

Yttrande över betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

(Ju2023/01830)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade betänkandet.

Utifrån de aspekter som JO har att beakta lämnar jag inledningsvis synpunkter av mer principiell och övergripande karaktär. I en andra del behandlar jag behovet av fortsatta överväganden och klargöranden, inte minst när det gäller barns rättigheter. I den avslutande tredje delen ger jag min syn på främst den lagtekniska utformningen avseende några specifika delar av förslagen.

I Principiella och övergripande synpunkter

Utredningen har föreslagit att påföljden slutna ungdomsvård ska utmönstras och att unga lagöverträdare under 18 år i stället ska dömas till fängelse samt att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten.

Jag har förståelse för att utvecklingen i samhället ställer högre krav på säkerhet även vid verkställighet av straff för unga lagöverträdare och det är givetvis mycket angeläget att verkställigheten sker under trygga former. Som påtalas i betänkandet leder vidare återkommande straffskärpningsreformer till att längden på de frihetsberövande påföljderna för unga lagöverträdare kommer att öka. Redan mot den bakgrunden delar jag i och för sig bedömningen att det finns ett behov av en reform av regleringen om frihetsberövande påföljder för barn och unga som har begått allvarliga brott innan de fyllt 18 år.

Om förslaget om att utmönstra slutna ungdomsvård som påföljd genomförs skulle det emellertid vara en av de största förändringarna som skett inom påföljdssystemet på senare tid. Den i svensk rättsordning sedan länge gällande principen att barn som har begått brott bör hållas utanför Kriminalvården överges. Som jag kommer att redovisa i det följande kan jag inte tillstyrka förslagen.

Det går inte att bedöma om det bästa alternativet är att verkställigheten flyttas över till Kriminalvården

Utredningen ger enligt min mening inte någon tydlig bild av förhållandena inom SiS särskilda ungdomshem och det går inte att nu bedöma om det bästa alternativet är att flytta över verkställigheten till Kriminalvården. JO har i sin tillsyn vid flera tillfällen uppmärksammat att SiS har omfattande problem inom ungdomsvården och det har även konstaterats av andra tillsynsmyndigheter.¹ Verksamheten inom SiS ses nu över inom ramen för olika utredningar.² En utredare har nyligen föreslagit ändringar avseende möjligheten att begränsa användningen av elektroniska kommunikationstjänster och att ta emot besökare vid de särskilda ungdomshemmen i syfte att säkerställa en trygg och säker miljö.³ Myndigheten arbetar därtill med att dela upp de särskilda ungdomshemmen i olika säkerhetsklasser. Utöver detta har en särskild utredare överlämnat ett betänkande med förslag på åtgärder för att stärka kvaliteten i familjehemsvården.⁴ Det finns även ett förslag som innebär att LVM-vården kommer utmönstras från SiS.⁵ Om förslagen genomförs kommer platser inom ungdomsvården att frigöras. Utredningen har förespråkade att Kriminalvården ska ta över uppdraget att verkställa fängelse för de yngsta lagöverträdarna den 1 januari 2028. Det finns inte någon analys över om det förändringsarbete som nu sker skulle kunna innebära att SiS inom samma tidsperiod kan få de förutsättningar som krävs för att ge en god och ändamålsenlig vård under trygga samt säkra former.

Förslagen är svårbedömda med anledning av andra lagstiftningsärenden

Utöver vad som nyss lyfts fram kan konstaterats att det på relativt kort tid under senare år har genomförts många lagstiftningsreformer också på det kriminalpolitiska området. Det har bl.a. varit fråga om straffskärpningar, nykriminaliseringar och nya kvalifikationsgrunder i befintliga brottsbestämmelser. JO har i flera remissvar uttalat sig över detta.

Jag delar utredningens uppfattning att andra pågående lagstiftningsärenden gör det svårare att bedöma vilka konsekvenser som de nu föreslagna ändringarna kommer att få. I mitt yttrande över t.ex. Gångbrottsutredningens betänkande⁶ påtalade jag att de många och snabba förändringarna inom det kriminalpolitiska området gör det

¹ Se t.ex. JO:s beslut den 8 februari 2023, dnr 5633-2022. Inspektionen för vård och omsorgs redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345 Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021-2022, samt Statskontorets rapport SiS vård av barn och unga enligt LVU – förutsättningar för en trygg och ändamålsenlig vård, 2022:4.

² Se t.ex. pressmeddelande Omfattande satsning på Statens institutionsstyrelse (SiS), publicerat på www.regeringen.se 2023-09-15.

³ Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem, DS 2023:20.

⁴ För barn och unga i samhällsvård, SOU 2023:66.

⁵ Från delar till helhet – Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja, SOU 2023:5.

⁶ Se Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68 (JO:s dnr R 117-2021).

allt svårare att få grepp om den sammantagna effekten av olika åtgärder. När ändringar dessutom görs med täta mellanrum hinner tidigare lagändringar inte utvärderas. Det blir därmed oklart om reformer fått avsedd effekt i rätts-tillämpningen och om ytterligare ändringar verkligen är nödvändiga.

