



Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se / ju.L5@regeringskansliet.se

Dnr Ju2023/01830

2023-12-14

Bris yttrande över utredningen ”En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga”

Bris sammanfattade synpunkter

- Bris framhåller vikten av att frihetsberövande påföljder för barn utgår från de rättigheter som barnet har och bygger på stöd, behandling, rehabilitering och återanpassning till samhället.
- Bris saknar en fördjupad analys av hur utredningens förslag förhåller sig till barns rättigheter.
- Bris avstyrker utredningens förslag om att barn ska verkställa en frihetsberövande påföljd i fängelse under Kriminalvårdens regi.
- Bris anser att slutna ungdomsvård även fortsättningsvis ska vara den primära påföljden för barn som begår de allvarligaste brotten.
- Bris anser att Statens institutionsstyrelse (SiS) även fortsättningsvis är den myndighet som är bäst lämpad för att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn.
- Bris delar utredningens uppfattning om att SiS verksamhet måste reformeras och att SiS behöver förbättrade förutsättningar för att utföra sitt uppdrag.
- Bris delar utredningens uppfattning om att den maximala strafftiden för slutna ungdomsvård kan komma att behöva höjas.

Bris övergripande kommentar

I november 2021 fattades beslut om att Justitiedepartementet skulle få i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare. Utredningen motiverades av en förändrad samhällsbild, där yngre personer begår allvarligare brottslighet och ett behov av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet. I uppdraget har det särskilt ingått att se över vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder av unga lagöverträdare. Utgångspunkten för uppdraget har varit att en överflyttning av ansvaret ska ske från SiS till Kriminalvården.

Bris yttrande utgår från barnkonventionen. Yttrandet utgår även från FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nummer 24 om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet samt kommitténs rekommendationer till Sverige. Yttrandet utgår därtill utifrån en barnsyn som utgår från att barns rättigheter är okränkbara och gäller lika för alla barn.

Generellt sett ökar inte ungdomsbrottsligheten i Sverige.¹ Däremot står det klart att viss typ av brottslighet och då kanske framför allt den gängrelaterade brottsligheten har blivit grövre och att fler yngre barn involveras, både som offer för och utövare av våld. Att så är fallet menar Bris vittnar om en djup problematik och ett stort samhällsmisslyckande.

Att barn begår allvarlig brottslighet är en signal om att något inte står rätt till och att barnet är i behov av stöd. Genom Bris arbete kring frågan om gängkriminalitet och barns rättigheter har det blivit tydligt för organisationen att barn som involveras i kriminella sammanhang befinner sig i en dubbel utsatthet. Det har även blivit tydligt att de barn som själva är involverade i kriminalitet och de barn som lever med konsekvensen av gängens närvaro, riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda.²

För närvarande presenteras många politiska förslag kring hur gängkriminaliteten och barns involvering i kriminella sammanhang ska motverkas. De flesta förslagen har ett tydligt repressivt fokus. Detta menar Bris skymmer sikten för att det i grunden handlar om barns uppväxtvillkor och vikten av att arbeta förebyggande för att hindra en negativ utveckling hos barn.

Enligt Polismyndigheten utgör nyrekryteringen av barn ett av de största samhällshoten som de kriminella nätverken för med sig på lång sikt.³ Nyrekryteringen är inte något som motverkas av repression. Bris menar vidare att det är problematiskt att de repressiva åtgärderna inte grundas på en problembild som är tillräckligt förankrad i verkligheten. Här saknar Bris generellt en djupare analys av det tydliga samband som finns mellan barns involvering i kriminella nätverk och egen utsatthet. Att en sådan analys görs och får utgöra grunden för de förslag och åtgärder som tas fram menar Bris utgör en förutsättning för att kunna uppnå det långsiktiga målet att motverka att barn involveras i gängkriminalitet.

När det gäller de repressiva förslagen saknar Bris vidare en helhetsanalys av hur förslagen förhåller sig till varandra och andra tidigare åtgärder och satsningar, om förslagen är ändamålsenliga och framför allt hur förslagen påverkar barn, barns förutsättningar och barns rättigheter. Bris ser att avsaknaden av en sådan analys till viss del är en följd av att förslagen nu förväntas omsättas snabbt i praktiken. Sverige har en tradition av att ha en förhållandevis lång lagstiftningskedja. Även om det kan framstå som trögflytande är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv angeläget att låta processen ha sin gång. Att den traditionen nu till viss del frångås menar Bris kan leda till en rättsosäkerhet som i de fall det rör åtgärder kopplade till barn riskerar att falla ut till barnets nackdel.

Att barn i ung ålder begår grova våldsbrott är allvarligt och Bris ser att även unga lagöverträdares handlingar måste kunna få konsekvenser. När fokuset så tydligt är inriktat på repression menar Bris att vissa barn avhumaniseras och riskerar att få sina rättigheter åsidosatta. Bris vill därför understryka vikten av att det alltid finns ett tydligt barnrättsperspektiv när straffrättsliga frågor kopplade till barn behandlas. Bris ser också att det finns anledning att påminna om att barn som begår kriminella handlingar har samma rättigheter som alla barn och att dessa rättigheter även måste upprätthållas inom de repressiva förslagen.

De rättsliga utgångspunkterna

Sverige har tidigare haft en rättsordning där unga lagöverträdare dömdes till s.k. ungdomsfängelser. När ungdomsfängelserna avskaffades i början av 1980-talet gjordes det med motiveringen att det behövdes ett mer humant påföljdsalternativ som hade ett tydligare vårdande fokus och främjade den unges återanpassning i samhället. Bedömningen gjordes vidare att det inte var rimligt att straffa ungdomar lika hårt som vuxna. Det framhölls även att fängelsemiljön ansågs vara en olämplig miljö

¹ Se bl. a. BRÅ:s skolundersökning om brott från 2022:5.

