

Handläggare
Erik Sundqvist
Telefon: 08-50843112

Till
Socialnämnden
2023-10-24

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

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2023/44

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Sammanfattning

Socialförvaltningen Stockholms stad är remissinstans för regeringens utredning En översyn av regleringen av frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44). Utredningen har tagit ställning till hur frihetsberövande påföljder avseende barn och unga 15-17 år bör verkställas och vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten.

Utredningens bedömning är att Kriminalvården är den myndighet som bör anförtros uppdraget, och att ansvaret därför ska gå över från Statens institutionsstyrelse (SiS) som idag är verkställande myndighet. I och med skiftet ska också en ny verkställighetslag införas, fängelselagen om unga (2027:000), som reglerar den frihetsberövande påföljden. Lagen om sluten ungdomsvård (LSU) utmönstras och barn och unga kommer istället att dömas till fängelse i de fall en frihetsberövande påföljd döms ut. I vissa undantagsfall kan en fängelsedom verkställas vid något av SiS särskilda ungdomshem men i normalfallet föreslås att barn och unga framöver ska avtjäna sina straff vid något av Kriminalvårdens fängelser.

Utredningen föreslår därför att Kriminalvården får uppdrag att i anslutning till existerande fängelser bygga nya ungdomsanstalter. Dessa ska hållas åtskilda vuxenavdelningarna och enbart vara till för barn 15-17 år. Eftersom denna omställning, både vad gäller lokaler samt nyanställning och utbildningsbehov hos Kriminalvårdens personal, är omfattande föreslår utredningen att den nya lagen träder ikraft först 2028. Kriminalvården ges därmed tid att bygga upp en verksamhet anpassad efter den nya målgruppens behov.

Socialförvaltningen framhåller i sitt svar vikten av att Kriminalvårdens personal ges rätt utbildning och skaffar sig kompetens att möta barn och unga som döms till fängelse. Denna grupp barn har inte sällan både omfattande och komplexa behov och har ofta varit föremål för insatser från socialtjänsten innan de dömts till en frihetsberövande påföljd. Oavsett huvudman är det centralt att dessa barn får sina rättigheter enligt Barnkonventionen tillgodosedda och Kriminalvården kommer därför behöva samverka med bland andra socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrin samt beroendevård för ungdomar.

Förvaltningen ställer sig tveksam till den generella regeln om att barn som under sin fängelse tid fyller 18 år ska överföras till en vuxenavdelning. Detta eftersom en 18-åring alltså har stora behov och måste få samma stöd i utslussningsprocessen som de barn vilka avtjänar hela sitt straff på de nya ungdomsanstalterna. Förvaltningen hyser också en farhåga att det vårdfokus som funnits i LSU med tiden kommer att överges och att en fängelsedom för barn och unga därför inte kommer skilja sig nämnvärt från en fängelsedom för vuxna. En sådan utveckling vore inte önskvärd eftersom barn så unga som 15 år ska kunna dömas till fängelse enligt den nya lagstiftningen. Kriminalvårdens verksamhet måste därför anpassas utefter barns kognitiva och emotionella mognad och myndigheten måste erbjuda både psykosocialt stöd och en fullvärdig skolgång men också regelbundna hälsokontroller och adekvat behandling ämnad att återföra de barn som döms till fängelse till en fungerande tillvaro i samhället.

Ärendet

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslå lämpliga förändringar. I dagsläget särbehandlas unga under 18 år både vid straffmätningen, genom den så kallade straffreduktionen, och vid valet av påföljd. Detta innebär bland annat att det krävs synnerliga skäl för att personer under 18 år ska dömas till fängelse, och utredningen föreslår inte några förändringar i detta avseende. Barn ska alltså även i fortsättningen enbart dömas till frihetsberövande påföljder i undantagsfall.

