



Datum 2023-12-13

Ärendenummer SLK-2023-00786

Justitiedepartementet

Ju.remissvar@regeringskansliet.seJu.L5@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2023/01830

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Justitiedepartementet – En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av att göra förändringar i nuvarande ordning, bland annat för att höja kvaliteten på den vård som bedrivs och för att höja säkerheten. Göteborgs Stad vill betona vikten av att det finns en välfungerande skolverksamhet, att verkställigheten anpassas för barn och unga och att det bedrivs en kvalificerad vård och behandling för att förhindra återfall i brott, oavsett vilken påföljdsform som används och vem som är ansvarig huvudman. För detta krävs att det finns tillgång till personal med rätt kompetens och en vårdmiljö som är anpassad för barn.

Det kan konstateras att det finns sakliga skäl för att såväl utveckla den slutna ungdomsvård som bedrivs för aktuell målgrupp vid SiS som att ersätta denna påföljd med en fängelsepåföljd anpassad för unga. Göteborgs Stad delar flera av de bedömningar som görs kring de olika alternativen.

Det är till exempel angeläget att rymningar, fritagningar och hot och våld mot intagna och personal kan förhindras. Då Kriminalvården idag har en struktur och ett regelverk som, i högre grad än vad som gäller för SiS, kan tillgodose behovet av samhällsskydd, är det utredningens bedömning att Kriminalvården utifrån den aspekten är bättre lämpad än SiS att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning i denna del.

Riskerna för återfall i brott är störst direkt efter frigivning och börjar därefter avta cirka ett år efter frigivningen. Den så kallade upphörandeprocessen är komplex och individer klarar sällan på egen hand de utmaningar som en återgång till ett normalt liv innebär. Många med kriminell livsstil påbörjar processen i en situation med brist på sociala och ekonomiska resurser. För

dem är det avgörande att erbjudas utbildning, arbete och meningsfulla fritidsaktiviteter för att ersätta brottslighet med konventionella inkomster och aktiviteter. Återfall och misslyckanden är vanliga under processen och stödet till den enskilde är avgörande för att bryta det kriminella livet. Systemet med villkorlig frigivning och de strukturer som förslaget innebär, med bland annat en utsedd handläggare i hemkommunen, framstår därför som ett bra verktyg för att minska risken för återfall i brott.

Utredningen anser att ett skäl till att Kriminalvården ska ta över verkställigheten för frihetsberövande påföljder för barn är att Kriminalvården har erfarenhet av minderåriga inom ramen för häkttningsverksamheten samt har erfarenhet av målgruppen utifrån påföljden ungdomsövervakning. Göteborgs Stad anser att det dock inte går att likställa med den mångåriga erfarenhet SiS har av barn- och ungdomsvård. SiS har idag en väl fungerande skolverksamhet. Risken är stor att skolverksamheten inom Kriminalvården inte kommer kunna erbjuda samma kvalitet som den som finns på SiS idag eftersom antalet barn kommer vara lägre.

Det är dock inte möjligt för Göteborgs Stad att utifrån utredningens innehåll till fullo ta ställning till förslaget. Alternativet att utveckla den slutna ungdomsvården bedöms inte vara tillräckligt utrett för ett sådant ställningstagande och några bärande delar så som ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och förbättra säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen ingår inte som en del av nu aktuellt utredningsuppdrag. Utredningen har inte heller i tillräcklig mån övervägt alternativa utformningar av villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård i Kriminalvårdens regi, eller beaktat alternativa förslag på hur identifierade problemområden kan åtgärdas genom ändringar i hur befintliga påföljder döms ut, exempelvis genom att i lag begränsa tillämpningsområdet för slutna ungdomsvård. Det finns därför inte förutsättningar att bedöma om slutna ungdomsvård eller fängelse är mest lämplig för barn och unga eller ta ställning till de aktuella myndigheternas sammantagna förutsättningar för verkställighet av den frihetsberövande påföljden. Göteborgs Stad lämnar dock ett antal synpunkter och beskriver alternativa lösningar i förhållande till utredningens huvudförslag.

