

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

*Betänkande av Utredningen om
frihetsberövande påföljder för unga*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:44

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-978-91-525-0681-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0682-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (dir. 2021:99).

Justitierådet Agneta Bäcklund förordnades samma dag som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 17 december 2021 rättssakkunniga, numera kanslirådet, Kajsa Johansson (Justitiedepartementet) och kanslirådet Miriam Söderström (Socialdepartementet). Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag ställföreträdande chefsrådmannen Cecilia Ahlström (Göteborgs tingsrätt), biträdande avdelningschefen och chefsjuristen Tove Björnheden (Barnombudsmannen), institutionschefen, numera verksamhetsområdeschef primärvården Östra Norrbotten, Tomas Fjellvind (Statens institutionsstyrelse), polismästaren Carin Götblad (Polismyndigheten), handläggaren Ove Ledin (Sveriges Kommuner och Regioner), docenten och medicinskt sakkunnige Niklas Långström (Socialstyrelsen), advokaten Anders Malmsten (Sveriges Advokatsamfund), rättschefen Marie-Louise Ollén (Åklagarmyndigheten), rättschefen och avdelningschefen på Rättsavdelningen Caroline Oredsson (Kriminalvården), enhetschefen David Shannon (Brottsförebyggande rådet) och docenten Erik Svensson (Stockholms universitet) som experter i utredningen.

Rättssakkunniga Anna Fridh Welin (Justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig den 25 februari 2022.

Den 1 april 2022 entledigades Miriam Söderström och departementssekreteraren Axelina Hedenskog (Socialdepartementet) förordnades i stället som sakkunnig.

Ove Ledin entledigades den 1 april 2022. Samma dag förordnades handläggaren Karin Lindström (Sveriges Kommuner och Regioner)

och biträdande chefsjuristen Caroline Hellström (Statens institutionsstyrelse) att biträda utredningen som experter.

Caroline Hellström entledigades den 1 januari 2023 och utredaren Catrine Kaunitz (Statens institutionsstyrelse) förordnades som expert i utredningen.

Rådmannen Anna Hannell har varit utredningens sekreterare från och med den 20 januari 2022.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Det har emellertid framförts olika uppfattningar såväl om huvudförslaget som i förslagets detaljer. De förslag som presenteras är därför utredarens även om majoriteten av experterna i huvudsak ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Tove Björnheden har avgett ett särskilt yttrande. Detta fogas till betänkandet.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga, får härmed överlämna betänkandet *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*, SOU 2023:44. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 2023

Agneta Bäcklund

/Anna Hannell

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	23
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till fängelselag för unga (2027:000)	29
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	37
1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	39
1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	41
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	43
1.6 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)	46
1.7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	52
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	53
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	55
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	60
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	63

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister	64
1.13	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	65
1.14	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	67
1.15	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	72
1.16	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	73
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	75
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	77
1.19	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	79
1.20	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	82
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	84
2	Utredningens uppdrag och arbete	87
2.1	Utredningsuppdraget	87
2.2	Definition av barn.....	87
2.3	Utredningens arbete.....	88
2.4	Betänkandets disposition	89
3	Straff- och påföljdssystemet för unga lagöverträdare	91
3.1	Inledning	91
3.2	Straffsystemets olika nivåer	92

3.3	Straffmätning för unga lagöverträdare.....	94
3.3.1	Inledning	95
3.3.2	Ungdomsvård	96
3.3.3	Ungdomstjänst	98
3.3.4	Ungdomsövervakning.....	99
3.4	Särskilt om frihetsberövande påföljder för barn och unga	103
3.4.1	Fängelse och slutna ungdomsvård.....	103
3.4.2	Införandet av slutna ungdomsvård.....	104
3.4.3	Reformen av ungdomspåföljderna utvärderas	108
3.4.4	Straffnivåutredningen.....	110
3.4.5	Påföljdsutredningens uppdrag beträffande unga lagöverträdare.....	112
4	Förhållandena i övriga nordiska länder	121
4.1	Inledning.....	121
4.2	Danmark.....	121
4.2.1	Allmänt.....	121
4.2.2	Unga lagöverträdare	123
4.3	Finland.....	127
4.3.1	Allmänt.....	127
4.3.2	Unga lagöverträdare	129
4.4	Island	132
4.4.1	Allmänt.....	132
4.4.2	Unga lagöverträdare	134
4.5	Norge.....	135
4.5.1	Allmänt.....	135
4.5.2	Unga lagöverträdare	137
4.6	Sammanfattning av genomgången av förhållandena i de nordiska länderna	141

5	Barns rättigheter.....	143
5.1	Inledning.....	143
5.2	Barnkonventionens grundprinciper	144
5.2.1	Artikel 2 – barnets rätt till icke-diskriminering ..	145
5.2.2	Artikel 3 – barnets bästa ska vara i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.....	146
5.2.3	Artikel 6 – barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling	148
5.2.4	Artikel 12 – barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd	149
5.3	Särskilt om frihetsberövande av barn	150
5.3.1	Artikel 37 om tortyr, förnedrande behandling och frihetsberövande.....	150
5.3.2	Artikel 40 om barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott.....	153
5.4	Ytterligare artiklar med särskild betydelse för barns grundläggande behov.....	156
5.4.1	Artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård	156
5.4.2	Artikel 28 om rätten till utbildning	158
5.4.3	Artikel 31 om rätten till vila och fritid, lek och rekreation samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet	159
5.5	Om barnkonsekvensanalyser	160
5.5.1	Allmänt om barnkonsekvensanalyser	160
5.5.2	Särskilt om utredningens barnkonsekvensanalys.....	162
5.6	Sammanfattning.....	162
6	Särskilt om unga lagöverträdare.....	165
6.1	Inledning	165
6.2	Psykologisk forskning.....	165
6.2.1	Hjärnans utveckling.....	165
6.2.2	Neurologisk forskning.....	167
6.2.3	Ungas hjärnor är mer formbara.....	168

6.3	Något om de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder	168
6.3.1	Statistik om frihetsberövande påföljder för barn och unga under åren 2000–2020.....	168
6.3.2	Vilka döms till sluten ungdomsvård?	172
6.3.3	Vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	173
6.3.4	Huvudbrotten i domar där sluten ungdomsvård dömts ut som påföljd 2010–2021	176
6.3.5	En strängare syn på brott påverkar den grupp unga som avtjänar frihetsberövande påföljder	181
6.4	Om behandlingseffekter vid frihetsberövanden	184
6.4.1	Brottsåterfallsförebyggande effekter av frihetsberövande påföljder.....	184
6.4.2	Effekter på unga lagöverträdare.....	186
6.4.3	Forskning som jämfört fängelse med placering vid ungdomshem.....	187
6.4.4	Alternativ till fängelse och ungdomshem	187
6.4.5	Upphörandeforskning – att sluta begå brott	189
6.5	Samtal med barn som avtjänar sluten ungdomsvård.....	194
6.5.1	Besöken och de frågor som ställdes	194
6.5.2	Allmänt om avdelningen, personal och känslan av trygghet (frågorna 1–5 och 8)	196
6.5.3	Sysselsättning, utevistelser m.m. (frågorna 6–7 och 11–12)	197
6.5.4	Behandling och syn på vad som får en att upphöra med brott (frågorna 9–10 och 13–15) ...	198
6.5.5	Efter verkställigheten (frågorna 16–20)	199
6.5.6	Några avslutande kommentarer från ungdomarna.....	199
7	Verkställighet av sluten ungdomsvård	201
7.1	Inledning.....	201
7.2	Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.....	202
7.3	Utslussning från sluten ungdomsvård.....	206