Dessa synpunkter gör sig gällande även beträffande de nu aktuella förslagen. Av särskild betydelse i sammanhanget är den utredning som ska föreslå ändringar i reglerna om villkorlig frigivning.⁷ Som framhålls i det remitterade betänkandet minskar skälen för att genomföra reformen om reglerna ändras så att villkorlig frigivning inte längre ska vara en del av fängelsepåföljden. Av stort intresse är vidare utredningen som ska föreslå ändringar avseende en sänkt straffmyndighets-ålder och för att ge ålder en minskad betydelse vid straffmätningen för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år.⁸

Förslagen innebär en ökad repression

Utredningen har framhållit att förslagen i sig inte kommer leda till att tiden för frihetsberövandet blir längre. Under förutsättning att reglerna om villkorlig frigivning finns kvar i sin nuvarande utformning har jag inte anledning att göra någon annan bedömning. Samtidigt innebär förslagen en ordning där samtliga intagna under 18 år ställs under övervakning vid den villkorliga frigivningen. Under övervakningen är den dömda ålagd att följa den individuella plan som upprättats och de särskilda föreskrifter som beslutats. När den dömda frigives villkorligt gäller dessutom en prøvotid och under den en möjlighet för domstol att under vissa förutsättningar förverka den villkorligt medgivna friheten.

Det finns stora fördelar med villkorlig frigivning och jag uppfattar att det förhållandet att Kriminalvården redan ansvarar samt har en utbyggd verksamhet för övervakningen är ett starkt skäl för utredningen att föreslå att myndigheten ska ta över ansvaret för den aktuella verkställigheten. Förslagen innebär dock en väsentligt skärpt straffrättslig reaktion för brottslighet som barn gör sig skyldiga till. Avsikten med utredningen är att kunna möta behovet av samhällsskydd och det gäller främst de ungdomar som begår allvarliga brott samt är kopplade till kriminella nätverk. Om förslagen genomförs kommer de medföra en påtaglig förändring i verkställigheten och alltså också för de barn och unga som saknar den kopplingen. Jag har svårt att se skälen för en sådan generell repressionsökning.

Kriminalvården riskerar att inte få tillräckligt med vare sig tid eller underlag för att ta sig an uppdraget

Utredningen har med hänsyn till reformens stora utmaningar för Kriminalvården gjort bedömningen att lagändringarna inte bör träda i kraft förrän den 1 januari 2028. Emellertid gav regeringen den 28 september 2023 Kriminalvården i uppdrag

⁷ Se Ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott, dir. 2022:95.

⁸ Se Skärpta regler för unga lagöverträdare, dir. 2023:112.

att förbereda inrättandet av särskilda enheter för barn och unga i åldern 15–17 år. Av beslutet framgår att enheterna, med förbehåll för riksdagens ställningstagande, ska vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026. Jag noterar att det dessutom anges att utredningens förslag om att inrätta en genomförandekommission utgår.⁹

Det förhållandet att Kriminalvården fick det beskrivna uppdraget redan strax efter betänkandet skickades ut på remiss är inte minst med hänsyn till det grundlagsfästa beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen ägnat att förvåna (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 59 och 63). Som framgått hindrar inte förhållandet mig från att framföra de principiella eller andra synpunkter som jag i egenskap av Riksdagens ombudsman finner anledning att lämna på det remitterade betänkandet.

En förutsättning för förslagen är enligt utredningen att Kriminalvårdens verksamhet anpassas till att barn ska vistas där. Det innebär bl.a. att barn ska avtjäna straffet vid särskilda ungdomsavdelningar samt att verkställigheten ska ske under trygga förhållanden med rätt till lämplig sysselsättning i form av t.ex. skola, behandling och fritidsaktiviteter. I sin tur kräver det bl.a. personal med lämplig och relevant kompetens och erfarenhet. Jag instämmer förstås i det här, men vill understryka att de rättigheter som tillkommer frihetsberövade barn också måste kunna bli verklighet.

Kriminalvården står som bekant sedan en tid inför mycket stora utmaningar. I mitt yttrande över Flerbrottsutredningens betänkande¹⁰ beskrev jag detta och lyfte där även fram att myndigheten själv i sin årsredovisning för år 2022 pekade ut bl.a. kompetens- och lokalförsörjning, verkställighetsinnehåll och regelefterlevnad som väsentliga risker. I betänkandet uppmärksammas det Kriminalvården har anfört om att framför allt kompetensförsörjningen riskerar att bli direkt gränssättande för förmågan att ta nya platser i bruk.

Jag ansluter mig därför till utredningens bedömning att Kriminalvården måste få tillräckligt med tid för ett nytt uppdrag och anser den av utredningen föreslagna tidpunkten för ikraftträdande, den 1 januari 2028, som väl avvägd. Vidare bedömer jag att det finns starka skäl för att låta en brett sammansatt genomförandekommission förbereda för ett förändrat huvudmannaskap och för att hantera de många utestående rättsliga och praktiska frågorna.

Sammanfattande synpunkter

Mot bakgrund av den genomgripande påverkan förslagen får för unga dömda krävs att effekterna i så stor utsträckning som möjligt kan överblickas och bedömas på förhand. Som framgått anser jag att det är svårt att göra, särskilt med hänsyn till alla förslag som presenterats på det kriminalpolitiska området de senaste åren och

⁹ Regeringsbeslut den 28 september 2023, dnr Ju2023/02157.

¹⁰ Se Skärpta straff för flerbaldig brottslighet, SOU 2023:1 (JO:s dnr R 20-2023)

pågående lagstiftningsärenden. Det går inte heller att bedöma hur institutionsvården inom SiS kommer att utvecklas. En annan premis för reformen är att förslagen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt och där har jag pekat på de utmaningar som de rådande förhållandena inom Kriminalvården medför. Det är i det sammanhanget av särskilt intresse att utredningen i sin konsekvensanalys har uttalat att det inte är möjligt att avgöra om huvudförslaget innebär vare sig en förbättring eller en försämring för barn som frihetsberövats och att det för den frågan är avgörande vilket innehåll som verkställigheten får. Vidare sägs i samma avsnitt endast att förslagen kan få vissa, om än begränsade, konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Som jag återkommer till i det följande finner jag slutligen att den föreslagna lagstiftningen behöver analyseras närmare, bl.a. i syfte att tillförsäkra att barnets bästa beaktas i tillräcklig utsträckning. Under dessa förutsättningar kan jag inte tillstyrka förslagen.