Förändrad åldersstruktur inom SiS

Införandet av längre strafftider får som konsekvens att fler vuxna avtjänar frihetsberövande straff på SiS ungdomshem under längre tidsperioder. Detta förhållande motiverar att påföljden eller dess tillämpning förändras på något sätt. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning i denna del. Utredningen lägger emellertid stor vikt vid ännu inte genomförda förändringar. Göteborgs Stad kan, i tillägg till det som utredningen framhåller, också se att eventuella ytterligare straffskärpningar, ändringar av den så kallade aspirationsprincipen (reduktionen av det samlade straffvärdet när flera brott lagförs i samma rättegång) och ungdomsreduktionen, kan komma att leda till

att sammanlagt fler barn och unga kommer att dömas till frihetsberövande påföljder, även kortare straff. För de gärningar som idag inte ses som tillräckligt allvarliga för att motivera en frihetsberövande påföljd kommer behovet av samhällsskydd eller säkerhet inte heller vara lika påtagligt, vilket gör att skälen för att ta bort slutna ungdomsvård inte väger lika tungt.

Göteborgs Stad vill i sammanhanget framhålla att SiS redan idag har möjlighet till flexibilitet genom att kunna skilja yngre och äldre genom placering på olika avdelningar, och att det skulle kunna vara ett alternativ att verkställighet skulle kunna inledas inom SiS för att senare kunna övergå till verkställighet inom Kriminalvården i vissa fall. Bristen på förutsebarhet och risken för svåra bedömningar som beskrivs i utredningen borde kunna avhjälpas genom tydliga lagregler och ledning i förarbeten.

Verkställighet av ungdomsfängelse vid särskilda ungdomshem

I förslaget till ny lag anges att det ska finnas ett utrymme att verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Om kraven på samhällsskydd är framträdande, till exempel för att den unge har kända kopplingar till kriminella nätverk, bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Det bör alltså inte vara aktuellt att fatta beslut om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem om risken för rymning eller fritagning är hög.

Göteborgs Stad gör bedömningen att kravet på att behovet av samhällsskydd inte får vara framträdande för att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas, sannolikt kommer att resultera i att endast ett mycket litet antal personer kommer att få sin påföljd verkställd inom SiS. Många av de barn och unga som begår allvarliga brott, både de mycket unga barn och de med funktionsnedsättningar, har många gånger en koppling till kriminella nätverk. Det innebär att även för barn och unga med stora vårdbehov kommer verkställigheten ske på fängelser. Förslaget säkerställer därmed inte att dessa barn får den vård de behöver.

Yttranden enligt LUL och personutredningar i brottmål

Åklagaren ska enligt 11 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) i vissa fall inhämta ett yttrande från socialnämnden när ett barn misstänks för att ha begått ett brott innan den fyllt 18 år. Yttrandet används som underlag när åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. Om åtal väcks kan yttrandet användas som underlag för valet av påföljd. I bestämmelsen anges vidare vilka uppgifter som ska finnas med i ett yttrande. Sådana uppgifter är till exempel en bedömning av om barnet eller den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att hen utvecklas ogynnsamt. Domstolen eller åklagaren kan också besluta om att inhämta en personutredning av frivården inför en kommande

rättegång i brottmål. Det innebär att frivården gör en bedömning av vilken typ av påföljd som skulle vara lämplig om personen döms.

I utredningen finns inga särskilda överväganden kring om och i så fall på vilket sätt förslaget påverkar socialtjänstens skyldigheter enligt 11 § LUL. Göteborgs Stad anser dock att det här finns vissa oklarheter, särskilt vad avser att klargöra barnets eller den unges eventuella anknytning till kriminella nätverk.