7.4	SiS riktlinjer för slutna ungdomsvård.....	208
7.4.1	Inledning.....	208
7.4.2	Verkställighetens faser.....	210
7.5	SiS skola.....	214
7.6	Vård och behandling.....	215
7.7	SiS säkerhetsprojekt	216
8	Verkställighet av fängelse i anstalt och i frihet	219
8.1	Inledning	219
8.2	Allmänt om verkställighet i anstalt	219
8.2.1	Verkställighetsplanering med inriktning på återfallsförebyggande åtgärder	219
8.2.2	Särskilda villkor	221
8.2.3	Säkerhet	222
8.2.4	Placering vid anstalt	224
8.2.5	Sysselsättning	225
8.2.6	Vistelse i gemensamhet och avskildhet.....	230
8.2.7	Besök och andra kontakter.....	231
8.2.8	Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder	232
8.2.9	Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt	234
8.2.10	Särskilda utslussningsåtgärder.....	236
8.2.11	Särskilt om barn som verkställer fängelsepåföljd.....	241
8.3	Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	242
8.4	Villkorlig frigivning	244
8.4.1	Inledning.....	244
8.4.2	Tidpunkten för villkorlig frigivning.....	244
8.4.3	Förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning.....	244
8.4.4	Prövotid	247
8.4.5	Övervakning.....	247
8.4.6	Särskilda föreskrifter.....	250
8.4.7	Åtgärder vid misskötsamhet.....	252

8.5	Förverkande av villkorligt medgiven frihet	253
8.6	Kriminalvårdens regeringsuppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård.....	254
9	Utgångspunkter för en reform	257
10	Överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga	263
10.1	Uppdraget.....	263
10.2	Behov av förändring.....	264
10.3	Alternativa lösningar.....	265
10.4	Omvärldsfaktorer som påverkar ställningstagandet	269
10.4.1	Längre strafftider	269
10.4.2	Införandet av ungdomsövervakning.....	271
10.5	Övergången mellan verkställighet på institution och i frihet.....	273
10.6	Samhällsskydd, renodling och flexibilitet.....	276
10.6.1	Samhällsskydd.....	276
10.6.2	Renodling.....	277
10.6.3	Flexibilitet	278
10.7	Slutsatserna är att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten	280
10.7.1	Forskningsstöd	282
10.7.2	Begreppet fängelse.....	283
10.7.3	Vad är bäst för barnen	284
10.8	Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla barn när fängelse verkställs.....	285
10.9	Kort om några förutsättningar för förslagen	289

11	Verkställigheten av fängelse ska vara anpassad för barn.....	291
11.1	Inledning.....	291
11.2	En ny fängelselag för unga.....	292
11.2.1	Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse.....	292
11.2.2	Särskilt om regleringen i fängelselagen för unga.....	307
11.2.3	Om verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem efter beslut enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.....	323
11.2.4	Barn ska få stöd vid övergången mellan anstalt och frihet.....	328
11.2.5	Övriga frågor.....	335
11.3	Informationsutbyte och sekretess.....	338
11.4	Internationell straffverkställighet m.m.	349
12	Alternativt förslag om påföljden slutna ungdomsvård behålls i påföljdssystemet	353
12.1	Inledning.....	353
12.2	Förlängd maximitid för slutna ungdomsvård.....	355
12.3	Förordning med instruktion för SiS.....	359
12.4	Kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet.....	362
12.5	Villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård	365
12.5.1	SiS förslag om villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård	365
12.5.2	Utredningen lämnar inte något förslag om villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård... ..	368
12.6	Sysselsättningsplikt för den som har fyllt arton år.....	369

12.7	Utformning av ett alternativt författningsförslag om slutna ungdomsvård behålls som påföljd	371
12.7.1	Det alternativa författningsförslagets placering i betänkandet.....	371
12.7.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	372
12.7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård	373
12.7.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse	374
13	Konsekvenser av utredningens förslag	377
13.1	Inledning.....	377
13.2	Probleminventering och bedömning av vilka som berörs av förslagen	378
13.3	Ekonomiska konsekvenser	380
13.3.1	Övergripande effekter av utredningens förslag ...	380
13.3.2	Kostnaderna för Kriminalvården	381
13.3.3	Kostnaderna för SiS.....	392
13.3.4	Kostnaderna för övriga statliga myndigheter	394
13.3.5	Kostnaderna för kommunernas socialtjänst	395
13.3.6	Finansiering.....	397
13.4	Andra konsekvenser	399
13.4.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	399
13.4.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	400
13.4.3	Konsekvenser för barn	400
13.4.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	402
13.4.5	Övriga konsekvenser.....	403

14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	405
14.1	Ikraftträdande.....	405
14.2	Övergångsbestämmelser	407
14.2.1	Det behövs inga övergångsbestämmelser för huvudförslaget.....	407
14.2.2	Övergångsbestämmelser behövs i vissa följd författningar.....	409
15	Författningskommentar	411
15.1	Förslaget till fängelselag för unga (2027:000).....	411
15.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)	441
15.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	442
15.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	444
15.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	445
15.6	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	447
15.7	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	451
15.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	452
15.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	453
15.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	457
15.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	458
15.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister	459
15.13	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ...	460

15.14 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	461
15.15 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	467
15.16 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	469
15.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.....	470
15.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.....	472
15.19 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) ...	473
15.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	476
15.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	477

Särskilt yttrande 479

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:99	487
Bilaga 2	Utdrag ur kapitel 3 i betänkandet <i>Slopad straffrabatt för unga myndiga</i> , SOU 2018:85	503
Bilaga 3	Förslag från Statens institutionsstyrelse om villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård.....	533

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga

Barn och unga som begår brott innan fyllda 18 år särbehandlas vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det innebär bl.a. att det krävs synnerliga skäl för att bestämma påföljden för ett barn till fängelse. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå några förändringar i det avseendet. Barn ska alltså även i fortsättningen dömas till frihetsberövande påföljd enbart i undantagsfall.

Sedan påföljden slutna ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan har samhället och brottsligheten förändrats på flera sätt. Forskning tyder på att ungdomar generellt begår färre brott, men att den grupp som begår brott blivit alltmer brottsbelastad och alltså begår

fler och allvarligare brott. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har också ökat betydligt. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har dessutom ofta koppling till kriminella nätverk. Barn och unga som växer upp i områden där kriminella nätverk påverkar levnadsförhållandena löper också en ökad risk att involveras i organiserad brottslighet.

Det finns flera skäl att tro att strafftiderna kommer att bli längre för unga lagöverträdare. En anledning är de generella straffskärpningar som har skett på senare tid, bl.a. för mord, rån och vapenbrott. Det finns även lagförslag som för närvarande bereds och som innebär en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Skärpningarna är inte i sig riktade mot lagföring av barn, men kommer att påverka strafftiderna även för den kategorin av lagöverträdare. Ett annat skäl till att strafftiderna kommer att öka är att påföljden ungdomsövervakning kommer att förändra tillämpningsområdet för de frihetsberövande påföljderna när den reformen slagit igenom fullt ut. Ungdomsövervakning kan dömas ut i stället för vissa kortare frihetsstraff och därmed kommer den genomsnittliga tid som döms ut som frihetsberövande påföljd troligen att bli något längre.

Om straffen som döms ut blir längre är det ännu viktigare att den intagne får stöd vid övergången mellan institution och frihet. Om stödet uteblir är risken för återfall i brott hög. En frihetsberövande påföljd för unga bör därför innehålla moment av stöd vid övergången mellan institution och frihet. Det ska även finnas möjligheter för samhället att kontrollera att den frigivne sköter de villkor som sätts upp i samband med frigivningen och kan ingripa på ett tidigt stadium vid en ogynnsam utveckling.

Behovet av samhällsskydd, i den bemärkelse att den verksamhet som ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder ska ha möjlighet att hindra rymningar, stå emot fritagningar och skapa förutsättningar för att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld, talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Det beror bl.a. på att en av Kriminalvårdens huvudsakliga uppgifter är att verkställa utdömda påföljder. För verkställighet av fängelse finns ett omfattande regelverk och Kriminalvården har erfarenhet av att hantera klienter med skiftande behov av stöd och kontroll. Det innebär att fängelsepåföljden har en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser

kravet på trygghet, såväl för de intagna och personal som för brottsoffer och samhället i övrigt.

Även för Statens institutionsstyrelse (SiS) skulle en förändring som innebär att Kriminalvården tar över ansvaret för de dömda leda till att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård. Antalet barn och unga som är i akut behov av tvångsvård har ökat på senare tid, vilket har lett till att det uppstått kö till den tvångsvård som bedrivs vid de särskilda ungdomshemmen. Om SiS inte längre ska verkställa slutna ungdomsvård kan de platser som för närvarande används för den påföljden i stället användas för vård. En förändring som innebär att barn som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn som döms för allvarliga brott omhändertas av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff skulle också göra systemet mer tydligt och renodlat.