² Se Bris rapport 2022:2 "Barns rättigheter i Skottlinjen".

³ Se Polismyndigheten (2021a). Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm. Stockholm: Underrättelseenheten.

för barn och att fängelsestraffet innebär särskilda risker för unga människor. Trots de samhällsförändringar vi ser idag menar Bris att dessa argument alltså är gällande.

Även om det i svensk rätt inte finns något uttryckligt förbud mot att döma barn till fängelse, framgår det med tydlighet av barnkonventionen att konventionsstaterna ska tillämpa en inriktning för barn inom det straffrättsliga systemet som inte innebär fängelse. Av barnkonventionen framgår vidare att frihetsberövande av barn endast får ske som en sista utväg och för kortast lämplig tid. Konventionen understryker även att barn inte får placeras tillsammans med vuxna, om det inte är det bästa för barnet och här har Barnrättskommittén varit tydliga med att det inte ska tolkas som att barn ska flyttas över till avdelningar för vuxna så snart de fyller 18 år.⁴ Barnrättskommittén hänvisar särskilt till att det finns gott om underlag som visar att placering av barn på anstalter för vuxna är något som äventyrar barnets grundläggande säkerhet, välbefinnande och förmåga till återanpassning och ett liv utan kriminalitet.⁵

I sina rekommendationer till Sverige har Barnrättskommittén gett uttryck för djup oro över ett flertal av de politiska förslag som riktas mot barn som har involverats i gängkriminella miljöer. Det gäller till exempel frågan om sänkt straffmyndighetsålder och inrättandet av fängelser för barn.⁶

Det är en komplex uppgift att svara på vad som är den rätta påföljden för barn som begått grova brott. Avgörande menar Bris är att påföljden utgår från barnkonventionen och präglas av stöd, behandling, rehabilitering och återanpassning i samhället. Här är det vidare av avgörande vikt att de insatser som barn ges bygger på evidens kring vad vi vet har en rehabiliterande och återanpassande effekt och utifrån en medvetenhet kring kopplingen mellan barns egen utsatthet och kriminalitet. Verkställigheten av påföljder för barn som begått kriminella handlingar måste givetvis ske under säkra former, men med respekt för barns särskilda sårbarhet för straffrättsliga interventioner.

Bris synpunkter på utredningens genomförande

Frågan om att flytta över ansvaret för verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn är en stor reform som skulle ha stor inverkan på barn. Av den anledningen är det viktigt att utredningen präglas av såväl ett tydligt barnperspektiv som barnrättsperspektiv och att gedigna barnkonsekvensanalyser görs av samtliga förslag. Det är vidare av avgörande vikt att barns erfarenheter och synpunkter inhämtas och att barn i ett tidigt skede görs delaktiga i utredningen.

Utredningen har biståtts av en expertgrupp med representanter från en rad skilda myndigheter. Enligt Bris hade utredningen gynnats av att ha en bredare representation och då särskilt när det gäller det barnrättsliga perspektivet. Bris ser särskilt att organisationer från civilsamhället som arbetar nära den aktuella målgruppen hade kunnat fylla en viktig roll. Att en sådan representation inte finns ser Bris som en svaghet i utredningen.

I utredningens kapitel som särskilt behandlar förutsättningarna hos unga lagöverträdare anger utredningen att det finns vissa aspekter som är särskilt viktiga att ha i minnet när frågan om frihetsberövande av barn diskuteras. Därefter följer en fördjupning av fakta kring hjärnans utveckling, neurologisk forskning, påföljdsstatistik och frågor om återfall. Detta är inte oviktigt i sammanhanget, men här saknar Bris en fördjupad analys av det tydliga samband som finns mellan den egna utsattheten hos barn som begår brott och de brottsliga handlingarna.

⁴ Se Committee on the rights of the child, CRC/CGC/24, 18 september 2019, General Comment No. 24, 2019, on children's rights in the child justice system p.93.

⁵ Se CRC/CGC/24 p. 92

⁶ Se Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 2023, I p.44-45.

Av en undersökning som utförts av BRÅ framgår att delaktighet i brott är vanligare bland barn som kommer från familjer med svaga ekonomiska resurser. Det framgår vidare att en majoritet av de barn som uppger att de har begått brott själva har utsatts för brott.⁷ Vidare vet vi att missbruk hos föräldrar, instabila familjerelationer, ofullständig skolgång, trångboddhet, bristande framtidstro och utanförskap är exempel på riskfaktorer för att ett barn senare ska hamna i kriminalitet. I Barnombudsmannens årsrapport för 2023 återges samtal som de tidigare har haft med barn som frihetsberövats på grund av misstanke om brott. Barnen berättar att de inte har fått tillräckligt stöd tidigt i livet, att de känner sig svikna och inte har blivit lyssnade på.⁸

De flesta barn som lever med närvaron av riskfaktorer utvecklar inte ett kriminellt beteende. Om syftet, för den lilla andel barn som begår grova brott, är att motverka återfall i brottslighet och skapa en god möjlighet till återanpassning är det dock avgörande att se deras agerande i ljuset av deras livssituation och förutsättningar. Det är något som har inverkan på frågan om påföljden för brott och enligt Bris är det en brist att utredningen inte har ett tydligare fokus på det sambandet.