Utredningen föreslår bland annat att det under vissa omständigheter fortsatt bör vara möjligt för barn att avtjäna frihetsberövande straff på ungdomshem. Flera av de omständigheter som enligt utredningen ska beaktas vid bedömningen är sådana som socialtjänsten har bäst förutsättningar att identifiera och beskriva inom ramen för sitt yttrande. Som beskrivits ovan kan dock inte ett fängelsestraff verkställas vid ett ungdomshem om behovet av samhällsskydd på grund av eventuella kopplingar till kriminella nätverket är tillräckligt stort. Detta är information som typiskt sett ter sig mer relaterad till Kriminalvårdens eller polisens ansvarsområde än till socialtjänsten. Av utredningen framgår inte hur ansvarsfördelningen för denna uppgift ska fördelas mellan myndigheterna. Det finns därför ett behov av vägledning kring hur befintliga bestämmelser ska tillämpas och hur ansvarsfördelningen för att lyfta fram relevanta omständigheter ska se ut.

Förslaget att socialnämnden ska utse en handläggare

Göteborgs Stad är positiv till förslaget om att socialnämnden ska utse en särskild handläggare i syfte att bland annat medverka vid utslussning och villkorlig frigivning för att ge stöd åt barnet för att han eller hon ska undvika att återfalla i brott. Inför barnets frigivning ska handläggaren vara delaktig till exempel i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov.

Det finns fördelar om eftervården till avtjänat frihetsberövande görs till en obligatorisk del av straffet. I dagens system finns stora utmaningar för socialtjänsten att motivera barn och ungdomar till behövlig vård när de är klara med slutna ungdomsvård. Göteborgs Stad anser dock att det bör övervägas om samverkansansvaret mellan socialnämnden och den verkställande myndigheten bör fortgå fram till dess att tiden för den villkorliga frigivningen löpt ut, eller att den unge fyller 21 år om det inträffar tidigare. Detta för att stödet för de barn som fyllt 18 år under anstaltsvistelsen eller kort efter frigivning inte ska försvinna och syftet med bestämmelsen i majoriteten av fallen därmed inte kunna uppfyllas. För det fall en sådan förändring genomförs behöver detta kostnadsberäknas inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Straffrättsliga och andra rättsliga synpunkter på utredningen

Utredningens uppdrag har avgränsats till att handla om straffsystemets verkställighetsnivå, alltså hur påföljderna ska utformas. Överväganden med bäring på frågor kring hur domstolarna ska välja påföljd, tillämpningsnivån, saknas därför. Straffsystemet är emellertid ett system som behöver ses som en helhet, där förändringar i ett led kan få påverkan på ett tidigare eller senare led.

Det är en given utgångspunkt ur ett straffrättsligt perspektiv att fängelse är den påföljd som är av högst svårighetsgrad och att domstolen särskilt ska beakta omständigheter som talar för att välja en lindrigare påföljd än fängelse när påföljden ska bestämmas. Det kan inte uteslutas att en förändring av påföljderna där barn inte längre kommer att få en påföljd med ett tydligt vårdperspektiv därför skulle kunna leda till att domstolarna förändrar sin tillämpning av exempelvis reglerna i 29 kap. 5 § brottsbalken och mildrar straffet genom att förkorta det eller välja en lindrigare påföljd.

För vuxna lagöverträdare med missbruksproblematik finns möjligheten att undvika att döma ut en fängelsepåföljd genom att i stället döma till en vårdpåföljd i form av en skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (så kallad kontraktsvård vilket innebär vistelse på institution). Så som reglerna tillämpas idag döms inte barn till kontraktsvård och den begränsade möjligheten för barn att verkställa fängelsestraff på ungdomshem som utredningen föreslår kan inte anses motsvara den påföljd som finns för vuxna. En sådan skillnad i systemet mellan barn och vuxna måste vara motiverad av starkt vägande skäl för att kunna accepteras. Det kan också ifrågasättas om skillnaden är förenlig med barnkonventionen. Överväganden kring detta saknas i utredningen.