Den grupp unga lagöverträdare som döms till frihetsberövande påföljder är inte homogen. Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Behoven av insatser skiljer sig åt dels mellan olika individer, dels i olika åldrar. Det finns därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexibilitet. Den som inleder verkställigheten i en form som är anpassad för barn under 18 år bör kunna övergå till verkställighet i annan form. Detta för att undvika att äldre personer avtjänar straff tillsammans med barn och för att säkerställa att lämplig sysselsättning kan erbjudas den dömda under hela verkställigheten.

Om barn och unga döms till fängelse som verkställs av Kriminalvården kan en flexibilitet uppnås genom att myndigheten placerar barn på ungdomsavdelningar där en verksamhet erbjuds som är anpassad till barns behov. Om verkställigheten fortgår efter att den dömda har fyllt 18 år kan han eller hon placeras på en annan avdelning där andra behov av t.ex. sysselsättning kan uppfyllas.

Sammantaget innebär behoven av samhällsskydd, renodling och flexibilitet att fängelse bör väljas som påföljd även för barn som döms till frihetsberövande påföljder. Verkställigheten måste dock anpassas så att de behov och rättigheter som tillkommer barn kan tillgodoses fullt ut. Kriminalvården är bäst lämpad att verkställa fängelse.

Kriminalvårdens verksamhet måste anpassas

En förutsättning för det förslag som utredningen lämnar är att Kriminalvårdens verksamhet anpassas till att barn ska vistas där. Det innebär bl.a. att barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar där de kan hållas avskilda från vuxna intagna under verkställigheten. Barn ska avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till lämplig sysselsättning i form av t.ex. skola, behandling och fritidsaktiviteter. Det kräver personal med rätt kompetens och erfarenhet. Av grundläggande betydelse är att Kriminalvårdens skolverksamhet utvecklas till att omfatta även yngre intagna samt att även den behandling som erbjuds för att motverka återfall i brott anpassas till barn. De rättigheter som följer av barnkonventionen tillkommer alla barn oavsett var de befinner sig under uppväxten. Kriminalvårdens verksamhet måste därmed anpassas till den nya målgruppen.

Reformen bör av den anledningen inte träda i kraft förrän den 1 januari 2028.

Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla vissa barn när fängelse verkställs

Att påföljdssystemet bygger på krav på likabehandling utesluter inte att det kan finnas behov av att ta större hänsyn till dömda barns individuella förhållanden när det gäller valet mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd.

Det är inte osannolikt att det kan finnas undantagssituationer där ett barn riskerar att fara illa vid en verkställighet tillsammans med andra dömda. I vissa fall, inte minst när det gäller personer med särskilda behov av stöd, är förhållandena sådana att en mer utpräglad vårdpåföljd förefaller vara det lämpligaste alternativet även när personen döms för allvarlig brottslighet.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Det kan vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funk-

tionsnedsättning, en psykologisk eller medicinsk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Det kan också vara fråga om att andra särskilda överväganden behöver göras och att den unges behov av stöd- och omsorgsinsatser på ett mer ändamålsenligt sätt kan mötas vid ett särskilt ungdomshem. De barn som kan komma i fråga är alltså de som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer.

Det är rätten som beslutar om verkställighet ska ske vid ett särskilt ungdomshem. Beslutet fattas i samband med att ett barn döms till fängelse. Om kraven på samhällsskydd är framträdande bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem.

En ny fängelselag för unga

Utredningen föreslår en ny verkställighetslag, fängelselagen för unga (2027:000). Den lagen ska gälla om den innehåller avsteg från det som följer av fängelselagen (2010:610), som i övrigt ska kunna tillämpas.

I fängelselagen för unga finns en bestämmelse om att den verkställande myndigheten, dvs. Kriminalvården eller SiS, ska utse en koordinator för barn som avtjänar fängelse. På samma sätt följer av lagen att socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokförd ansvarar för att utse en särskild handläggare för det barn som dömts till fängelse. Den verkställande myndigheten ska samverka med socialnämnden vid verkställighetsplaneringen och löpande under verkställigheten. Samråd ska ske med barnet och, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, med hans eller hennes vårdnadshavare och med andra personer som kan ha upplysningar om barnet. Vid behov får samråd även ske med andra myndigheter och aktörer.

Fängelselagen för unga ska i första hand tillämpas när den som avtjänar fängelse är under 18 år. Kriminalvården får dock besluta att verkställighet får ske enligt fängelselagen för unga även efter att personen har fyllt 18 år. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska vara placerad vid en särskild ungdomsavdelning. Placering vid säkerhetsavdelning får inte förekomma. I fängelselagen för unga finns även särskilda bestämmelser om t.ex. sysselsättning, ersättning, permission och utslussning.

I 3 kap. fängelselagen för unga finns särskilda bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett särskilt ungdomshem. Där anges även att SiS ska ansvara för verkställighet av fängelse som sker där.

I fängelselagen för unga finns det även bestämmelser om villkorlig frigivning. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning. Det ska dessutom krävas synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning för ett barn. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning enligt fängelselagen för unga ska det endast beaktas om den intagne under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Summary

The commission of inquiry's terms of reference

The commission of inquiry has been tasked with conducting a review of regulations concerning depriving offenders under the age of 18 of their liberty and to recommend appropriate amendments. The point of departure for this review is the need for a system that facilitates sufficiently robust interventions in very serious criminality, including adequate measures to prevent recidivism and ensure a safe and secure environment. The assignment includes the specific task of considering which government agency is best suited to assuming responsibility for the enforcement of the proposed custodial sentences. The review shall be imbued with a children's rights perspective and proposals shall ensure that the rights of children are protected in accordance with the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Prison should be available as a sentence for children

Children who commit offences before they reach 18 years of age receive special treatment in the meting out of punishment and sentencing. Among other things, extraordinary reasons are required before a child can be sentenced to prison. The inquiry's mandate does not extend to recommending changes in this regard. Even in future, sentences that deprive children of their liberty must be reserved for exceptional cases.

Since the sentence of institutional care of young offenders was introduced over 20 years ago, society and criminality have changed in many ways. Although research suggests that youths are generally committing fewer offences, those that do increasingly have extensive criminal records, committing a greater number of and more serious offences. The possession of firearms and explosives has also increased

significantly, as have cases of lethal violence involving firearms. Such crimes are also often linked to criminal networks. Children and youths growing up in areas in which criminal networks influence living conditions also run a greater risk of becoming involved in organised crime.

There are a number of reasons to believe that sentences for young offenders will increase in length. One is the recent general trend towards tougher sentencing for crimes such as murder, robbery and firearms offences. A bill is also being prepared that will mean tougher sentences when offenders are convicted of multiple crimes. While this more rigorous approach is not targeted at legal proceedings against children, it will inevitably affect the length of sentence imposed on this category of offender. Another reason why sentences will increase in length is that the relatively new sentence youth supervision will change the area of application for custodial sentences once the reform is fully implemented. As a sentence of youth supervision may be passed instead of certain short custodial sentences, it seems likely that the average length of custodial sentences will increase somewhat.

As the sentences passed become longer, it becomes even more important that inmates receive adequate support in the transition from institution to freedom. If this support is not forthcoming, the risk of recidivism is high. A custodial sentence imposed on a youth should therefore include elements of support for the transition from institution to freedom. Society must also be able to check that releasees comply with the terms of their parole and intervene at an early stage in the event of adverse developments.

Given the need to protect society, the organisation responsible for enforcing a custodial sentence must be able to prevent escapes, withstand attempts to free inmates and create the conditions for protecting both inmates and staff from threats and violence. This suggests that the Swedish Prison and Probation Service should be entrusted with enforcing custodial sentences handed down to young offenders, not least because the Swedish Prison and Probation Service's principal task is to enforce custodial sentences. The enforcement of prison sentences is covered by an extensive regulatory framework and the Swedish Prison and Probation Service is experienced in dealing with clients with shifting needs in terms of support and control. This provides a foundation for meeting security requirements, both for inmates and staff and for the victims of crime and society at large.