Av utredningens direktiv följer att synpunkter från barn och unga med erfarenheter av sluten ungdomsvård ska tillvaratas. I utredningen har intervjuer hållits med ett antal barn med erfarenhet av att avtjäna sluten ungdomsvård. Bris ser det som positivt att det har funnits en ambition att involvera barn med viktiga erfarenheter i utredningen. Enligt Bris finns det dock brister i hur barnen har gjorts delaktiga. Av den redovisning som ges framgår att barnens förutsättningar till delaktighet inte har varit optimala. Det har ställts många frågor som av svaren att döma inte har varit fördjupade och barnens möjligheter att reflektera, formulera och uttrycka viktiga nyanser har varit begränsad. Frågorna har haft karaktären av utvärdering av ungdomsvården och värdefulla idéer om förändringar och förbättringar har inte efterfrågats. Framför allt har barnen inte getts möjlighet att reflektera kring utredningens huvudförslag att en överflyttning av verkställigheten till Kriminalvården ska ske. Vad barnen har berättat återges vidare separat i en förhållandevis liten del av utredningen. Enligt Bris hade barnens erfarenheter och synpunkter behövt integreras i större delar av utredningen.

Bris synpunkter över utredningens huvudförslag

Bris understryker vikten av att frihetsberövande påföljder för barn utgår från de rättigheter som barnet har och bygger på stöd, behandling, rehabilitering och återanpassning till samhället. Det kan argumenteras för att det uppdraget, med rätt förutsättningar, skulle kunna anförtros Kriminalvården. Så om utredningens förslag ser ut och mot bakgrund av de rättigheter som barn har menar Bris dock att det finns en stark principiell grund för varför ett sådant beslut inte är förenligt med barnrätten.

Utredningens utgångspunkter för förslaget

Bris ser det som positivt att utredningen, vid utgångspunkten av reformen, så tydligt slår fast vikten av att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Det är vidare positivt att utredningen belyser vikten av ekvivalens, proportionalitet och förutsebarhet. Bris ser det även som viktigt att utredningen understryker att fokuset vid verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn måste vara att minska skadeverkningarna av inlåsning och förebygga risk för återfall i brott. Här hade Bris dock önskat att även vikten av stöd, vård och behandling hade belysts särskilt. Sammanfattningsvis menar Bris att utredningen har identifierat och utgått från viktiga perspektiv när frågan har utretts. Trots det anser Bris att utredningen landar i felaktiga slutsatser.

Utredningens argument för att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd för barn och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten.

⁷ BRÅ:s rapport om ungdomsbrottslighet 2022:5.

⁸ Se Barnombudsmannens årsrapport 2023 "Jag hade ett vitt hjärta" - Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet.

Till skillnad från utredningen anser Bris inte att barn ska verkställa frihetsberövande påföljder i fängelse. Bris anser inte heller att Kriminalvården är den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten för barn.

Som främsta argument för bedömningen att en överflyttning från SiS till Kriminalvården ska ske pekar utredningen bland annat på förändringar i fråga om skärpta straff, behov av samhällsskydd och renodling samt behovet av stöd och kontroll efter villkorlig frigivning. Nedan bemöter Bris utredningens argument.

10.4.1 Längre strafftider

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

Enligt utredningen har den våldsammare brottsligheten i landets utsatta områden lett till att det finns en politisk samsyn om behovet av en strängare kriminalpolitik. Av den anledningen menar utredningen att det finns skäl att tro att strafftiderna som döms ut för unga lagöverträdarna kommer att öka påtagligt. Utredningen pekar på att längre strafftider gör att åldersstrukturen på de särskilda ungdomshemmen med dagens ordning riskerar att bli alltför utsträckt, vilket enligt utredningen talar mot att slutna ungdomsvård behålls som påföljd.

Bris delar här den uppfattning som Barnombudsmannens chefsjurist Tove Björnheden ger uttryck för i utredningens särskilda yttrande. Att straffreduktionen för unga lagöverträdare kan komma att ändras bör inte vara utgångspunkten för utredningens slutsatser eftersom den frågan inte har utretts, inte har remitterats och framför allt inte har beslutats om än.

När det gäller frågan om hur barn ska kunna hållas separerade från vuxna i fängelse menar utredningen att det ska ske genom att särskilda ungdomsenheter inrättas. För det fall att en utsträckt åldersstruktur på de särskilda ungdomshemmen skulle bli ett faktum ställer sig Bris frågande till varför en liknande ordning, som den som är tilltänkt för fängelserna med särskilda enheter, inte skulle kunna införas inom SiS. Här ska även nämnas att SiS redan idag arbetar med åldersdifferentiering. En sådan åtgärd måste anses vara mindre ingripande än att flytta över ansvaret för verkställigheten till en annan myndighet. Bris delar därför Tove Björnhedens uppfattning om att längre strafftider inte utgör tillräckliga skäl för de ändringar som utredningen föreslår.

10.6.1 Samhällsskydd

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

När utredningen talar om samhällsskydd avser de förutsättningarna att förhindra rymningar och fritagningar samt möjligheterna att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld.

Utredningen pekar på att SiS har haft utmaningar när det gäller att tillgodose behovet av trygghet och samhällsskydd. Enligt utredningen talar det för att Kriminalvården, som har en struktur för att skapa trygghet för såväl de intagna som personalen, har bättre förutsättningar för att möta behovet av samhällsskydd. Bris delar utredningens uppfattning om att såväl de barn som befinner sig på institution som personalen ska vara trygga. Det är vidare viktigt att arbeta för att barn inte avviker. Här menar Bris dock att utredningen bortser från det viktiga faktum att den problematik, med avvikningar och våld, som en överflyttning till Kriminalvården avser motverka inte är isolerad till de barn som vistas på SiS enligt LSU. Tvärtom visar statistiken här en underrepresentation av barn placerade enligt LSU. Under 2023 har endast ett barn som varit placerat enligt LSU avvikit och då från

en öppen avdelning och under 2022 var det antalet 2 barn.⁹ I statistiken gällande avskiljningar som i regel föregåtts av en våldsincident går ett liknande mönster att se. Majoriteten av barnen har därför varit placerade på de särskilda hemmen med LVU som grund. Dessa barn omfattas inte av utredningens förslag och statistiken visar med tydlighet varför förslaget om att låta dömda barn verkställa sina påföljder vid fängelser inte kommer lösa problematiken med avvikningar eller våldshändelser på SiS.