De barn som idag döms till frihetsberövande påföljder döms till sluten ungdomsvård (LSU) - en påföljd som verkställs av Statens institutionsstyrelse (SiS) vid något av myndighetens särskilda ungdomshem. LSU infördes i svenskt påföljdssystem för mer än 20 år sedan och kan ses som en del i den socialpolitiska tradition där unga lagöverträdare företrädesvis varit socialtjänstens ansvar och där en uttalad avsikt varit att hålla ungdomar utanför kriminalvårdens fängelser. Sluten ungdomsvård har därför haft stora

inslag av vård och behandling med en lägsta gräns på 14 dagar och en övre gräns på fyra år. Detta har inneburit att många av dem som kommit att dömas till påföljder inom den övre delen av straffskalan avtjänat en betydande del av sitt straff som vuxna, och i vissa fall i miljöer med yngre barn.

Utredningen påtalar att sedan LSU infördes har brottsligheten bland ungdomar kommit att ändra karaktär. Ungdomar generellt begår idag färre brott men den grupp som är mest brottsaktiv begår däremot både fler och allvarligare brott. Tillsammans med den ökade tillgången av illegala skjutvapen och sprängmedel innebär detta att en ny brottslighet formerats där barn används som kontrakterade torpeder och rekryteras av kriminella nätverk.

Aviserade straffskärpningar kommer också att leda till längre straff vilket innebär att allt fler barn och unga kommer hinna fylla 18 år under tiden för ett frihetsberövande. Utredningen har därför haft i uppdrag att se över en påföljd som ska kunna löpa under hela verkställighetstiden och som ska innehålla en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet i anstalt och i frihet.

Mot denna bakgrund och mot de allt grövre våldsbrotten har behovet av samhällsskydd ökat - det vill säga kapaciteten hos den myndighet som ansvarar för verkställigheten av frihetsberövande påföljder att stå emot fritagningar, rymningsförsök och att säkerställa tryggheten både för de intagna men också för sin egen personal. Utredningen menar att Kriminalvården i större utsträckning än Statens institutionsstyrelse har förutsättningar att tillgodose detta behov, eftersom myndighetens huvudsakliga uppgift är att verkställa utdömda påföljder. Om verkställigheten av frihetsberövande åtgärder för barn under 18 år åläggs Kriminalvården skulle samtidigt SiS verksamhet renodlas och enbart rikta sig mot de barn vilka vårdas enligt LVU, utan den sammanblandning av påföljd och vård som föreligger i dagsläget.

Praktiskt skulle denna reform innebära att fängelse blir den påföljd barn under 18 år döms till när de döms till en frihetsberövande påföljd. Endast i undantagsfall och om det föreligger särskilda behov ska påföljden kunna verkställas vid något av SiS särskilda ungdomshem, men i normalfallet kommer barn 15-17 år att avtjäna sina straff vid något av Kriminalvårdens fängelser.

Denna förändring ställer stora krav på Kriminalvården som behöver anpassa sin verksamhet utifrån barns och ungas behov och som behöver försäkra sig om att deras rättigheter enligt Barnkonventionen inte kränks. Detta innebär bland annat att myndigheten måste anpassa sina lokaler och ge de barn som döms till fängelse en fungerande skolgång, men också att myndighetens personal ges rätt utbildning och kompetens att möta barn och unga.

Utifrån detta menar utredningen att Kriminalvården behöver tid till att ställa om sin verksamhet utefter den nya målgruppens behov samt till att bygga de särskilda avdelningar vid vilka barn och unga som döms till fängelse kommer avtjäna sina straff. Dessa ska hållas åtskilda myndighetens övriga verksamhet och vara avsedda enbart för barn.

Utredningens förslag innebär att LSU utmönstras ur svensk lagstiftning och att en ny verkställighetslag, fängeslagen för unga (2027:000) träder i dess ställe. I lagen stadgas att den verkställande myndigheten, främst Kriminalvården men i vissa fall SiS, ska utse en koordinator för de barn som avtjänar fängelse. På samma sätt följer av lagen att socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört ansvarar för att utse en särskild handläggare. Villkorlig frigivning ska också komma att gälla för barn vilka avtjänar sina straff på anstalt.

Barnkonventionen

Sedan 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter lag i Sverige vilket innebär att barnkonventionen är tillämplig och ska beaktas i alla processer som direkt eller indirekt påverkar barn.