Were the Swedish Prison and Probation Service to take over responsibility for young offenders given custodial sentences, this would also allow the Swedish National Board of Institutional Care (SiS) to concentrate its operations on providing care. The number of children and youths in acute need of compulsory institutional care has increased over recent years, leading to queues for places in special residential homes for young people. Were SiS to be relieved of the task of caring for young people placed in an institution due to criminal behaviour, places would be freed up for other forms of care. A change by which minors placed in compulsory institutional care are cared for by one government agency, while those convicted of serious crimes are cared for by another agency with the main assignment of enforcing custodial sentences would also make the system more straightforward.

The group of young offenders who receive custodial sentences is not homogeneous. There will be those who begin a sentence before reaching 18 years of age but who, if the sentence is long, will be significantly over 18 by the time they are released. The need for interventions differs from one person to the next and between age groups, hence the need to seek a flexible solution. It should be possible to transfer an inmate from an institution adapted to minors to another once they reach 18 years of age, both to avoid children serving sentences alongside adults and to ensure that appropriate activities and occupations can be offered throughout the sentence.

If prison sentences handed down to minors are enforced by the Swedish Prison and Probation Service, the desired flexibility can be achieved by placing young offenders in a youth wing where appropriate activities can be offered. If a sentence continues after the young offender reaches 18 years of age, she or he can then be transferred to another wing where other needs, such as an occupation, can be met.

In summary, the need for specialisation, flexibility and to protect society mean that custodial sentences should be served in a prison, even if the offender is a minor. That said, the enforcement of the sentence must be adapted so that the needs and rights of children can be met in full. The Swedish Prison and Probation Service is the most suitable agency to enforce prison sentences.

The operations of the Swedish Prison and Probation Service must be adapted

One precondition for the submitted proposal is that the operations of the Swedish Prison and Probation Service are adapted to housing children. Among other things, this means children serving their sentences in separate youth wings where they can be kept apart from adult inmates. Children must be able to serve their sentences under safe conditions, with the right to activities such as school, leisure activities and therapy. This demands staff with the right expertise and experience. It is essential that the Swedish Prison and Probation Service's educational activities be developed to include school for young offenders and that the treatment programmes offered to prevent recidivism are adapted to young offenders. The provisions of the Convention on the Rights of the Child apply to all children, regardless of their situation. The Swedish Prison and Probation Service's operations must therefore be adapted to the new client group.

For this reason, the reform should not enter into force until 1 January 2028.

It may prove necessary to give special treatment to certain children when a custodial sentence is enforced

The fact that the sentencing system is based on equal treatment does not preclude the possibility that greater consideration may need to be given to the individual circumstances of children when choosing which form the deprivation of liberty should take, or when enforcing a custodial sentence.

It is likely that exceptional circumstances may arise in which a child's safety would be put at risk were they to serve their sentence with other convicted offenders. In certain cases, circumstances may be such that a sentence with a more pronounced care element may seem the most appropriate alternative even for serious offences, not least when the offender is in need of special support.

The commission therefore recommends that a provision should be inserted so that under exceptional circumstances a court may decide that a child should serve a custodial sentence in a special residential home for young people rather than prison. To invoke such a

provision, there would have to be extraordinary reasons related to the individual's personal circumstances. This might be that the child's level of maturity does not correspond to their age, or that they have a physical or intellectual disability, a psychological disorder or medical diagnoses or some similar circumstance that may make them especially vulnerable in relation to other inmates. It may also be the case that special consideration needs to be given to whether the child's need for support and care interventions can be met more effectively in a special residential home for young people. So, the primary consideration is whether placing the child among other convicted offenders presents a risk to their safety.

It is for the court to decide whether a custodial sentence should be served in a special residential home for young people. This decision is made in conjunction with sentencing. The option of serving a sentence in a special residential home for young people should not be considered if it conflicts with the requirement to protect the public.

A new act on the imprisonment of young offenders

The commission recommends a new act on the enforcement of imprisonment of young offenders, the Swedish Act on Imprisonment of Young Offenders (SFS 2027:000). This act shall apply to the extent that it deviates from the Swedish Act on Imprisonment (SFS 2010:610), which should otherwise apply.

The new act on the imprisonment of young offenders shall contain a provision that the enforcing agency – i.e., the Swedish Prison and Probation Service or SiS – must appoint a coordinator for a child serving a prison sentence. Similarly, pursuant to the act, the social welfare committee in the municipality where the child is registered in the population register shall appoint a case officer for that child. The enforcing agency shall cooperate with the social welfare committee when planning the enforcement of the sentence and on an ongoing basis while the sentence is being planned. The child shall be consulted and, if possible and deemed appropriate, her or his parents/-guardians and other individuals who may have information about the child. If necessary, other government agencies and stakeholders should also be consulted.

The act on the imprisonment of young people shall be primarily applied when someone serving a prison sentence is under 18 years of age. The Swedish Prison and Probation Service may, however, decide that the act should apply to the enforcement of a sentence after the offender has turned 18. An inmate serving a prison sentence pursuant to the act on the imprisonment of young offenders shall be placed in a separate youth wing. No one under 18 years of age shall be placed in a high-security unit. The act on the imprisonment of young offenders also includes separate provisions on matters such as occupation, remuneration, leave and release.

Chapter 3 of the act contains provisions on serving a custodial sentence in a special residential home for young people. It also states that SiS is responsible for enforcing custodial sentences in such homes.

The act on the imprisonment of young offenders also contains provisions on parole. An inmate serving a prison sentence pursuant to the act on the imprisonment of young offenders shall always be under supervision once paroled. Extraordinary reasons are also required to defer the parole of a child. When assessing whether extraordinary reasons exist to defer parole pursuant to the act, the only consideration shall be whether the inmate has seriously breached the regulations and conditions that apply to the enforcement of their sentence.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till fängelselag för unga (2027:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år.

Vid verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt gäller fängelselagen (2010:610) om inte annat följer av denna lag.

I 2 kap. finns bestämmelser som gäller när verkställigheten sker i kriminalvårdsanstalt.

I 3 kap. finns bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Efter villkorlig frigivning gäller bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken om inte annat följer av denna lag.

2 § Den verkställande myndigheten ska förordna en särskild koordinator för den intagne. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatorn ska genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska tjänsteman vid den verkställande myndigheten eller annan lämplig person förordnas.

Om det finns skäl för det får den verkställande myndigheten entlediga koordinatorn och i stället förordna någon annan.

3 § Socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för honom eller henne under verkställigheten.

4 § Verkställighetsplaneringen ska, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, genomföras av den verkställande myndigheten i samråd med den intagne, hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer.

Den verkställande myndigheten ska, vid verkställighetsplaneringen och under verkställigheten, samverka med socialnämnden i den kommun där den dömda är folkbokförd. Vid behov får samråd även ske med andra berörda myndigheter och aktörer.

Innehållet i verkställigheten ska anpassas till den intagnes särskilda förutsättningar och behov.

2 kap. Verktällighet i anstalt

1 § Verktällighet enligt denna lag ska ske vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte kan anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning.

Kriminalvården får besluta att verktälligheten ska ske i enlighet med denna lag trots att den intagne har fyllt arton år.

2 § Den som är under arton år får inte placeras vid en säkerhetsavdelning.

3 § En intagen ska erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Den som har fyllt arton år är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det gäller dock inte den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt nämnda balk får erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Enbart en intagen med sysselsättningsplikt har rätt till sådan ersättning som anges i 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

4 § Intagna under arton år får inte hållas inlåsta avskilda från andra intagna under en längre period än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl.

5 § En intagen under arton år ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning har verkställts eller om den intagne har belagts med fängsel.

6 § En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst två månader av strafftiden har avtjänats, och
2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

7 § Vistelse i halvvägshus och utökad frigång enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängselagen (2010:610) får ske om minst tre månader av strafftiden har avtjänats.

3 kap. Verkställighet vid särskilt ungdomshem

1 § Om rätten med tillämpning av 32 kap. 5 § brottsbalken har beslutat att ett fängelsestraff ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem ska Statens institutionsstyrelse ansvara för verkställigheten.