10.6.2 Renodling

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.

Enligt utredningen skulle en överflyttning till Kriminalvården ge en positiv effekt för SiS verksamhet och uppdrag som då skulle renodlas till att enbart avse vård. Enligt utredningen är behovet av samhällsskydd inte lika tydligt när det gäller barn och unga som vårdas enligt LVU. Därtill menar utredningen att det finns en risk att kraven på ökad säkerhet för dömda barn kan få negativ påverkan på den vård som erbjuds barn som vårdas enligt LVU. Utredningens slutsats är därför att det vore bäst för båda grupper att de separeras. Här menar Bris att utredningen helt bortser från det faktum att det i stor utsträckning är samma barn som vistas på de särskilda ungdomshemmen oavsett på vilken grund. Grundproblematiken hos barnen är ofta likvärdig. För någon har det tagit sig uttryck i missbruk eller annat självdestruktivt beteende, för någon i kriminalitet, för vissa både och. SiS vittnar om att det idag finns en stor grupp barn som placerats på de särskilda ungdomshemmen grundat på LVU, och alltså bedömts ha ett vårdbehov, till följd av eget nedbrytande beteende kopplat till kriminalitet. Det finns vidare barn som dömts enligt LSU som tidigare har varit placerade enligt LVU samt barn som efter en vistelse på SiS grundat på LSU åter placeras på ett ungdomshem grundat på LVU. Att så är fallet visar med tydlighet att det handlar om samma barn med en liknande grundproblematik och att ett vårdbehov som regel återfinns inom båda grupperna.

Den stora majoriteten barn som vistas på SiS gör det vidare grundat på LVU och likt Bris belyst ovan är problematiken med våldsincidenter inte isolerat till de barn som dömts för brott. Utredningens uppfattning om att det ökade säkerhetsbehovet främst motiveras av de barn som är placerade på SiS enligt LSU är därför felaktig.

Enligt utredningen vore en renodling vidare fördelaktigt på ett principiellt plan, där en myndighet har ett tydligt vårduppdrag och en myndighet ett huvudsakligt ansvar att verkställa straff. Mot bakgrund av vad som lyfts ovan vill Bris, utöver att ett vårdbehov finns hos båda grupperna, understryka att det inte finns utrymme för renodlad bestraffning när det gäller barn. Varje frihetsberövande åtgärd som rör barn ska präglas av vård och behandling med syfte att motverka återfall i brott och främja en god återanpassning. Det gäller oavsett under vilken form och under vems ansvar verkställigheten sker.

10.5 och 10.7 Villkorlig frigivning

Utredningens bedömning: En frihetsberövande påföljd för barn bör införas och 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.

Idag tillämpas inte villkorlig frigivning för de barn som döms till sluten ungdomsvård och till skillnad från de som har döms till fängelse, sitter barn på sluten ungdomsvård av hela strafftiden. Enligt utredningen är det problematiskt att det idag saknas en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet. Utredningen pekar på vikten av att övergången till frihet måste ske

⁹ Se SiS årsredovisning 2022, s. 24.

successivt och på ett sådant sätt som stödjer barnet. Enligt utredningen finns det dag brister i det stöd som socialtjänsten kan erbjuda barn efter verkställighet. De menar att det saknas möjlighet att kontrollera att barnet tar emot den vård som behövs och det finns inte heller någon rättslig möjlighet att reagera mot eventuell misskötsamhet. Utredningen menar vidare att det inte är rimligt att förvänta sig att socialtjänsten fullt ut ska kunna möta de ungas behov vid utslussning och eftervård. Vidare anser utredningen att det är problematiskt att det finns en stor variation mellan insatser i olika kommuner. Mot bakgrund av att Kriminalvården har ett rikstäckande ansvar och redan idag ansvarar ungdomsövervakningen i hela landet menar utredningen att det inte är rimligt att bygga upp en rikstäckande verksamhet för stöd och kontroll under SiS ansvar. Av den anledningen menar utredningen att villkorlig frigivning för barn ska införas under Kriminalvårdens regi och ser det som argument för att ansvaret för hela verkställigheten ska flyttas till Kriminalvården.

Tiden för frigivning är en kritisk tidpunkt och Bris delar utredningens uppfattning om att det är avgörande att barn erbjuds stöd efter att ha avtjänat en frihetsberövande påföljd. Bris menar dock att frågan om villkorlig frigivning inte är helt oproblematisk. En sådan ordning ställer höga krav på den enskilde individen och påverkas av hur barnets situation såg ut innan tiden för frihetsberövande samt vilka förutsättningar som finns efter frigivning. Det handlar bland annat om hur barnets relation till familjen ser ut, om kamratgruppen är densamma som tidigare, om det finns en ordnad skolgång eller annan sysselsättning och om barnet kan bo kvar i sitt tidigare boende. Barn har generellt ett större behov av stöd och kontroll än vuxna. Ska en ordning med villkorlig frigivning fungera måste det vara tydligt utformat och lätt för barnet att förstå ramarna då risken annars är att avsteg från barnets sida ses som en misskötsamhet som innebär att frigivningen förverkas.

Bris delar inte utredningens uppfattning om att det är Kriminalvården som är bäst lämpad att ansvara för eventuell villkorlig frigivning. Likt framgår i utredningens kapitel 12 har SiS tagit fram förslag på hur myndigheten kan ansvara för verkställigheten av sluten ungdomsvård i frihet. Bris kan se klara fördelar med att ansvaret för villkorlig frigivning ankommer den myndighet som ansvarar för verkställigheten på institution och har störst erfarenhet av att arbeta med målgruppen. Därför menar Bris att frågan om villkorlig frigivning inte utför skäl nog för att låta Kriminalvården ansvara för hela verkställigheten.