II Behovet av fortsatta överväganden och förtydliganden

Jag har förståelse för att det inom ramen för utredningen inte har varit möjligt att ange närmare detaljer för hur den nu föreslagna verksamheten ska utformas. För det fall regeringen fullföljer huvudförslagen vill jag lämna några synpunkter på vissa oklarheter. Det jag för fram kan rimligen inte vara heltäckande men syftar till att belysa att det finns frågor som behöver övervägas och analyseras närmare, vilket en genomförandekommission delvis hade kunnat ta omhand.

JO granskar inom ramen för sin extraordinära tillsyn och för Opcat-verksamheten såväl Kriminalvården som SiS. Under år 2022 hade JO:s Opcat-verksamhet en tematisk inriktning mot frihetsberövade barn och unga under 21 år och även då kom många barn och ungdomar till tals. Jag kommer i det följande att redogöra för vissa av de iakttagelser som JO har gjort i sin verksamhet och som jag bedömer är av relevans för den fortsatta beredningen av betänkandet.

Förslaget om ny fängelselag för unga och barnets bästa

Huvudförslaget förutsätter enligt utredningen att de särskilda ungdoms-avdelningarna utformas med barnets bästa i fokus bl.a. på så sätt att barn ska hållas avskilda från vuxna intagna, att avdelningarna ska vara små, att personal med rätt kompetens och erfarenhet ska rekryteras samt därtill att en särskild koordinator ska utses för barnet. Jag välkomnar dessa utgångspunkter – de är helt nödvändiga om reformen ska genomföras.

Vidare understryks att barnkonventionens reglering ska beaktas vid all tillämpning av fängelselagen samt vid alla beslut som fattas beträffande barn, vilket innebär bl.a. att barnets bästa ska sättas i främsta rummet. För att tydliggöra det har utredningen föreslagit ett tillägg i 1 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, enligt vilket den intagnes ålder särskilt ska beaktas när lagen tillämpas för den som inte har fyllt 18 år. Enligt min mening är ett sådant tillägg inte tillräckligt för att tillgodose barns behov och rättigheter. Det finns alltså anledning till ytterligare

anpassningar och kompletteringar i antingen lag eller förordning som syftar till att garantera att barnets bästa blir avgörande eller annars beaktas i tillräcklig utsträckning. Jag återkommer till detta i det följande.

Det finns skäl att göra och överväga ytterligare anpassningar för barn
Särskilda ungdomsavdelningar

Att barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar i, såvitt jag har uppfattat saken, befintliga anstalter är inte helt okomplicerat. Vid min inspektion av anstalten Täby uppmärksammades t.ex. att intagna på ungdomsavdelningen där vistades utomhus tillsammans med vuxna intagna från andra avdelningar och åt middag tillsammans med dem i matsalen. Ordningen ansågs vara nödvändig på grund av anstaltens höga beläggning. Jag uttalade att upplägget ingav vissa betänkligheter, t.ex. med hänsyn till att unga personer anses formbara och känsliga, och underströk vikten av att göra individuella bedömningar av vilka intagna som kan vistas tillsammans med de unga.¹¹

Mina synpunkter gör sig särskilt gällande i förhållande till ungdomsavdelningar för flickor. Som utredningen har poängterat är det få kvinnor under 21 år som avtjänar fängelse och ännu färre flickor under 18 år som avtjänar en frihetsberövande påföljd. Samtidigt anges att det, mot bakgrund av de utmaningar som Kriminalvården står inför, är nödvändigt att myndigheten använder samtliga platser. Precis som utredningen har konstaterat blir sannolikt en konsekvens att framför allt flickor kommer att behöva avtjäna sitt straff på en ungdomsavdelning tillsammans med vuxna intagna. Det är inte godtagbart. Redan i dag har Kriminalvården stora svårigheter med såväl yttre som inre differentiering av intagna kvinnor, och en bidragande orsak är numera klientgruppens försämrade psykisk hälsa samt ökade konfliktpunkter inom gängkriminalitet.¹²

Om en ungdomsavdelning ska beläggas med intagna över 18 år ställer det således höga krav på den individuella bedömning som Kriminalvården kommer att behöva göra. Samtidigt får avsaknad av möjlighet till en inre differentiering inte heller leda till att en flicka på en ungdomsavdelning i praktiken hålls avskild från andra intagna. I detta sammanhang kan nämnas att JO:s ståndpunkt är att en avdelning måste bestå av minst tre personer.

Verkställighetsplanering, sysselsättning och ersättning

Det är av yttersta vikt att verkställighetsplanen för ett barn fastställs utan dröjsmål och att den får ett meningsfullt innehåll. Det finns därför skäl att närmare analysera vilka tidsfrister för fastställande som ska gälla för barn och det är enligt min

¹¹ Se protokoll efter inspektionen den 10–12 oktober 2022, dnr O 16-2022.

¹² Se JO 2015/16 s. 191, dnr 1277-2014, och JO 2018/19 s. 165, dnr 1087-2016. Frågan har också uppmärksammats vid mina inspektioner av anstalterna Ystad, dnr 1562-2023, och Hinseberg, dnr 7379-2023.

mening inte tillräckligt att fristerna framgår endast av Kriminalvårdens egna föreskrifter. Min tillsyn visar att i dag, när en intagen väl har placerats i anstalt, klarar Kriminalvården många gånger inte att upprätthålla fristen om 30 dagar för att fastställa verkställighetsplanen.¹³ Det är inte ovanligt att intagna klagat på att verkställighetsplanen har försenats flera månader och nyligen uttalade jag allvarlig kritik mot en anstalt som överskred fristen med drygt ett halvår.¹⁴ Det är inte heller ovanligt med klagomål om dröjsmål med utredningen för s.k. särskilda villkor. Av naturliga skäl påverkar det här innehållet i verkställigheten negativt.