2 § Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.

3 § I fråga om avbrott i verkställigheten ska 12 a kap. 1 § fängselagen (2010:610) tillämpas.

4 § Den intagne får hindras att lämna det särskilda ungdomshemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras. Han eller hon får också hindras att disponera sitt pass.

Den intagnes rörelsefrihet får även inskränkas, när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller till personalens säkerhet.

5 § Det som anges om sysselsättning och ersättning i 2 kap. 3 § ska gälla även när fängelsestraff verkställs vid ett särskilt ungdomshem.

6 § Den intagne har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt. Den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök får dock begränsas om det behövs med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller henne eller till skada för någon annan.

Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster eller ta emot besök får gälla i högst 14 dagar. När det inte längre finns förutsättningar för beslutet ska det upphävas.

7 § Vad som sägs i 15 c–d, 16, 17–17 c, 19 och 20 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska gälla även för den som avtjänar ett fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem.

Särskilda befogenheter med stöd av denna lag får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Den intagne ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om avskildhet, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller rumsvisitation har verkställts.

8 § Den intagne ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms som lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett beslut om permission ska förenas med de villkor som behövs.

Vid permission får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera efterlevnaden av de villkor som ställts om var den intagne ska befinna sig.

Permission enligt första stycket får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får dock permission beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Tid då den dömde har beviljats permission ska räknas in i verkställighetstiden.

Under den senare delen av verkställigheten ska den intagne genom konkreta utslussningsåtgärder förberedas för ett liv i frihet.

9 § Om den intagne behöver hälso- och sjukvård, ska han eller hon vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan nödvändig undersökning och behandling inte lämpligen genomföras vid det särskilda ungdomshemmet, bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får den intagne föras över till ett allmänt sjukhus. Får någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen och är verksam vid ett särskilt ungdomshem kännedom om att den intagne har en sådan smittsam sjukdom som enligt 1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168) utgör allmänfarlig sjukdom, ska den som förestår vården vid hemmet underrättas, om det inte står klart att det inte finns risk för smittspridning. Föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård ges i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om det finns anledning till det, ska den som enligt första stycket vistas utanför det särskilda ungdomshemmet stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter. Tiden för sådan vistelse ska räknas in i verkställighetstiden.

I fråga om behandlingen av den som har förts över till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket lagen om rättspsykiatrisk vård för frivillig psykiatrisk vård, tillämpas föreskrifterna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt bestämmelsen i 8 § andra stycket lagen om rättspsykiatrisk vård om befogenhet för Statens institutionsstyrelse att besluta om särskilda restriktioner.

10 § Polismyndigheten ska på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna hjälp för att söka efter och hämta tillbaka den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem om denne har avvikit.

Kriminalvården ska på begäran av den som förestår vården vid ett sådant hem lämna hjälp med transport vid förflyttning av den intagne.

En begäran enligt första eller andra stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

11 § Kriminalvården ska vid en transport enligt 10 § tillämpa följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611).

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Den intagne får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en transport enligt 10 § ska kunna genomföras.

12 § Den som begär hjälp enligt 10 § ska lämna Polismyndigheten eller Kriminalvården de uppgifter om den intagne som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

13 § Om den intagne avtjänar fängelse för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

1. vid vilket särskilt ungdomshem den dömda befinner sig,
2. när den dömda frigges,
3. om den dömda förflyttas,
4. om den dömda vistas utanför det särskilda ungdomshemmet, och
5. om den dömda rymmer.

Underrättelse om en planerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet behöver inte lämnas, när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse på goda grunder kan antas allvarligt äventyra den dömdes egen säkerhet.

Underrättelse till målsägande om frigivning ska lämnas i lämplig tid före frigivningen. I andra fall ska underrättelsen lämnas så tidigt som möjligt. Underrättelsen ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Underrättelsen ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

4 kap. Villkorlig frigivning

1 § När en intagen under arton år friges villkorligt ska han eller hon ställas under övervakning.

2 § Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning får den skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § brottsbalken. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen fattas av Statens institutionsstyrelse i de fall den dömda avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

5 kap. Övriga bestämmelser

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verkställighet som sker enligt denna lag.

2 § Beslut enligt denna lag fattas av Kriminalvården om inte annat följer av 3 §.

3 § Beslut enligt denna lag fattas av Statens institutionsstyrelse om verkställigheten sker vid ett särskilt ungdomshem.

4 § Besluten i 2 och 3 §§ gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Besluten i första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne var inskriven vid när det beslut som överklagas fattades.

Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5 § Statens institutionsstyrelse ska lämna de uppgifter som behövs till Kriminalvården om en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande vid verkställighet av slutna ungdomsvård.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Häri genom föreskrivs att 30 kap. 6 § och 51 kap. 25 § rättegångsbalken (1942:740) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

6 §¹

Har den tilltalade erkänt gärningen och bestäms brottspåföljden till annat än fängelse eller *sluten ungdomsvård* eller till fängelse i högst sex månader, får domen utfärdas i förenklad form. Dom, varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom, får också utfärdas i förenklad form

Har den tilltalade erkänt gärningen och bestäms brottspåföljden till annat än fängelse eller till fängelse i högst sex månader, får domen utfärdas i förenklad form. Dom, varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom, får också utfärdas i förenklad form

Förs i målet talan om enskilt anspråk i anledning av brott, gäller vad som sägs i första stycket första meningen endast om den tilltalade medger anspråket eller om rätten finner saken vara uppenbar.

51 kap.

25 §²

Om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel får hovrätten inte döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som tingsrätten dömt till. Hovrätten får dock överlämna den tilltalade till särskild vård enligt 31 eller 32 kap. brottsbalken eller, om tingsrätten beslutat om sådan vård, döma till annan påföljd.

Vid tillämpningen av första stycket ska sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken jämsättas med fängelse.

¹ Senaste lydelse 1998:605.

² Senaste lydelse 2022:1082.

Första stycket gäller inte om

1. tingsrätten har förenat en villkorlig dom eller en skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och den tilltalade inte längre samtycker till föreskriften,

2. tingsrätten har bestämt påföljden till skyddstillsyn och den tilltalade har misskött skyddstillsynen på ett sådant sätt att det finns förutsättningar enligt 28 kap. 8 § brottsbalken att undanröja den, eller

3. det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket 3 finns förutsättningar för resning i fråga om påföljd.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande slutna ungdomsvård.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 5 § och 32 kap. 5 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

5 §¹

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. *Att rätten då i första hand ska bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap.*

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

32 kap.

5 §²

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, *skall den i stället bestämma påföljden till slutet ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständlighet, finns särskilda skäl däremot.*

Rätten får bestämma tiden för slutet ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst fyra år.

Bestämmelser om verkställighet finns i lagen (1998:603) om

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, får rätten, om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, besluta att fängelsestraffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

¹ Senaste lydelse 2021:1103.

² Senaste lydelse 2006:891.

verkställighet av sluten ungdomsvård.

Bestämmelser om verkställighet finns i *fängelselagen för unga (2027:000)*.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Om någon har begått brott både före och efter ikraftträdandet och ska dömas till gemensam påföljd får sluten ungdomsvård användas vid tillämpning av 30 kap. 5 § brottsbalken.

1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs att 102 kap. 20 § och 106 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (2010:110) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

102 kap.

20 §¹

När den bidragsgrundande inkomsten och reduceringsinkomsten beräknas ska den handläggande myndigheten bortse från sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreomsorgsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade

– är häktad,
– är intagen i kriminalvårdsanstalt,
– är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *sluten ungdomsvård*, eller

– är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*, eller

– på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453).

106 kap.

16 §²

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas inte för tid efter det att den försäkrade sextio dagar i följd varit frihetsberövad på grund av att han eller hon är

1. häktad eller intagen i anstalt, eller

2. intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med sär-

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas inte för tid efter det att den försäkrade sextio dagar i följd varit frihetsberövad på grund av att han eller hon är

1. häktad eller intagen i anstalt, eller

2. intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med sär-

¹ Senaste lydelse 2015:983.