I juni 2023 tillsattes vidare en utredning med uppdrag att lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas och att en eventuell frigivning ska kunna ske först efter tre fjärdedelar av strafftiden till skillnad från dagens två tredjedelar. En sådan ordning kommer givetvis att få stora konsekvenser för det fall barn ska avtjäna påföljd i fängelse och likt utredningen själva lyfter talar en sådan ändring mot att verkställigheten för barn förs över till Kriminalvården.

Utredningen visar inte att den föreslagna ordningen för villkorlig frigivning kommer att ha den effekt som görs gällande. Mot bakgrund av att förutsättningarna vidare kan komma att ändras menar Bris att frågan om villkorlig frigivning måste utredas närmare. Det är därför inte något som i utredningen kan ligga till grund för bedömningen av vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten av

10.7.3 Vad är bäst för barnen

I anslutning till argumenten för att en överflyttning ska ske gör utredningen en kortfattad analys av vad som är det bästa för barnen. Utredningen lyfter att det finns vissa argument som talar för att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn än fängelse. De hänvisar framför allt till att SiS har ett tydligt vårdperspektiv för sin verksamhet. Utredningen menar vidare att det finns argument som talar för att fängelse är en bättre påföljd för barn och lyfter att det till exempel finns ett välfungerande system för utslussning och villkorlig frigivning, alltså omständigheter som ligger

utanför själva frihetsberövandet. De pekar vidare på att Kriminalvården har stor erfarenhet av olika former av behandling och har en tydlighet och struktur som kan vara till barnets bästa.

Bris anser att utredningens analys av vad som är det bästa för barnen är undermålig. Utredningen redovisar inte vilka omständigheter som har beaktats, vad de menar ligger i barnets bästa eller hur skilda intressen har viktats mot varandra. Därtill bygger analysen, som Bris belyst ovan, på felaktiga premisser. Bris saknar även en tydlig motivering kring hur utredningen landar i bedömningen att en överflyttning till Kriminalvården är förenlig med barnets bästa.

Vid en samlad bedömning menar Bris därför att utredningens argument för att en överflyttning till Kriminalvården ska ske inte är hållbara. Till det menar Bris att det saknas evidens för att huvudförslaget skulle vara ändamålsenligt samt att det föreligger sådana brister hos Kriminalvården att lämpligheten av att de övertar ansvaret starkt kan ifrågasättas.

Avsaknad av evidens för huvudförslaget

Likt utredningen själva belyser finns det idag inget forskningsstöd för att verkställighet i fängelse skulle ha en större återfallshämmande effekt på unga lagöverträdare än slutna ungdomsvård. De slutsatser som kan dras av den forskning som har gjorts är att det i vart fall är osannolikt att en fängelsepåföljd minskar återfall i brott om de inte erbjuds rehabiliterande verkställighetsinnehåll. Här framhålls särskilt vikten av utbildning och psykologisk behandling. Hade det funnits tydlig evidens för att verkställighet i fängelse har en gynnsam effekt på barn hade Bris kunnat se att utredningens huvudförslag var mer motiverat. Att utan sådan evidens föreslå en så stor och kostsam reform menar Bris är ogenomtänkt.

Bris synpunkter kring Kriminalvårdens kompetens och kapacitet för uppdraget

Att Kriminalvården skulle överta ansvaret för verkställigheten för unga lagöverträdare skulle innebära en enorm förändring i myndighetens uppdrag. Det skulle ställa nya krav på alltifrån verksamhetssyfte, utbildningsinsatser, behandlingsinsatser, personalkompetens, säkerhetsrutiner m.m. I utredningen nämns detta översiktligt men Bris saknar dels en djupare analys av vad det faktiskt skulle innebära för myndigheten dels hur det är tänkt att omsättas i praktiken. Särskild oro känner Bris inför att Kriminalvården inte har ett tydligt barnperspektiv och barnrättsperspektiv i sitt arbetssätt då de saknar erfarenhet av att ansvara för målgruppen frihetsberövade unga lagöverträdare. Utredningen hänvisar till att Kriminalvården redan idag besitter erfarenhet av att arbeta med barn, dels utifrån att de ansvarar för de unga vuxna som dömts till fängelse, dels att de idag ansvarar för barn som häktats. Inledningsvis menar Bris att det är stor skillnad på målgruppen barn 15–17 år och de som är unga vuxna. Därtill är det stor skillnad på att bedriva häktesverksamhet och ansvara för verkställigheten av en frihetsberövande påföljd. I sammanhanget ska det även belysas att Sverige upprepade gånger har mottagit skarp kritik gällande hanteringen av häktade barn.¹⁰

Oaktat bristande erfarenhet av att arbeta med målgruppen menar Bris att Kriminalvården idag är en så pass ansträngd myndighet att det starkt går att ifrågasätta deras kapacitet att ta sig an det ansvar som utredningen föreslår.