Det saknas även överväganden kring hur kombinationsstraffet skyddstillsyn och fängelse kan komma att påverkas av förslaget och hur det kan påverka åldersstrukturen på den grupp av barn som kan komma att avtjäna påföljd på anstalt och den genomsnittliga längden på straffen. Det går inte att utesluta att flertalet av de barn som i dagsläget döms till sluten ungdomsvård i stället kommer att dömas till ett sådant kombinationsstraff om sluten ungdomsvård tas bort.

Avgränsningen till att enbart analysera lösningar i verkställighetsledet får som konsekvens att någon bedömning av vilka effekter förslagen får på andra delar av straffsystemet inte blir aktuell. Detta leder till att mindre ingripande och eventuellt mer kostnadseffektiva lösningar inom tillämpningsnivån inte har utretts.

Kriminalvårdens förutsättningar för att kunna genomföra förslaget

Som framgår av utredningen står Kriminalvården inför stora utmaningar under kommande år. Överbeläggning utgör redan en stor påfrestning på verksamhetsinnehåll, säkerhet och arbetsmiljö, samtidigt som

kompetensförsörjningen blivit en allt större utmaning där bristen på personal riskerar att sätta gränser för myndighetens möjlighet att expandera.

I Kriminalvårdens årsredovisning år 2022 beskriver generaldirektören att myndigheten lyckades upprätthålla verksamhet och säkerhet på acceptabla nivåer, trots omfattande påfrestningar i form av hög arbetsbelastning, svårigheter att möta kompetens och utbildningsbehov, sänkta ambitioner och ett allvarligt säkerhetsläge med ökning av ordningsstörande incidenter, otillåten påverkan samt direktavvikelse från anstalter. Gällande exempelvis behandlingsprogrammen framgår det av årsredovisningen att färre fullföljde behandlingsprogrammen än tidigare år, att det fanns en brist på personal och programledare, att programledare fick arbeta som kriminalvårdare och att det fanns en brist på ändamålsenliga lokaler.

Kriminalvården har senare genom rapporter och budgetunderlag framfört att utmaningarna är av sådan karaktär, framförallt gällande kompetensförsörjningen, att det är avgörande för om myndigheten kan omhänderta ytterligare reformer som leder till ökade platsbehov att myndigheten ges tillräcklig tid och resurser och att inte för många reformer genomförs parallellt.

Utifrån den bild som målas upp av Kriminalvårdens stora utmaningar att redan idag klara sitt uppdrag och därtill utöka verksamheten framöver, anser Göteborgs Stad att det kan ifrågasättas om myndigheten har förutsättningarna att klara av att utveckla och genomföra förslaget i enlighet med utredningens intention, särskilt utifrån risken att inte lyckas rekrytera personal. SiS kommer att fortsätta bedriva vård för barn och unga som tvångsomhändertagits enligt LVU, vilka ofta delar liknande svårigheter och behov som de som omfattas av LSU. Dessutom kommer SiS även framöver att verkställa ärenden enligt LSU under många år framöver. Det är därför nödvändigt för organisationen att behålla och upprätthålla sin kompetens vilket innebär att Kriminalvården och SiS kommer att konkurrera om samma kompetenser.

Resursbrist i anstalt kan leda till behov av prioriteringar mellan exempelvis verkställighetsinnehåll för barn och unga och kapaciteten att upprätthålla säkerheten för alla intagna. I den avvägningen kommer säkerhetsintresset behöva gå före, med konsekvenser för barnen och i förlängningen för samhället i stort om det leder till ökat behov av eftervård eller återfall i brott.

Göteborgs Stad menar att utredningen i sina överväganden inte i tillräcklig grad har beaktat Kriminalvårdens faktiska förutsättningar och vilka risker det medför för att genomföra förslagen.