² Senaste lydelse 2010:110.

skilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *sluten ungdomsvård*. skilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Förmånerna lämnas dock åter från och med den trettionde dagen före frigivningen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Häri genom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,

3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om

¹ Senaste lydelse 2020:350.

vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, *mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag*, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande slutna ungdomsvård.

1.6 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 7, 12, 19, 21, 24 och 26 §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälnings skyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

¹ Senaste lydelse 2015:486.

9. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

9. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

10. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

12 §²

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertaras omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. *passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,*

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild

6. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild

² Senaste lydelse 2020:351.

utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

7. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

8. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

9. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

19 §³

Passtillstånd fordras för den som

1. avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven, *eller genomgår slutna ungdomsvård, utom när straffet eller vården är en månad eller kortare tid*, eller

2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning från fängelse

1. avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven, eller

21 §⁴

En fråga om passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff enligt 19 § 1 eller står under över-

En fråga om passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff enligt 19 § 1 eller står under över-

³ Senaste lydelse 2005:655.

⁴ Senaste lydelse 2005:974.

vakning enligt 19 § 2 prövas av Kriminalvården. Myndigheten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnd för avgörande. Ärendet *skall* alltid hänskjutas, om Kriminalvården finner att tillstånd inte bör meddelas. Ärenden som gäller den som avtjänar fängelsestraff *skall* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den kriminalvårdsanstalt där den intagne är inskriven är belägen. Ärenden som gäller den som står under övervakning *skall* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget. *En fråga om passtillstånd för den som genomgår slutna ungdomsvård enligt 19 § 1 prövas av Statens institutionsstyrelse.*

Passtillstånd *skall* vägras, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han eller hon genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans eller hennes anpassning i samhället.

vakning enligt 19 § 2 prövas av Kriminalvården. Myndigheten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnd för avgörande. Ärendet *ska* alltid hänskjutas, om Kriminalvården finner att tillstånd inte bör meddelas. Ärenden som gäller den som avtjänar fängelsestraff *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den kriminalvårdsanstalt där den intagne är inskriven är belägen. Ärenden som gäller den som står under övervakning *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget.

Passtillstånd *ska* vägras, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han eller hon genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans eller hennes anpassning i samhället.

24 §⁵

Om en passinnehavare avtjänar fängelsestraff som anges i 19 § 1, eller står under övervakning enligt 19 § 2 och skulle passstillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning *skall* göras hos passmyndigheten om att passet *skall* återkallas. *Om en passinnehavare genomgår sluten ungdomsvård enligt 19 § 1 och skulle passstillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan Statens institutionsstyrelse göra en motsvarande framställning.*

Om en passinnehavare bereds vård som anges i 20 § och om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att han eller hon har pass, kan Socialstyrelsen besluta att en framställning *skall* göras hos passmyndigheten om att passet *skall* återkallas.

Om en passinnehavare avtjänar fängelsestraff som anges i 19 § 1, eller står under övervakning enligt 19 § 2 och skulle passstillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

Om en passinnehavare bereds vård som anges i 20 § och om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att han eller hon har pass, kan Socialstyrelsen besluta att en framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

26 §⁶

Om en passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passstillstånd, *skall* den omedelbart anmäla detta till *myndighet som anges i 24 §*, om passinnehavaren fortfarande avtjänar fängelsestraff *eller genomgår sluten ungdomsvård*, står under övervakning eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

Om en passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passstillstånd, *ska* den omedelbart anmäla detta till *övervakningsnämnden*, om passinnehavaren fortfarande avtjänar fängelsestraff, står under övervakning eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

⁵ Senaste lydelse 2005:655.

⁶ Senaste lydelse 2005:655.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 29 a § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §¹

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Vid en sådan transport tillämpas följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten

Om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, lämna Kriminalvården de uppgifter som avses i 45 b § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 b § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, 20 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716).

Om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, lämna Kriminalvården de uppgifter som avses i 45 b § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 b § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, 3 kap. 12 § fängelselagen för unga (2027:000) eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716). eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

¹ Senaste lydelse 2017:137.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 3 och 22 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Vård *skall* också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Vård skall också beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket.

Vård *ska* också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

22 §²

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller
2. att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas, ska en särskild behandlingsplan finnas.

¹ Senaste lydelse 2006:896.

² Senaste lydelse 2022:664.

Bestämmelserna i 13 § andra stycket, 13 a § första stycket samt 21 § första stycket första meningen och andra och fjärde styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 13 § andra stycket av om ett sådant beslut ska upphöra att gälla ska ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

Första stycket är också tillämpligt om den som är under 20 år och som dömts till *sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken* vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

Första stycket är också tillämpligt om den som är under 20 år och som dömts till *fängelse* vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 8, 11, 15 och 29 §§ lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång i andra fall än som avses i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (rättspsykiatrisk vård) ges i denna lag.

Lagen gäller den som

1. efter beslut av domstol *skall* ges rättspsykiatrisk vård,

2. är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning,

3. är intagen i eller *skall* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller

4. är intagen i eller *skall* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Lagen gäller den som

1. efter beslut av domstol *ska* ges rättspsykiatrisk vård,

2. är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning,

3. är intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller

4. är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

5 §²

Beslut om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första stycket fattas av en chefsöverläkare vid en sjukvårdsinrättning eller enhet som avses i 6 §. För ett sådant beslut krävs att ett vårdintyg har utfärdats av någon annan läkare. Beträffande vårdintyg, undersökning för vårdintyg samt fastspänning, avskiljande och behandling gäller därvid bestämmelserna i 4 §, 5 §, 6 a § och 6 b § första stycket andra meningen lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i tillämpliga delar.

En fråga om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första

En fråga om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första

¹ Senast lydelse 2006:897.

² Senaste lydelse 2006:687.

stycket *skall* avgöras skyndsamt efter undersökning av patienten.

Om rätten har fattat beslut om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte har tagits in på undersökningsenheten, krävs inte något vårdintyg för beslut om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller den som är anhållen, häktad, intagen i eller *skall* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller som är intagen i eller *skall* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som förts till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket för frivillig psykiatrisk vård.

stycket *ska* avgöras skyndsamt efter undersökning av patienten.

Om rätten har fattat beslut om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte har tagits in på undersökningsenheten, krävs inte något vårdintyg för beslut om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller den som är anhållen, häktad, intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som förts till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket för frivillig psykiatrisk vård.

8 §³

Vid slutet rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a §, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdoms-

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdoms-

³ Senaste lydelse 2022:669.

hem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation.

hem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

11 §⁴

Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som ges rättspsykiatrisk vård får ges tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Tillståndet får ges för ett visst tillfälle eller för vissa återkommande tillfällen. Tillstånd får ges endast under för-

Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som ges rättspsykiatrisk vård får ges tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Tillståndet får ges för ett visst tillfälle eller för vissa återkommande tillfällen. Tillstånd får ges endast under förutsättning att

⁴ Senaste lydelse 2008:416.

utsättning att det står i överens- det står i överensstämme med
stämme med vårdplanen. vårdplanen.

Ett tillstånd enligt första stycket får förenas med sådana villkor som anges i 26 § tredje stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

15 §⁵

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård enligt 4 § ska chefsöverläkaren genast besluta att vården ska upphöra när det inte längre finns förutsättningar för sådan vård. Chefsöverläkaren ska fortlopande överväga frågan om den rättspsykiatriska vårdens upphörande.

Rättspsykiatrisk vård enligt första stycket ska upphöra senast

1. för den som är anhållen eller häktad, när beslutet om frihetsberövande upphört att gälla,

2. för den som är intagen med stöd av 10 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, när han eller hon inte längre får hållas kvar på undersökningsenheten,

3. för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, när frigivning sker,

4. för den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken, *vid verkställighetens slut*.

4. för den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken, *när frigivning sker*.

29 §⁶

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är chefsöverläkaren skyldig att till *kriminalvården* lämna ut uppgift om en patient som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *skall* förpassas till häkte eller kriminalvårdsanstalt, om uppgiften behövs inom kriminalvården.