En ändamålsenlig sysselsättning är som utredningen har betonat helt avgörande för det återfallsförebyggande arbetet. Detta gäller naturligtvis alla intagna men är även det än mer centralt när det rör barn. Det förekommer att Kriminalvården inte förmår fylla sysselsättningstiden fullt ut. Och vid inspektioner förs återkommande klagomål fram över innehållet, t.ex. att det dröjer länge innan man får gå ett program eller att arbetsuppgifterna i en verksamhet är långt ifrån tillräckliga för att räkna de sex timmarna man är där. Utredningen har inte föreslagit någon sysselsättningsplikt för barn och jag har förståelse för den problematik det innebär att ålägga äldre ungdomar en plikt som de inte omfattas av i det öppna samhället. Samtidigt har JO:s tillsyn visat att det ofta är mycket svårt att motivera barn och ungdomar att delta i sysselsättning och det finns flera exempel på hur ungdomar bokstavligen sover bort dagarna. Det sagda behöver beaktas i det fortsatta arbetet. Det måste finnas en tydlig struktur som förbereder barn och unga för ett liv i frihet och det ansvaret ska åvila verkställande myndighet samt upprätthållas.

Jag anser vidare att de grundläggande förutsättningarna för ersättning bör framgå av lagtext på liknande sätt som i 3 kap. 3 § FäL. Betänkandet är inte helt tydligt i denna del. Å ena sidan sägs att eftersom barnen inte ska omfattas av en sysselsättningsplikt ska de inte heller ha rätt till ersättning kopplad till sysselsättningen. Å andra sidan framhålls att något slags ersättningssystem bör införas och att ersättningen bör vara tydligt kopplad till just sysselsättning som anvisats den unge, för att förstärka hans eller hennes motivation att delta. Jag menar att utredningen inte har redovisat några övertygande skäl för varför ett system för barn inte närmare bör regleras, i synnerhet som ersättningen alltså på individnivå på något sätt ska vara kopplad till anvisad sysselsättning. Precis som jag framhöll efter en Opcat-inspektion av anstalten Luleå, där ett speciellt förmånssystem för ungdomar tillämpas, vill jag understryka att det är av största vikt att ett ersättningssystem är förutsägbart och behandlar intagna likvärdigt och rättssäkert.¹⁵ Enligt min mening är det alltså inte tillräckligt att verkställande myndighet fullt ut beslutar om detta.

¹³ Se 1 kap. 30 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

¹⁴ Mitt beslut den 15 maj 2023, dnr 7779-2022.

¹⁵ Se protokollet efter inspektionen där den 16 och 17 november 2022, dnr O 21-2022.

Rätt att placeras i enrum

Fängelselagen för unga bör innehålla en bestämmelse som ger en intagen under 18 år rätt att placeras i enrum. Avsteg därifrån bör komma ifråga endast om barnets bästa på ett *avgörande* sätt talar för att barnet bör dela rum med en annan intagen. Också det bör framgå i lagen.

Utredningen har föreslagit vissa anpassningar för barn när det gäller gemensamhet och avskildhet, vilket jag återkommer till. En fråga som har samband med detta är den om möjligheten att vistas i en egen cell nattetid. Någon rätt för en intagen att nattetid vistas i avskildhet finns inte även om 6 kap. 3 § FäL medger att Kriminalvården håller intagna avskilda från varandra i samband med dygnsvilan. Myndighetens utgångspunkt är att intagna i anstalt ska ges möjlighet att vistas i ett eget bostadsrum nattetid. Det är väl förenligt med de europeiska fängelsereglerna enligt vilka intagna normalt ska placeras i en egen cell under natten, om inte gemensamma sovutrymmen är att föredra.¹⁶ Det finns dock inte några generella begränsningar för när intagna i anstalt kan komma att dela cell.

Det ansträngda beläggningsläget inom Kriminalvården har emellertid medfört att myndigheten i stor utsträckning dubbelbelägger bostadsrum. Den problematiken har vid flera tillfällen aktualiserats inom ramen för min tillsyn och jag har bl.a. framhållit att tiden som varje intagen är placerad i en dubbelbelagd cell bör begränsas samt att en intagen som tvingas dela cell och känner rädsla, eller kanske bara är orolig, måste tas på allvar.¹⁷

Utredningens utgångspunkt är att antalet placerade vid en ungdomsavdelning bör vara litet. Av konsekvensanalysen framgår att Kriminalvården vid sina beräkningar utgått från att en ungdomsavdelning ska bestå av totalt åtta platser. Betänkandet innehåller inte några överväganden vad gäller frågan om dubbelbeläggning men det kan nog antas att utredningen utgått från att ett bostadsrum ska beläggas med en intagen. Som framgått menar jag att den absoluta huvudregeln bör framgå i lag samt att endast barnets bästa ska vara avgörande för ett undantag därifrån. Det bör därutöver klargöras om det över huvud taget kan anses lämpligt att ett barn placeras i samma bostadsrum som en vuxen intagen.

Besök

I syfte att möta barns särskilda behov finns det enligt min mening skäl att överväga om det i lag eller förordning bör införas regler om t.ex. att en ungdomsavdelning ska utrustas med egna besöksrum som inte får beläggas.

