas,
- oavsett ställningstagande i sak lämna ett förslag som innebär att Kriminalvården anförtros verkställigheten av de påföljderna och ett annat förslag som innebär att sluten ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap när det gäller den frihetsberövande delen av en sådan påföljd, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska ha ett jämställdhets-, likabehandlings-, ungdoms- och barnrättsperspektiv i de analyser som görs. Utredaren ska också bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas och om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta. De andra nordiska ländernas reglering i fråga om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år bör särskilt uppmärksammas.

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Kommuner och Regioner. Barns och ungas egna erfarenheter bör också tillvaratas i utredningen. Utredaren ska därför inhämta synpunkter från barn och unga med erfarenheter av sluten ungdomsvård.

Utredaren ska beakta och hålla sig informerad om relevanta utredningar, exempelvis översynen av barn och unga i samhällets vård (dir. 2021:84). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom bl.a. Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)