Motsvarande skyldighet att lämna uppgifter gäller för chefsöverläkaren i förhållande till Statens institutionsstyrelse beträff-

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är chefsöverläkaren skyldig att till *Kriminalvården* lämna ut uppgift om en patient som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till häkte eller kriminalvårdsanstalt, om uppgiften behövs inom kriminalvården.

Motsvarande skyldighet att lämna uppgifter gäller för chefsöverläkaren i förhållande till Statens institutionsstyrelse beträff-

⁵ Senaste lydelse 2008:416.

⁶ Senaste lydelse 2006:897.

ande den som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *skall* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

ande den som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

5. *sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,*

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

5. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

¹ Senaste lydelse 2020:619.

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a. tio år efter beslutet, eller

b. tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och

13. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

9. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a. tio år efter beslutet, eller

b. tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

11. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och

12. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Den som har avtjänat fängelsestraff, *sluten ungdomsvård* eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

Den som har avtjänat fängelsestraff, eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande *sluten ungdomsvård*.

¹ Senaste lydelse 1998:714.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

Härigenom föreskrivs i frågan om lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

dels att 9 a § ska upphöra att gälla,

dels att 8 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

För varje person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård, dömts till fängelse *eller sluten ungdomsvård* får uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård registreras.

För varje person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller dömts till fängelse får uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård registreras.

Uppgifter enligt första stycket får avse

1. tidpunkt när vården har påbörjats, avbrutits och upphört,
2. på vilka sjukvårdsinrättningar personen har vårdats, samt
3. vilka diagnoser som har ställts i samband med utskrivning.

10 §²

Socialstyrelsen, Kriminalvården respektive Statens institutionstyrelse *skall* lämna uppgifter enligt 6 § 7, 8 §, 9 § och 9 a § till det rättspsykiatriska forskningsregistret.

Socialstyrelsen, Kriminalvården respektive Statens institutionstyrelse *ska* lämna uppgifter enligt 6 § 7, 8 § och 9 § till det rättspsykiatriska forskningsregistret.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

¹ Senaste lydelse 2000:362.

² Senaste lydelse 2005:982.

1.13 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 1 §¹

Socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,

2. i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,

3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,

4. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,

5. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga,

6. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

7. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

8. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,

9. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan

¹ Senaste lydelsen 2017:809.

finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård upphört.

finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet *har* upphört eller sedan verkställighet av fängelse enligt fängelselagen (2010:610) och fängelselagen för unga (2027:000) *har* upphört.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.14 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 6 a §, 26 kap. 7, 9 b och 15 §§ samt 35 kap. 10 b, 15 a och 20 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

6 a §¹

Sekretessen enligt 2 § första stycket, i fråga om specialpedagogisk insats, eller 2 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av verkställighetsplanen.

Sekretessen enligt 2 § första stycket, i fråga om specialpedagogisk insats, eller 2 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan *för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning* enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av *en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning*.

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens insti-

¹ Senaste lydelse 2020:620.

tutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

26 kap.

7 §²

Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut om omhändertagande av en enskild,
2. beslut om vård utan samtycke,
3. *beslut om slutna ungdomsvård,*

4. beslut i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal, eller

5. beslut i ärende enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

3. beslut i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal, eller

4. beslut i ärende enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Sekretessen enligt 1 och 4 §§ gäller inte beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

9 b §³

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan *för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning* enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller

² Senaste lydelse 2010:679.

³ Senaste lydelse 2020:620.

som omfattas av verkställighetsplanen.

att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av *en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning*.

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

15 §⁴

Den tystnadsplikt som följer av 1 a, 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om *sluten ungdomsvård*.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om *verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

⁴ Senaste lydelse 2022:916.

35 kap.

10 b §⁵

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas gynnsamt

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt *fängelselagen för unga (2027:000)* eller lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas gynnsamt.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

15 a §⁶

Sekretessen enligt 15 § första stycket hindrar inte att uppgift om den vars dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretessen enligt 15 § första stycket hindrar inte att uppgift om den vars *dom på fängelse verkställs enligt fängelselagen för unga (2027:000)* eller dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första

⁵ Senaste lydelse 2020:620.

⁶ Senaste lydelse 2020:620.

stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

20 §⁷

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,

2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,

3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt *lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård*,

3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt *fängelselagen för unga (2027:000)*.

4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller

5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

⁷ Senaste lydelse 2014:633.

1.15 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs beträffande fängelselagen (2010:610)
dels att 2 kap. 3 § ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- särskilda utslusningsåtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), samt
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

När denna lag tillämpas för den som inte har fyllt arton år ska den intagnes ålder särskilt beaktas. Särskilda bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år finns i fängelselagen för unga (2027:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2010:610.

1.16 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs beträffande skollagen (2010:800)

dels att det ska införas två nya paragrafer, 24 kap. 10 a och b §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 24 kap. 10 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning”,

dels att det närmast före 24 kap. 10 a § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Utbildning för skolpliktiga intagna i kriminalvårdsanstalt”,

dels att det närmast före 24 kap. 10 b § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Utbildning för icke skolpliktiga under arton år intagna i kriminalvårdsanstalt”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

10 a §

Under vistelse i kriminalvårdsanstalt ska skolpliktiga barn, som inte lämpligen kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, fullgöra den genom att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalten. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

Utbildningen ska motsvara den som erbjuds i grundskolan eller i förekommande fall anpassade grundskolan eller specialskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i en kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

– bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och

– bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).

10 b §

Den som inte längre är skolpliktig och vistas i en kriminalvårdsanstalt, inte har fyllt arton år och som inte lämpligen kan fullgöra skolgång på annat sätt ska genom Kriminalvårdens försorg ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.

För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att den unge vistas i kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

- bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och*
- bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § samt 3 kap. 12, 13 och 21 §§ lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

Med en svensk dom på frihetsberövande påföljd avses i denna lag en dom eller ett slutligt beslut

1. som har meddelats av en svensk domstol,
2. som avser fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård *eller sluten ungdomsvård*, och
2. som avser fängelse *eller* överlämnande till rättspsykiatrisk vård, och
3. som har fått laga kraft.

3 kap.

12 §²

Om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige, ska Kriminalvården

1. besluta i fråga om påföljdens art eller längd, eller
2. överlämna åt Åklagarmyndigheten att göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas.

Beslut enligt första stycket 1 får meddelas endast om anpassningen av påföljden är av enklare slag.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård *eller sluten ungdomsvård*.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

¹ Senaste lydelse 2015:96.

² Senaste lydelse 2015:96.

En frihetsberövande påföljd som har anpassats enligt första stycket får inte bli strängare än den ursprungliga frihetsberövande påföljden.

13 §³

Beslut enligt 12 § första stycket 1 om påföljdens längd ska meddelas om påföljden är begränsad i tiden och

1. ska verkställas i Sverige som fängelse och dess längd överstiger arton år, *eller*

2. ska verkställas i Sverige som sluten ungdomsvård och dess längd överstiger fyra år.

I fall som avses i första stycket 1 ska påföljdens längd bestämmas till arton år. I fall som avses i första stycket 2 ska påföljdens längd bestämmas till fyra år.

Beslut enligt 12 § första stycket 1 om påföljdens längd ska meddelas om påföljden är begränsad i tiden och ska verkställas i Sverige som fängelse och dess längd överstiger arton år.

Påföljdens längd ska i fall som avses i första stycket bestämmas till arton år.

21 §⁴

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse, *sluten ungdomsvård* eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

Verkställighet får ske även om påföljden är strängare än vad som enligt svensk lag hade kunnat följa på brottet eller brotten.

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande slutet ungdomsvård.

³ Senaste lydelse 2015:96.

⁴ Senaste lydelse 2018:1261.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om någon har dömts till fängelse på viss tid *eller till slutet ungdomsvård* och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Om någon har dömts till fängelse på viss tid och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller

2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

3 §²

Om någon döms till fängelse på viss tid *eller till slutet ungdomsvård* och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten be-

Om någon döms till fängelse på viss tid och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

² Senaste lydelse 2020:621.

sluta att påföljden ska anses helt verkställd genom frihetsberövandet. En förutsättning för ett sådant beslut är att den tid som den utdömda påföljden överstiger frihetsberövandet med är ringa.