¹⁶ Se Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och häkte [2020:8] och europeiska fängelsereglerna 18.5–18.7.

¹⁷ Se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019, och t.ex. JO:s inspektionsprotokoll den 9 och 10 november 2021, dnr 8042-2021 (anstalten Skänninge).

Utredningen har inte föreslagit några särskilda anpassningar vad gäller barns möjligheter att ta emot besök när de avtjänar fängelsestraff i anstalt. Därmed skulle 7 kap. 1 § FäL bli tillämplig för barn i fängelse. Enligt bestämmelsen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske.¹⁸ Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum.¹⁹ Samtidigt som intagnas rätt till kontakter med omvärlden genom att ta emot besök anses väsentlig medger regleringen således Kriminalvården ett klart utrymme att inskränka den möjligheten. Det bör uppmärksammas att myndigheten nyligen har beslutat att göra om två tredjedelar av besöksrummen på anstalter i säkerhetsklass 1 och 2 till bostadsrum med den följd att besökstiderna blir både färre och kortare.²⁰ Jag har svårt att se hur ett sådant beslut inte skulle komma att drabba även gruppen barn och unga i anstalt. Det bör inte kunna komma ifråga.

Jag noterar dessutom att de av utredningen föreslagna reglerna för bl.a. besök kommer att skilja sig åt mellan barn som avtjänar fängelsestraff i anstalt respektive på ett särskilt ungdomshem, t.ex. på så sätt att utrymmet för att inskränka en intagens rätt till besök vid ett ungdomshem är begränsat i tid. Enligt min mening finns det skäl att överväga om en liknande reglering bör gälla för barn i anstalt.

Särskilt om användande av fängsel

Det är i och för sig bra att utredningen föreslår att vissa särskilda kontroll- och tvångsåtgärder ska följas upp genom ett samtal med barnet. Däremot finns det enligt min mening starka skäl att ifrågasätta lämpligheten av att låta bestämmelsen i 8 kap. 10 § första stycket 2 FäL vara generellt tillämplig för barn.

Utredningen har således bedömt att de särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som följer av 8 kap. FäL, t.ex. användande av fängsel, ska vara tillämpliga för barn. Enligt 8 kap. 10 § första stycket FäL får en intagen beläggas med fängsel bl.a. om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Enligt andra stycket ska en läkare så snart som möjligt undersöka en intagen som på den grunden belagts med fängsel.²¹ Av förarbetena framgår att begreppet fängsel även omfattar spännbälte samt att det är denna typ av fängsel som i allmänhet kommer i fråga i samband med våldsamt uppträdande.²²

¹⁸ Ytterligare bestämmelser om besök finns i fängeseförordningen (2010:2010) och FARK Fängelse.

¹⁹ Se allmänna råd till 7 kap. 1 § FäL i FARK Fängelse.

²⁰ <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2023/november/vissa-besoksrum-belaggs/>

²¹ Motsvarade reglering finns i 4 kap. 10 § häkteslagen (2010:611).

²² Se prop. 1980/81:1 s. 28 f.

Bältesläggning förekommer endast inom två verksamheter i Sverige, nämligen kriminalvården och rätts- och tvångspsykiatri. Det är en av de mest ingripande åtgärder som kan användas mot en enskild med stöd i lag. Dåvarande chefsJO konstaterade i ett beslut för några år sedan att bältesläggning inom Kriminalvården inte omgärdas av samma rättssäkerhetsgarantier som inom tvångspsykiatri (se JO 2021/22 s. 241, dnr 279-2018). Hon uttalade vidare att det är en allvarlig brist att det inte framgår av fängelse- eller häkteslagen vem som kan fatta beslut om bältesläggning eller hur lång tid ett sådant beslut kan gälla som längst innan det måste omprövas. Dessutom pekade chefsJO på vissa otydligheter i regelverket, t.ex. när det gäller hur snabbt en läkarundersökning ska genomföras och hur tvångsåtgärden följs upp.

Det finns alltså ett behov av att se över lagstiftningen på det här området. Jag noterar dessutom att Kommittén för barnets rättigheter, CRC, i en rapport den 7 mars 2023 rekommenderade Sverige att vidta lagstiftningsåtgärder för att uttryckligen förbjuda användningen av isolering, avskiljning och fastspänning av barn i det kommittén benämner som alternativa omvårdnadsmiljöer.²³

Utredningen har inte problematiserat frågan om användningen av fängsel i form av spännbälte på barn. Det finns inte heller någon liknande bestämmelse för de barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård inom SiS i dag. Frågorna måste tas om hand i den fortsatta beredningen och barnets bästa på ett avgörande sätt säkerställas.

Verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem

Undantagsregeln i 32 kap. 5 § brottsbalken

Jag tillstyrker att det införs en reglering i brottsbalken som innebär att rätten i vissa fall får besluta att fängelsestraffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Av principiella skäl anser jag att det är domstol som ska avgöra detta, och även om det är de allmänna förvaltningsdomstolarna som beslutar om många verkställighetsfrågor är ställningstagandet nära kopplat till påföljdsfrågan och bör inte dröja varför jag godtar den föreslagna ordningen.

Bestämmelsen i 32 kap. 5 § brottsbalken beskrivs av utredningen som en lagreglerad ventil för sådana undantagsfall där den dömdes personliga förhållanden innebär att behovet av vård och omsorg är särskilt framträdande samtidigt som behovet av samhällsskydd inte är det. Regleringens tillämpningsområde framstår inte som helt klar och betänkandet behandlar inte närmare vilket underlag som kan ligga till grund för rättens prövning.