Alla barn har samma rättigheter oavsett om barnet brutit mot lagen eller har en relation till någon som gjort detsamma, och myndigheter ska i första hand beakta vad som bedöms vara till barnets bästa i alla processer och i all verksamhet som vänder sig till barn. Barns bästa ska – oavsett livssituation – väga tungt i myndigheters bedömningar och alla barn ska ges lika möjligheter att vara delaktiga i de beslut som tas och rör barnet eller den unge själv.

Dessa rättigheter tjänar också som tillvägagångssätt för att främja ett gott liv och förebygga kriminalitet. Barn och ungdomar som inte diskrimineras utan som får erfarenhet av demokrati och som upplever sig bli hörda och respekterade, och inte främst ses som brottslingar, får goda möjligheter att bidra till ett tryggt och demokratiskt samhälle.

Jämställdhetsanalys

Av de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder är en majoritet pojkar. En förändring av påföljdssystemet kommer därför främst att drabba dessa.

Socialförvaltningen vill som en central aspekt av jämställdhetsarbetet gällande barn som begår brott lyfta fram skolans betydelse. Detta eftersom en del av de barn som blir föremål för den nya reformen kommer vara skolpliktiga men också eftersom pojkar generellt, och pojkar med beteendeproblematik i synnerhet, presterar sämre än flickor i skolan. Att klara grundskolan

och att erhålla betyg från gymnasiet är en av starkaste skyddsfaktorerna sett ur ett livsloppsperspektiv och det är därför svårt att överdriva skolans betydelse för att minska återfallsrisken hos de som avtjänat sina straff och som ska tillbaka till samhället. Utbildning och skolgång är inte heller enbart att betrakta som en skyddsfaktor för fortsatt kriminellt beteende utan är också avgörande vad gäller att söka efter och förstå viktig information; att ha möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden samt fungerar som ett skydd både mot fysisk och psykisk ohälsa.

Barn som döms till frihetsberövande påföljder är också en grupp med eftersatta hälsobehov. Detta gäller deras allmänna hälsotillstånd i stort, men kanske allra mest tydligt deras dentala hälsa. Statens institutionsstyrelse har uppmärksammat att barn och unga i deras verksamhet har stora behov av både somatisk vård och av tandvård – något som Kriminalvården behöver ta i beaktande i sin behandling av målgruppen. Att komma ut i vuxenlivet med dålig fysisk hälsa riskerar att prägla ens fortsatta liv på ett negativt sätt och eftersatt tandhälsa har i ny forskning kopplats till ökad risk för hjärt – och kärlsjukdomar liksom till en rad andra ohälsotillstånd.

En fungerande skolgång och god fysisk hälsa är rättigheter även för barn som begått brott och socialförvaltningen vill därför understryka vikten av att Kriminalvården förmår erbjuda en kvalitativ skola som rustar de, företrädesvis unga pojkar, för ett liv fritt från kriminalitet och utarbetar ett program inriktat på att ge dem så god fysisk hälsa som möjligt.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts på avdelningen för stadsövergripande frågor.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utredningen En översyn av regleringen gällande frihetsberövande påföljder för unga föreslår att LSU avskaffas och att de unga som döms till frihetsberövande påföljder istället ska dömas till fängelse. Påföljden regleras i en ny verkställighetslag och Kriminalvården blir verkställande myndighet. De ungdomar som döms till fängelse ska avtjäna straffet på särskilda ungdomsanstalter men ska i normalfallet flyttas till en vuxenavdelning efter det att de fyllt 18 år.

Socialförvaltningen Stockholms stad menar att en reform om att införa ungdomsfängelser i svenskt påföljdssystem och samtidigt tillgodose att de barn som döms får sina rättigheter enligt Barnkonventionen tillgodosedda kommer vara en svår uppgift och därigenom ställa stora krav på Kriminalvårdens verksamhet.