Det har nyligen genomförts en kartläggning av Kriminalvårdens verksamhet som visar att de befinner sig i ett mycket ansträngt läge, framför allt när det gäller platsbrist och personalresurser. Kriminalvården själva uppger att det framför allt är en effekt av de straffskärpningar som har skett under de senaste åren. Att allt fler personer avtjänar längre fängelsestraff har lett till att det finns för få platser på anstalterna. Det gäller särskilt platserna på anstalterna med högre säkerhet vilket har

¹⁰ Se bl.a. CRC/C/SWE/CO/6-7(6 february 2023), CAT/C/SWE/8 (21 december 2018), CPT/Inf (2016) 1 (may 2015).

lett till att intagna som egentligen har behov av att sitta på anstalterna med hög säkerhetsklassning placeras på mer öppna anstalter. Det har i sin tur lett till att rymningarna från Kriminalvårdens anstalter har ökat. Det har även föranlett att antalet rapporterade våldsincidenter, såväl mellan intagna som mot personalen, har ökat. Att beläggningen på anställningen har ökat har även ställt krav på en ökad personaltillsättning. Eftersom ökningen har skett snabbt har personer behövt rekryteras snabbt vilket har påverkat kvaliteten av rekryteringarna. Kriminalvården vittnar om fler fall av infiltrering och otillbörlig påverkan, där personal har hjälpt dömda personer med kopplingar till gängkriminalitet att fortsätta sin kriminella verksamhet¹¹.

Att Kriminalvården befinner sig i ett svårt läge vad gäller platsbrist och resurser är inte ett nytt fenomen, utan ett återkommande rapporterat problem.¹² Enligt Kriminalvården själva är läget nu så pressat att de, om än fler personer fortsätter att dömas till fängelse, inte kommer att klara av sitt uppdrag.¹³

Att Kriminalvården är svårt ansträngd menar Bris är en samhällsutmaning. Det riskerar givetvis att försvåra rehabiliteringen och återanpassningen av dem som verkställer påföljder där idag. Att i det läge myndigheten befinner sig överväga att flytta över verkställigheten för barn till Kriminalvården menar Bris är förknippat med stora risker.

Parallellt med att utredningen har gått ut på remiss har Kriminalvården fått i uppdrag att förbereda inrättandet av ungdomsavdelningarna för unga lagöverträdare. Kriminalvården har själva gett uttryck för att det är ett komplext uppdrag som kräver många avväganden. De har sagt att de i vart fall behöver en förberedelseperiod till början av 1 januari 2028. Enligt beslut från Regeringen ska uppdraget slutredovisas i april 2026 och enheterna förväntas tas i drift senast juli 2026. Det är en avsevärd förkortning av tid i förhållande till Kriminalvårdens prognos och Bris ser med oro på att det riskerar ha en negativ inverkan på uppdraget och då särskilt ur ett barnrättsperspektiv.

Bris synpunkter över utredningens förslag i övrigt

För det fall utredningens förslag om överflyttning förverkligas önskar Bris framföra följande synpunkter kring utredningens följdförslag.

11.2.1 Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse

Barn ska placeras på ungdomsavdelningar

Av fängeselagen 2 kap 3 § följer att ett barn inte får placeras så att hen vistas tillsammans med någon över 18 år, om det inte kan anses vara för barnets bästa. Barnkonventionen understryker vidare att åldersgränsen inte ska tolkas som att den som fyllt 18 år ska flyttas till en avdelning för vuxna så snart hen har blivit myndig. Utredningen föreslår att barn ska placeras vid särskilda enheter anpassade för barn och att den intagne sedan flyttas till en vanlig avdelning vid en lämplig tidpunkt efter att hen fyllt 18 år. Det handlar alltså om särskilda enheter på befintliga anstalter där vuxna avtjänar fängelsestraff. Utöver att Bris ser stora utmaningar i att kunna utforma en verksamhet som är anpassad för både barn och vuxna ställer sig Bris frågande till hur det ska avgöras vad som är en lämplig tidpunkt för att flyttas över till en avdelning för vuxna. Därtill menar Bris att det generellt sett är förknippat med risker att barn ska vistas på samma anstalter som vuxna. Barnrättskommittén pekar på att det äventyrar barns hälsa, grundläggande säkerhet, välbefinnande förmåga till återanpassning och ett liv utan kriminalitet. Kommittén understryker att det gäller oavsett om placeringen sker på en avskild avdelning. För det fall fängelser ska införas för barn, vilket kommittén

¹¹ Hämtat från en granskning utförd av P4 Skaraborg december 2023.

¹² Se bl. a. Kriminalvårdens redovisning av platser, beläggning och inskrivna, uppdaterad i december 2023.

¹³ Se granskning utförd av P4 Skaraborg december 2023.

starkt avråder, ska det vara separata anstalter med särskilt utbildad personal som arbetar enligt barnvänliga riktlinjer och metoder.¹⁴

Det finns således en generell risk med att placera barn på samma anstalter som vuxna. Mot bakgrund av lägesbilden hos Kriminalvården som återges ovan menar Bris att den risken är särskilt påtaglig. Det går till exempel inte att utesluta att barn, även om de placeras på särskilda enheter, kommer att kunna utsättas för påtryckningar från äldre intagna och att den utsatthet de befunnit sig utanför anstalterna riskerar att fortsätta under tiden för frihetsberövande. Att utredningen inte har gjort en djupare riskanalys kring effekten av att barn placeras vid anstalter för vuxna ser Bris som en brist.

Utredningen lyfter att barn kan komma att behöva integreras med äldre intagna för att inte riskera att bli isolerade på grund av att det är få barn som döms till fängelse. Även om barnkonventionen möjliggör att undantag från huvudregeln sker, har barnrättskommittén varit tydliga med att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt. Utifrån hur utredningen resonerar ser Bris en risk att undantaget riskerar att tillämpas under motiveringen att det är för barnets bästa.