Åklagaren ska i många fall när den som misstänks för brott inte har fyllt arton år inhämta ett yttrande enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om

²³ Se CRC/C/SWE/CO/6-7, avsnitt D 23.

unga lagöverträdare före beslutet i åtalsfrågan. Som utgångspunkt är det annars rätten som ansvarar för att den utredning som behövs för att bestämma påföljd finns tillgänglig i ett brottmål, fast det i praxis också anses ligga på parterna att uppmärksamma rätten på förhållanden som kan ha betydelse. Utöver det nämnda yttrandet från socialnämnden lär det regelmässigt bli frågan om att rätten förordnar om utredning enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. i de nu aktuella ungdomsmålen. Enligt min mening bör det vara åklagaren som har att lägga fram uppgifter om det görs gällande att ett barn har kopplingar till kriminella nätverk eller att behovet av samhällsskydd är särskilt framträdande. Frågan behöver uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Det framgår inte om fängelse som verkställs vid ett ungdomshem ska anses som en lindrigare påföljd än fängelse som verkställs i anstalt. Därmed uppstår exempelvis frågan om en ung tilltalad kan överklaga ett beslut om att påföljden *inte* ska verkställas i fängelse eller om rätten kan bestämma att påföljden *ska* verkställas i fängelse trots att endast den tilltalade överklagat tingsrättens dom (jfr 51 kap. 25 § rättegångsbalken). Detta behöver också klargöras.

Verkställigheten vid ett särskilt ungdomshem

Utredningen har gjort bedömningen att de barn och unga som ska verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem ska placeras tillsammans med unga som vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

JO har vid flera tillfällen varit kritisk mot en sådan ordning. Vid inspektioner på SiS särskilda ungdomshem har unga som vårdas enligt LVU uttryckt att de inte känner sig trygga över att vara placerade med ungdomar som är dömda för brott och personal har uppgett att de anser att det vore att föredra om institutionen enbart tog emot ungdomar som verkställer sluten ungdomsvård. SiS har också tidigare beslutat att sådana placeringar inte får förekomma.²⁴

I betänkandet framhålls att antalet unga som verkställer straff inom SiS kommer vara få och att de tillhör ett annat klientel än de som nu verkställer straff inom myndigheten. Undantagsregelns begränsade tillämpningsområde torde enligt utredningens bedömning därtill inte medföra några påtagliga problem av det slag som JO tidigare varit kritisk till. Jag är inte övertygad om att det enbart kommer att röra sig om ett fåtal barn och unga. Under alla förhållanden menar jag att man måste undvika den ordning som tidigare har kritiserats och som SiS själva beslutat att frångå.

²⁴ Se exempelvis justitieombudsmannen Thomas Norlings uttalanden i inspektionsprotokollet den 6 och 7 november 2018, dnr 7107-2018 (det särskilda ungdomshemmet Sundbo), inspektionsprotokollet den 9–11 oktober 2018, dnr 6204-2018 (det särskilda ungdomshemmet Johannisberg) och hans beslut den 8 februari 2023, dnr 5633-2022.

Bedömningen av barnets bästa vid de särskilda ungdomshemmen

I utredningen konstateras att det inte kommer vara några egentliga skillnader i den dagliga verksamheten för den som verkställer fängelse vid ett särskilt ungdomshem och den som är omhändertagen enligt LVU. Vid beslut enligt LVU ska barnets bästa vara avgörande.²⁵ Det innebär att hänsynen till barnets bästa alltid ska ges företräde framför andra intressen, t.ex. behovet av samhällsskydd.²⁶ I betänkandet har, med hänvisning till barnkonventionen, angetts att barnets bästa ska sättas i främsta rummet och att barnets bästa ska vara styrande när innehållet i verkställigheten utformas och planeras. Det sagda innebär att barn som vistas vid de särskilda ungdomshemmen kommer lyda under olika lagstiftningar när deras bästa ska bedömas. Vilken påverkan som det får i det vardagliga arbetet vid SiS och hur de olika lagstiftningarnas krav kommer beaktas analyseras inte i betänkandet. Jag vill i sammanhanget uppmärksamma att det vid JO:s inspektioner av SiS särskilda ungdomshem har framkommit att ledning och personal ansett att det vore enklare om institutionen enbart tog emot ungdomar som verkställer slutna ungdomsvård eftersom personalen då inte skulle vara tvungna att hålla ordning på två olika system.²⁷

Tillsyn över myndigheter som ansvarar för frihetsberövade barn

Utredningen anser att de organ som i dag utövar tillsyn över Kriminalvården utgör en tillräcklig garant för att barn som frihetsberövats behandlas i enlighet med gällande lagstiftning och med barnets bästa i fokus. Det bör dock uppmärksammas att det för Kriminalvårdens del inte finns någon ordinär tillsyn. När det gäller verksamheten vid SiS särskilda ungdomshem ansvarar Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för den ordinära tillsynen. IVO har därvid ett ansvar att varje år göra tillsynsbesök på SiS särskilda ungdomshem. Verksamheten granskas vidare inom ramen för JO:s extraordinära tillsyn och av vår Opcat-verksamhet. Min uppfattning är att de barn och unga som vistas inom SiS gagnas av att det i dag finns såväl en ordinär som en extraordinär tillsyn. Om de unga flyttas över till Kriminalvården försvinner den ordinära tillsynen, vilket är bekymmersamt.

III Lagtekniska synpunkter m.m.

Det som jag framför i det följande gör sig gällande om förslagen läggs till grund för lagstiftning. Avsnittet gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Fängelselagen för unga

Lagen ska som utgångspunkt gälla när den som ska avtjäna fängelse inte har fyllt 18 år. Enligt min uppfattning bör det redan av den nya lagens beteckning framgå

²⁵ Se 1 § femte stycket LVU.