Det finns ett fortsatt behov att utveckla verksamheten på SiS

Som utredningens framhåller finns det stora utmaningar för SiS kring bland annat säkerhet på ungdomshemmen och kravet på samhällsskydd. SiS har under senare år vidtagit flera åtgärder med syfte att åtgärda problem inom

dessa områden. SiS har emellertid i sin hemställan till regeringen från juni 2022 framhållit behovet av tillräckliga resurser och lagändringar för att kunna utvärdera och utveckla verksamheten samt upprätthålla säkerheten och tillgodose kravet på samhällsskydd.

Utifrån att påföljden sluten ungdomsvård alltjämt kommer att finnas kvar under många år framöver, till följd av tid som krävs för att genomföra förslaget samt de lagliga hinder som finns för att snabbt fasa ut påföljden sluten ungdomsvård, måste tillräckliga resurser tillföras SiS och lagändringar genomföras gällande bland annat SiS befogenheter oavsett om något av förslagen i utredningen genomförs eller inte.

Göteborgs Stad anser att samtidig utveckling av två olika verksamheter kan komma att medföra ökade samhällskostnader samtidigt som det finns en risk för att verksamhetsutvecklingen inom SiS kan komma att försummas.

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Jenny Broman (V) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som framgår ovan, enligt stadsledningskontorets förslag.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkade avslag på stadsledningskontorets förslag.

Kommunstyrelsen beslutade utan omröstning att bifalla Jenny Bromans yrkande.

Jörgen Fogelklou (SD) reserverade sig mot beslutet.

Jörgen Fogelklou (SD) antecknade som yttrande en skrivelse från den 12 december 2023, se bilaga.

Göteborg den 13 december 2023
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Jonas Attenius

Mathias Sköld

Yttrande angående – Remiss från Justitiedepartementet – En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Sverigedemokraterna instämmer i utredningens bedömning av att en förändring behöver genomföras av systemet för frihetsberövande påföljder för barn och unga. Vi är positiva till de förslag som lämnas i utredningen.

Alla barn har rätt till en trygg och säker tillvaro. När det gäller barn och unga som av någon anledning inte kan bo hemma har samhället ett särskilt ansvar. En del i detta är att så långt som möjligt se till att personer som är misstänkta eller dömda för allvarliga brott inte finns i deras boenden på regelbunden basis. Från starten handlade SiS-hemmen om att få fason på ungdomar på glid, och att ge dem sunda vanor, till exempel genom natur- och jordbruksarbete. Sedan dess har Sis-hemmens funktion gradvis förändrats och även om det fortfarande handlar om vård så sker det idag i en betydligt hårdare och mer farlig miljö. Säkerheten är över lag för låg för det klientel som numer fyller institutionerna över hela Sverige.

Vare sig samhället i stort, eller SiS har varit förberedda på den våg av unga grovt kriminella som gängkonflikterna skapat. Det pågående arbetet med att höja säkerheten på SiS-hemmen har gått för långsamt. Barn och unga har blivit gängens nya torpeder och spelplanen på Sis-hemmen har förändrats drastiskt. De spektakulära rymningarna har blivit fler, våldet på hemmen är i större utsträckning planerat, så även hoten mot personalen.

De omständigheter som i utredningen har varit avgörande i valet av fängelse framför sluten ungdomsvård som påföljd, är enligt oss genomtänkta och motiverade. I den kanske mest framträdande och komplicerade avvägningen, den mellan barnperspektivet och samhällsskyddet anser vi att utredningen i huvudsak har lämnat ändamålsenliga förslag för att säkerställa att barnets rättigheter och behov så långt som möjligt tillgodoses även under ett frihetsberövande.

Kriminalvårdens verksamhet ska i dessa fall anpassas utifrån barnets perspektiv. Ett samarbete med socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri samt missbruksvården för unga måste till. Kriminalvården ska även kunna erbjuda en fullvärdig skolgång och regelbundna hälsokontroller.

Med rätt behandling i en rymningssäker miljö blir det möjligt att återanpassa de barn som dömts till kriminalvård i fängelse, tillbaka ut till en fungerande tillvaro i samhället.