Särskilt om placeringen av flickor

I stort uppehåller sig utredningen kring de unga lagöverträdare som är pojkar, vilket är naturligt givet att det är de som utgör den stora majoriteten. Likväl finns det även flickor som döms för grova brott och Bris anser det vara anmärkningsvärt att utredningen inte har gjort en djupare analys av hur överflyttningen av flickor till Kriminalvården ska kunna ske. I utredningen redogörs översiktligt för skilda alternativ för flickor som döms för grov brottslighet. Utredningen konstaterar att det är få flickor som döms till fängelse och lyfter att det idag inte finns underlag för att skapa ungdomsavdelningar där endast flickor under 18 år placeras. Utredningen menar att flickor, oavsett vilken lösning som väljs, huvudsakligen kommer att avtjäna fängelsestraff med personer över 18. Enligt utredningen är det acceptabelt att flickor placeras med vuxna upp till 21 år. De pekar på att de då inte skiljer sig påtagligt åt från den åldersstruktur som idag finns inom SiS. När det gäller pojkar som ska avtjäna straff på fängelser uppehåller sig utredningen kring vikten av att de sker på särskilt anpassade avdelningar. Bris ställer sig frågande till varför utredningens bedömning är en annan när det gäller flickor. Att det rör sig om en liten population är enligt Bris inte ett hållbart argument. Vidare anses en bredare åldersstruktur, med hänvisning till hur det idag ser ut på SiS, vara acceptabel när det gäller flickor. Samtidigt problematiseras samma åldersstruktur i övriga utredningen och används som ett argument för att överflyttning till Kriminalvården ska ske. Här menar Bris att utredningen inte är konsekvent.

Givet det låga antal flickor som döms till fängelse menar Bris vidare att det finns anledning att ifrågasätta hur deras rättigheter när det till exempel gäller vård och utbildning kommer tillgodoses på anstalterna.

Skolundervisning vid ungdomsavdelningar

Utredningen lyfter att skolverksamheten idag spelar en central roll inom SiS verksamhet. Mot bakgrund av den forskning som finns är det vidare känt att en lyckad skolgång utgör en av de främsta skyddsfaktorerna mot till exempel fortsatt kriminalitet. Utredningen understryker vikten av att Kriminalvården kan erbjuda en väl fungerande skolverksamhet. Idag begränsas Kriminalvårdens möjlighet att anordna skolundervisning till sådan utbildning som motsvarar den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen pekar på att det därför krävs dels författningsändringar dels att Kriminalvården utvecklar den undervisning de bedriver idag. Att få till de rättsliga förutsättningarna för att bedriva undervisning riktad mot barn menar Bris är. Desto större menar Bris att utmaningen är för Kriminalvården att bygga upp en helt ny undervisningsverksamhet riktad till en ny målgrupp.

¹⁴ Se CRC/CGC/24 p. 92

11.2.2 Särskilt om regleringen i fängelse för unga

Ingen sysselsättningsplikt för intagna under 18 år

Enligt fängelselagen är den som är intagen skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas hen och det innebär att det föreligger sysselsättningsplikt. Sysselsättningen kan avse utbildning, arbete eller deltagande i programverksamhet. Enligt utredningen ska barn som avtjänar fängelse inte åläggas sysselsättningsplikt. Det främsta skälet för det menar utredningen är att barn, enligt barnkonventionen (art.31), har rätt till vila, fritid, lek och rekreation. Här menar Bris att utredningen gör en märklig tolkning av barnkonventionen. Det är viktigt att barns rätt enligt artikel 31 respekteras. Rättigheten ska dock inte tolkas på ett sådant sätt att det finns ett förbud mot att ålägga barn en skyldighet att till exempel delta i utbildning eller behandlingsverksamhet. Tvärtom ser Bris att det kan finnas en fördel en sådan plikt, att jämföra med till exempel skolplikten, som understryker vikten av att barnet tillvaratar den möjlighet till skolgång eller behandling som ges. Sett till vad barn själva har uppgett till utredningen angående vistelsen på SiS är just strukturerad sysselsättning något de saknar. Att skolgång eller deltagande i behandlingsverksamhet skulle ha inslag av tvingande karaktär ser Bris inte heller skulle utgöra en kränkning av barnets rättigheter.

Vistelse i gemensamhet och avskildhet

Enligt utredningen ska intagna barn inte hållas avskilda från andra intagna under längre tid än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl. Här saknar Bris inledningsvis en riskanalys kring att barn hålls i avskildhet, särskilt med beaktande av att vistelse i avskildhet generellt har en större negativ effekt på barn än vuxna. Vidare menar Bris att 10 timmars avskildhet utgör en lång tid och Bris ställer sig frågande till hur utredningen har kommit fram till att det är en lämplig tid, särskilt med beaktande av den avgränsade tid i avskildhet som gäller för barn placerade enligt LSU och LVU idag.¹⁵ Isolering av barn ska som utgångspunkt inte förekomma och för det fall det anses oundvikligt ska det tillämpas med stor restriktivitet. Som i stora delar av utredningen saknar Bris en barnkonsekvensanalys av förslaget och menar att det här är ett förslag som behöver en betydligt djupare utredning innan förslaget kan omsättas i praktiken.

Bris synpunkter över utredningens konsekvensanalys i kap. 13

Bris ser att utredningens förslag får praktiska konsekvenser och konsekvenser av mer principiell karaktär avseende synen på barn och tolkningen av barnets rättigheter. I utredningens konsekvensanalys saknar Bris en mer omfattande analys av hur förslagen förhåller sig till barns rättigheter och barnsyn i stort.

Kostnader för kommunernas socialtjänst

Utredningens bedömning: För kommunernas genomförande av förslagen bedöms kostnaderna uppgå till knappt fyra miljoner kronor årligen. Därutöver kommer kommuner ha kostnader för utbildning uppgående till cirka 1,2 miljoner kronor året innan reformen genomförs och därefter löpande utbildningskostnader om cirka 500 000 kr per år.

Bris konstaterar att det är svårt att uppskatta exakta tider för socialtjänstens verksamhet. Bris är dock oroad över att tiden för socialtjänstens handläggning med barn kan vara snävt uträknad. Redan idag vittnar barn om att socialtjänsten har för lite tid för det relationella arbetet.¹⁶ Utöver det vet vi att omsättningen av socialsekreterare är hög, här saknar vi att beräkningen tar höjd för det.