²⁶ Se prop. 2002/03:53 s. 77 och Clevesköld, kommentaren till 1 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Karnov 2023-11-13, JUNO.

²⁷ Se t.ex. JO:s inspektionsprotokoll, dnr 7107-2018 och 6204-2018.

att den innehåller särskilda verkställighetsbestämmelser för huvudsakligen barn, förslagsvis genom att den benämns som fängelselagen för *barn och unga*.

1 kap. 3 §

Enligt bestämmelsen är det socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd som ska utse en särskild handläggare för den intagne under verkställigheten. Det framgår inte vad som ska gälla om den intagne saknar folkbokföring och den frågan har inte heller berörts i övervägandena. Jag noterar att en liknande bestämmelse finns i 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning men där anges att det är *socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvar för den dömda* som ska utse den särskilda handläggaren. Det bör övervägas om bestämmelsen i fängelselagen för unga ska formuleras på liknande sätt.

1 kap. 4 §

Verkställighetsplanering ska, om det är möjligt och bedöms lämpligt, ske i samråd med vissa utpekade personer samt ”andra berörda”. Formuleringen ”andra berörda” är enligt min uppfattning för vag och bör preciseras, så att den ringar in den tänkta krets av personer som står barnet nära och annars kan förutsättas bidra med relevanta uppgifter (jfr t.ex. lydelsen ”någon annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge” i 5 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelsen om unga lagöverträdare).

2 kap. 1 §

De viktigaste förutsättningarna för när det kan anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning än en ungdomsavdelning bör framgå direkt av bestämmelsen.

2 kap. 2 §

Jag tillstyrker att barn inte ska få placeras vid en säkerhetsavdelning. Det förekommer emellertid att Kriminalvården använder säkerhetsavdelningarna i de s.k. Fenixbyggnaderna för andra ändamål, såsom placering av intagna som är i starkt eller speciellt behov av skydd.²⁸ Myndigheten kan då benämna vissa avdelningar i dessa anläggningar som skyddsavdelningar, eller de enskilda platserna som skyddsplats, och de intagna där underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt. Enligt min uppfattning är det helt uteslutet att ett barn som är i särskilt behov av skydd placeras på en sådan avdelning i en Fenixbyggnad. Den föreslagna bestämmelsen bör omformuleras med beaktande av detta.

²⁸ Se t.ex. JO 2021/22 s. 287, dnr 1950-2019. Även t.ex. intagna som hör till riksmottagningen i Kumla kan placeras i Fenix under utredningen av de s.k. särskilda villkoren, se inspektionsprotokoll i O 6-2023.

2 kap. 4 §

Utifrån utredningens överväganden och författningskommentaren uppfattar jag att bestämmelsen ska särreglera den maximala tid som intagna på en ungdoms-avdelning får vara avskilda från varandra i samband med dygnsvilan. Jag tillstyrker i och för sig att en sådan föreskrift ges i lag.

Den föreslagna bestämmelsen är dock otydlig. Det beror delvis på att kollektiv avskildhet, dvs. när intagna får vara avskilda *från varandra*, utöver bestämmelsen om dygnsvila i 6 kap. 3 § FäL också regleras i 5 § samma kapitel. Eftersom regleringen om vistelse i gemensamhet och avskildhet i 6 kap. FäL som utgångspunkt ska tillämpas även för barn i anstalt ställer jag mig vidare frågande till syftet med att ange ett undantag för säkerhetsskäl när det i 5 § redan finns en bestämmelse om avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl, utan någon angiven tidsbegränsning.²⁹ Utredningen innehåller såvitt jag kan se inte någon närmare analys kring detta. Enligt min mening riskerar den föreslagna lydelsen att ge upphov till oklarheter i fråga om hur den förhåller sig till både 6 kap. 3 och 5 §§ FäL. Det riskerar i sin tur att leda till missförstånd t.ex. i fråga om när avskildheten är att betrakta som faktiskt handlande, så som är fallet vid inlåsning för dygnsvilan, och när anstalten måste fatta ett beslut om avskildhet, vilket är fallet vid andra former av avskildhet enligt 6 kap. FäL.

Jag ifrågasätter för övrigt om ett avskiljande med stöd av 6 kap. 4 § FäL över huvud taget bör få förekomma beträffande ett barn. Regleringen i denna del behöver ses över.

2 kap. 5 §

En avskildhet som äger rum med stöd av någon av grunderna i 6 kap. 5–9 §§ FäL lär i många fall vara påfrestande för ett barn eller ung person, varför uppföljande samtal bör erbjudas och genomföras även efter verkställigheten av ett sådant beslut. Utredningen har föreslagit en liknande utformning av bestämmelsen när barn avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem (3 kap. 7 § tredje stycket) och en bestämmelse med motsvarande innehåll finns i nuvarande 18 c § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU. Jag kan inte se att utredningen har fört något resonemang kring varför olika regler ska gälla beroende på var ett barn verkställer fängelse och enligt min mening finns det alltså inte heller några övervägande skäl för den ordningen.

3 kap. 1 §

Av bestämmelsen framgår att SiS ska ansvara för verkställighet av fängelse som enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. I

²⁹ 5 § medger ett *tillfälligt* avskiljande, vilket enligt förarbetena normalt innebär några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

författningskommentaren anges att ansvaret ska gälla fram till tidpunkten för villkorlig frigivning och att Kriminalvården därefter tar över ansvaret. Det bör enligt min uppfattning uttryckligen framgå av lagtexten.