Förvaltningen vill därför påtala att barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder har andra behov än vuxna. Som

utredningen redogör för hur dessa barn och unga inte uppnått vare sig full kognitiv eller emotionell mognad och den grupp barn och unga som idag döms till LSU, och som framöver kommer dömas till fängelse, är också en grupp med stora och skiftande behov. Många har tidigare varit placerade enligt 3 § LVU och många kommer också från sådana hemförhållanden att de redan i tidig barndom varit föremål för utredningar från socialtjänsten. Barn som döms till LSU uppvisar också ofta någon form av missbruksproblematik, dras ofta med stora skolsvårigheter och kan även lida av både fysisk och psykisk ohälsa. Kriminalvården kommer därför behöva finna nya former för samverkan med hälso- och sjukvården det kommer ställas krav på myndigheten att anordna en fungerande skola för de barn de ansvarar för.

Även om den föreslagna förändringen av påföljdssystemet främst syftar till att stärka samhällsskyddet och förhindra fritagningar och rymningar vill förvaltningen föra fram att barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder är en utsatt grupp med påtagliga överrisker att utveckla både allvarliga sociala och psykiatriska problem senare i livet. Även de barn och unga som rekryterats av kriminella nätverk och som kan ha begått mycket grova brott är att betrakta som offer för vuxnas manipulation och för den våldsamma socialisering som lett till deras handlande. Att överlåta på Kriminalvården att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga utgör ett skifte i synen på unga lagöverträdare och är en del av ett mer repressivt åtgärdspaket. Visserligen tar utredningen upp att verksamheten på de nya ungdomsanstalterna måste anpassas utefter målgruppens sammansättning och förutsättningar men förvaltningen hyser ändå en farhåga att det vårdfokus som idag finns i LSU kommer utmönstras och att barn och unga i fängelser med tiden kommer att behandlas som vuxna intagna.

Förvaltningen vill särskilt påtala detta eftersom barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder har andra förutsättningar än de personer Kriminalvården vanligtvis möter i sin verksamhet. Utredningen menar att Kriminalvården genom att ansvara för landets häkten, samt genom att verkställa påföljden ungdomsövervakning redan har erfarenhet av målgruppen, men förvaltningen menar att det trots detta kommer krävas omfattande utbildningsinsatser för att rusta myndighetens personal att ta emot barn och unga.

Förvaltningen är också av uppfattningen att det är fängelsevistelsens innehåll och möjligheten till strukturerad utslussning, och kvalitativt stöd efter avtjänat straff, som i slutändan kommer avgöra påföljdens kvalitet. Att tillförsäkra de individer som lämnar fängelset socialt stöd och sysselsättning är en central åtgärd för minska återfallsrisken och för att ge dem en positiv återanpassning till

samhället. Här är samarbetet med framförallt socialtjänsten, men även med andra myndigheter som till exempel arbetsförmedlingen, av stor betydelse och förvaltningen vill därför inskräpa vikten av samverkan mellan myndigheterna. Regleringen om en ansvarig handläggare vid den socialnämnd där barnet är folkbokfört är positivt men kommer kräva att tillräckliga resurser avsätts till landets socialtjänster.

Förvaltningen ställer sig tveksam till att den nya lagen inte innehåller större möjligheter att låta ungdomar som hinner fylla 18 år under verkställigheten få avtjäna hela sitt straff på de nya ungdomsanstalterna. Visserligen säger man sig vilja förhindra att barn och vuxna ska vistas på samma avdelningar, men att blanda 18-åringar med äldre vuxna i Kriminalvårdens reguljära verksamhet utgör även det en risk.

Förvaltningen vill också uppmärksamma det faktum att det finns stor erfarenhet av målgruppen hos SiS att tillvarata inom ramen för denna reform, och att SiS trots de brister som uppmärksammas också bedriver mycket god och kvalitativ verksamhet som kan komma Kriminalvården till del under arbetet med reformen.

Veronica Wolgast Carstorp
Socialdirektör
Socialförvaltningen

Lina Blombergsson
Avdelningschef
Socialförvaltningen

Bilaga

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

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Veronica Wolgast Carstorp, Socialdirektör	2023-10-12
Lina Blombergsson, Avdelningschef	2023-10-12