¹⁵ Se Lag (1990:52) om särskilda befogenheter, 15 c §.

¹⁶ Se bl.a. Appendix 1 – *Report from the civil society organizations working with child rights, Sverige 2022.*

Kompetensutveckling inom rättsväsendet

Sverige har av FN:s barnrättskommitté fått kritik för att lämpligt utbildade domare för barn saknas.¹⁷ Sverige är idag det enda nordiska landet som saknar särskild sakkunskap om barn i domstol och Bris har tidigare framfört behovet av utbildning om barnets rättigheter inom rättsväsendet. Bris menar därför att utredningens förslag om kompetenshöjning inte kommer att motsvara det behov av kunskap om barn och barnets rättigheter som redan krävs i dag och som kommer att bli särskilt viktigt för det fall förslagen i utredningen genomförs.

Bris uppfattning om att påföljden sluten ungdomsvård bör behållas under SiS regi

Att välja mellan två verksamheter med brister

Att ansvara för barn i samhällets vård är en komplex uppgift. Det gäller oavsett grund och vårdbehov. Av den anledningen menar Bris att det är särskilt viktigt att uppdraget anförtros dem som har bäst kompetens att möta målgruppen och deras behov. Eftersom Sverige har förbundit sig att följa barnkonventionen måste det vidare ske med särskild respekt för de rättigheter som barn har. I det ligger att tillämpa en rättsordning som så långt som möjligt inte innebär fängelsevistelse för barn.

Det är sedan tidigare känt att Bris är kritiska till SiS verksamhet. Barn vittnar om att de far illa på de särskilda ungdomshemmen och det finns brister i myndighetens arbete med att tillgodose barns behov och rättigheter.¹⁸ Att genomföra en så stor reform som att låta ansvaret för verkställighet flyttas över till Kriminalvården på grund av brister hos SiS är dock inte hållbart. Särskilt inte när den myndighet som är tilltänkt att ta över ansvaret inte har tillräcklig kompetens och kapacitet. Därtill menar Bris att ett beslut om överflyttning innebär ett urholkande av barns rättigheter och en tillbakagång från en mer progressiv barnsyn.

Behov av förbättringsarbete inom SiS

Oaktat de brister som finns inom SiS går det inte att bortse från att SiS till skillnad från Kriminalvården har lång erfarenhet av att arbeta med barn i samhällsvård. Påföljden sluten ungdomsvård har funnits under lång tid och likt utredningen pekar på går det att analysera styrkor och brister och utifrån den analysen förbättra verksamheten. prioriteras. Likt utredningen belyser pågår nu ett förändringsarbete på SiS. SiS har även efterfrågat ytterligare förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag.¹⁹ Enligt Bris finns ett tydligt fokus på säkerhet inom de åtgärder som vidtas på SiS. Det är givetvis viktigt, men Bris menar att ett särskilt fokus även måste riktas mot att tillförsäkra att barn inte utsätts för våld. Bris menar även att tillsynen av SiS verksamhet behöver utökas samt att barn ska ges rätt till oberoende barnombud och hjälp att klaga när deras rättigheter har kränkts. Förbättringsbehovet inom SiS är stort och det är något som måste prioriteras. Bris menar likväl att en reell förbättring och utveckling av SiS verksamhet är mer gynnsamt än att låta Kriminalvården ta över ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn.

I sammanhanget menar Bris vidare att det finns anledning att belysa det som faktiskt fungerar inom SiS och då särskilt den skolverksamhet som finns på de särskilda ungdomshemmen. Likt forskning visar är utbildning en av de främsta skyddsfaktorerna mot återfall i brott. Att säkerställa att barn ges tillgång till utbildning är därför en grundläggande del av verkställigheten. Som nämnts har SiS en lång erfarenhet av att bedriva skolverksamhet mot målgruppen. Vidare vittnar SiS själva om att de barn som vistas på ungdomshemmen grundat på LSU är de som har de bästa skolresultaten. Det menar

¹⁷Se Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 2023, I, 44 (b)

¹⁸ Se bl.a. Barnrättsbyråns rapport "Och jag kunde inte andas-en granskning av våld mot barn på de statliga ungdomshemmen", 2021 samt Bris debattartikel från maj 2023, <https://www.bris.se/om-bris/press-och-opinion/debattartiklar/satt-stopp-for-statens-overgrepp-pa-barn/>.

¹⁹ Se SiS hemställan till regeringen. Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022 och SiS - Budgetunderlag 2024–2026 den 24 februari 2023.

Bris talar för att den skolverksamhet som finns ger resultat och liksom utredningen belyser måste en fungerande skolgång ses som en viktig framgångsfaktor. Givetvis finns det förbättringsmöjligheter även då det gäller barns tillgång till utbildning inom SiS, men Bris menar att det är betydligt lättare att utveckla en redan fungerande verksamhet som bygger på lång erfarenhet än att starta upp en helt ny skolverksamhet.

Behov av höjd maximal strafftid

För att sluten ungdomsvård även fortsättningsvis ska vara den primära påföljden för barn som döms för grov brottslighet ser Bris att den maximala strafftiden kan behöva höjas. Liksom utredningen belyser är risken annars att barn som begår de grövsta brotten riskerar att i stället dömas till fängelse. Till skillnad från utredningen yttrar sig Bris inte över vilken maximal strafftid som är den lämpligaste. Enligt Bris är det en fråga som måste utredas grundligare och då särskilt utifrån vad verkställigheten under den slutna ungdomsvården består av samt med beaktande av frågan om villkorlig frigivning.

Föredragande i ärendet har varit barnrättsjuristen Julia Högberg.

Magnus Jägerskog

Generalsekreterare