4 kap. 2 § andra stycket

Beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen ska fattas av SiS i de fall den dömda avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem. I övervägandena (avsnitt 10.8) anges emellertid att uppskjuten villkorlig frigivning inte bör komma i fråga för den grupp dömda som verkställer fängelsestraff i ett sådant ungdomshem. Det anges också att regleringen i 26 kap. 6 a § brottsbalken om uppskjuten villkorlig frigivning inte är tillämplig i sådana fall. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det förtydligas vad som ska gälla. Om bestämmelsen i 26 kap. 6 a § brottsbalken ska gälla även för de som verkställer fängelse vid ett särskilt ungdomshem bör det övervägas om bestämmelsen ska ändras.

5 kap. 2–4 §§

Bestämmelserna om beslut och överklagande är enligt min mening otydliga, i vart fall när det gäller beslut som fattas av Kriminalvården. Såvitt jag kan förstå är utgångspunkten att samma ordning ska gälla för såväl SiS som Kriminalvården samt att bestämmelserna ersätter reglerna om beslut och överklagande i 13 och 14 kap. FäL. Bestämmelsen i 5 kap. 4 § är dock utformad för att gälla vid beslut som fattas enligt fängeslagen för unga. Den valda formuleringen ger intryck av att bestämmelserna i FäL ska gälla om ett beslut har fattats med stöd av den lagen. Enligt min mening behöver bestämmelserna förtydligas. Det finns annars en överhängande risk för felaktig tillämpning.

Om bestämmelserna är tänkta att helt ersätta reglerna om beslut och överklagande i FäL medför det att den lagens bestämmelse om obligatorisk omprövning inte kommer att gälla vid överklagande av ett beslut som rör barn. Det finns naturligtvis både för- och nackdelar med en regel om obligatorisk omprövning. Enligt min mening behöver det här belysas i den fortsatta beredningen.

Brottsbalken

I både övervägandena och författningskommentaren till ändringen i 32 kap. 5 § brottsbalken framhålls att rätten inte ska besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem om kraven på samhällsskydd är framträdande. Det framgår emellertid inte av lagtexten. De omständigheter som särskilt ska beaktas bör framgå av bestämmelsen, och den bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Strafftidslagen

Jag tillstyrker att det i 7 § strafftidslagen (2018:1251) införs ett nytt tredje stycke så att verkställigheten av ett fängelsestraff för ett barn endast får skjutas upp om det finns synnerliga skäl hänförliga till hans eller hennes person. Som jag förstår saken innebär bestämmelsen vidare att det är Kriminalvården som ska besluta om uppskjuten verkställighet också när domstol beslutat att verkställighet ska ske i ett

särskilt ungdomshem. Det framstår som främmande att låta Kriminalvården fatta ett beslut som rör ett barns verkställighet inom en annan myndighet.

Det kan antas att de allra flesta barn som döms till fängelsestraff kommer att vara häktade i samband med att domen vinner laga kraft. Den som är intagen i häkte och döms till fängelse ska överföras till kriminalvårdsanstalt när domen är verkställbar. Tiden i häkte får då inte vara längre än nödvändigt och inte överstiga sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden aldrig vara längre än 30 dagar. Detta följer av 8–10 §§ strafftidslagen.

Fristerna i 10 § strafftidslagen gäller en dömd som ska överföras eller förpassas till *kriminalvårdsanstalt*. En liknande bestämmelse för den som döms till sluten ungdomsvård finns för närvarande i 10 § LSU. Där gäller ett krav på *omedelbar förpassning* till det särskilda ungdomshem som SiS bestämmer. Om utredningens förslag genomförs innebär det att det inte kommer finnas några angivna tidsfrister för när ett häktat barn, som ska avtjäna sitt fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem, ska förpassas dit.

Att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte som en konsekvens av en ansträngd platsituation inom Kriminalvården har uppmärksammats av JO vid flera tillfällen. Jag har uttalat allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt.³⁰ Under år 2022 utredde jag närmare hur myndigheten generellt upprätthåller tidsfristerna i 10 § strafftidslagen. Det visade sig att den absoluta tidsfristen om 30 dagar överskreds i ett flertal, vilket jag fann synnerligen allvarligt.³¹ Förhållandet bekräftas i Kriminalvårdens årsredovisning för det nämnda året; mer än en femtedel av häktade intagna skrevs inte in i anstalt förrän efter utgången av den absoluta tidsfristen. Situationen inom Kriminalvården innebär således att myndigheten många gånger inte upprätthåller tvingande lagregler som gäller för verksamheten. Det är förstås aldrig acceptabelt men när det gäller barn får det över huvud taget inte förekomma att gällande frister överskrids. Det bör uppmärksammas att viss platsbrist också råder inom SiS.

Reglerna om *när* ett häktat barn som döms till fängelse senast ska överföras eller förpassas bör vara desamma oavsett vid vilken myndighet verkställighet ska ske. Jag är också av uppfattningen att det för barn i första hand bör gälla ett lagstadgat krav på *omedelbar* överföring eller förpassning till den verkställande myndigheten. Under alla förhållanden bör det när det gäller barn krävas *synnerliga* skäl för att överskrida sjudagasfristen i 10 § strafftidslagen. Strafftidslagen bör ses över inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

³⁰ Se JO 2022/23 s. 158, dnr 7654-2020.

³¹ Se mitt beslut den 14 december 2022, dnr 1762-2022.

Jag har inför upprättandet av yttrandet samrått med justitieombudsmannen Thomas Norling, som har tillsyn över socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse.

Katarina Pålsson

Rättssakkunniga Sanna Ekman och Maria Karlströms har föredragit ärendet. Byråcheferna Catrine Björkman och Johan Thorblad samt enhetschefen Gunilla Bergerén har deltagit i beredningen.