Om någon döms till böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt eller delvis verkställd genom frihetsberövandet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande slutna ungdomsvård.

1.19 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

Härigenom föreskrivs att 6–8 och 11 §§ strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården förpassa honom eller henne till ett häkte *eller* en kriminalvårdsanstalt.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt i stället för att förpassa honom eller henne dit.

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt *eller det särskilda ungdomshem* där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården *eller Statens institutionsstyrelse* förpassa honom eller henne till ett häkte, en kriminalvårdsanstalt *eller till ett särskilt ungdomshem*.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt *eller ett särskilt ungdomshem* i stället för att förpassa honom eller henne dit.

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

7 §²

Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff

1. för domar eller beslut på fängelse i högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna,

2. i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat, eller

3. i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

Om den som ska avtjäna fängelsestraff är under arton år får verkställigheten skjutas upp endast om det finns synnerliga skäl hänförliga till den unges person.

8 §³

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § brottsbalken eller intagen i kriminalvårdsanstalt för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § brottsbalken i ett annat mål, ska han eller hon överföras till krimi-

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestäm-

² Senaste lydelse 2018:1251.

³ Senaste lydelse 2022:933.

nalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

melse om vård av unga i ett annat mål, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt *eller till ett särskilt ungdomshem* för fortsatt verkställighet.

11 §⁴

En dömd får förklara att han eller hon avstår från att överklaga eller fullfölja ett överklagande av en dom eller ett beslut i den del som avser fängelsestraff (nöjdförklaring).

En nöjdförklaring får lämnas inför Kriminalvården. Om en dömd inte är frihetsberövad får en nöjdförklaring också lämnas inför Polismyndigheten.

En nöjdförklaring får lämnas inför Kriminalvården. Om en dömd inte är frihetsberövad får en nöjdförklaring också lämnas inför Polismyndigheten. *Om den dömde är intagen vid ett särskilt ungdomshem får en nöjdförklaring även tas emot av en tjänsteman vid ungdomshemmet som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

⁴ Senaste lydelse 2018:1251.

1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 och 8 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §¹

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård* med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2018:1693.

8 §²

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård* eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande *sluten ungdomsvård*.

² Senaste lydelse 2018:1693.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 8 och 9 §§ lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

8 §¹

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de uppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård* med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2018:1694.

9 §²

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård* eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande *sluten ungdomsvård*.

² Senaste lydelse 2018:1694.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar.¹ Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Femton experter och sakkunniga förordnades att bistå den särskilda utredaren (se det inledande missivet).

2.2 Definition av barn

Utredningens uppdrag handlar främst om verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga som har begått brott när de var mellan 15 och 17 år. Eftersom straffet kan komma att verkställas efter att barnet fyllt 18 år kommer regleringen dock ta sikte på barn under 18 år, men också på äldre personer, i åldersgruppen 18 och möjligen upp till 25 år. I betänkandet används ”barn” för att markera att personer som inte har fyllt 18 år avses. När såväl barn under 18 år som

¹ Dir. 2021:99, se bilaga 1.

unga över 18 år avses hänvisas till den gruppen som ”barn och unga”. Avsikten är att på så vis vara tydliga med att barnkonventionens definition av barn är varje människa under 18 års ålder, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1 barnkonventionen). Samtidigt behandlar betänkande också en grupp som inte är barn men som kan beskrivas som unga.

2.3 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits i enlighet med sedvanliga metoder för utredningsarbete. Sammanlagt har fjorton sammanträden hållits med expertgruppen. Genom expertgruppen har information löpande utbytts med de myndigheter som varit representerade i expertgruppen. Utredningen har även haft flera kontakter med företrädare för olika myndigheter, däribland generaldirektören för SiS, Institutet för mänskliga rättigheter, Flerbrottsutredningen (Ju 2021:08), Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10) samt med den utredare som har haft i uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (S2022:C).² Samråd har även skett med andra delar av civilsamhället, t.ex. med företrädare för Unicef och Bris.

En naturlig utgångspunkt för övervägandena har varit de åtaganden Sverige har enligt internationella överenskommelser, särskilt barnkonventionen. Jämförelser har gjorts med hur man hanterar unga lagöverträdare i de nordiska grannländerna i syfte att bl.a. kunna belysa de erfarenheter som kan dras av dessa länders erfarenheter.

Den särskilda utredaren, utredningssekreteraren och samtliga experter och sakkunniga har bjudits in att delta i studiebesök vid Norrtäljeanstalten samt Bärby ungdomshem den 10 juni 2022. Vidare har utredningen vid expertgruppsmöte den 23 september 2022 fått en redogörelse om ungdomspåföljden ungdomsövervakning av Håkan Zandén, Maria Svantesson och Gunilla Hansson som ansvarat för införandet av påföljden inom Kriminalvården.

Slutligen bör även nämnas att utredningssekreteraren tillsammans med Catrine Kaunitz, projektledare vid SiS och expert i utredningen sedan den 25 januari 2023, har genomfört intervjuer med totalt 13 ungdomar som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård

² Se Ds 2023:20.

vid ungdomshemmen Fagared, Råby och Johannisberg. En sammanfattning av hur intervjuerna gick till och vad de unga berättade finns i kapitel 6.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens lagförslag finns i betänkandets första kapitel, dvs. i *kapitel 1*. I *kapitel 2* (detta kapitel) redogörs för kommitténs uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* finns en kort beskrivning av gällande svensk rätt. Beskrivningen har den omfattning som utredningen har bedömt relevant för att överväganden och analyser ska bli enkla att följa och förstå. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig.

I *kapitel 4* redovisas förhållandena i övriga nordiska länder.

I *kapitel 5* finns en redovisning av vissa rättigheter som tillkommer barn enligt barnkonventionen och som bedömts ha särskild betydelse för utredningens överväganden.

Kapitel 6 innehåller en redogörelse av vissa särskilda frågor av betydelse för unga lagöverträdare. I kapitlet finns även en sammanfattning av de samtal som har hållits med barn och unga med erfarenhet av sluten ungdomsvård.

I *kapitel 7* redovisas de bestämmelser som omgärdar verkställigheten av sluten ungdomsvård samt även en redogörelse för SiS säkerhetsprojekt.

Kapitel 8 innehåller en motsvarande redogörelse för verkställighetsbestämmelser för verkställigheten i anstalt och i frihet. Där finns även en redogörelse för Kriminalvårdens projekt med ungdomsavdelningar.

I *kapitel 9* redovisas utredningens utgångspunkter för en reform.

Kapitel 10 innehåller överväganden om vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga.

I *kapitel 11* redovisas en ny reglering för verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn och unga.

Kapitel 12 innehåller ett alternativt förslag till det som utredningen lämnar för det fall sluten ungdomsvård ska finnas kvar med SiS som huvudman. I kapitlet redovisas även utredningens alternativa författningsändringar om sluten ungdomsvård behålls som påföljd.

I *kapitel 13* redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

Kapitel 14 innehåller utredningens överväganden i fråga om lagstiftningens ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser.

Författningskommentaren finns i *kapitel 15*.

Betänkandet avslutas med ett särskilt yttrande och de tre bilagor som fogats till betänkandet.

3 Straff- och påföljdssystemet för unga lagöverträdare

3.1 Inledning

Unga lagöverträdare, dvs. personer under 21 år, särbehandlas i påföljdssystemet, både vid straffmätning och vid påföljdsval. Bestämmelserna om påföljdsval innebär också att personer under 18 år som huvudregel verkställer frihetsberövanden i andra former än vuxna. I brottsbalken finns ett flertal bestämmelser som har gemensamt att de syftar till att mildra ingripandena mot barn och unga jämfört med ingripanden mot vuxna. Regleringen grundar sig i en insikt om att en ungdom är omogen och inne i en utvecklingsfas och att detta kan vara en orsak till brottsligheten.

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare bygger därför sedan lång tid tillbaka på principen att barn och unga som har begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och att de så långt det är möjligt bör hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet.¹

På senare tid har särbehandlingen inskränkts för unga i åldern 18–20 år. Så har skett genom att möjligheten att döma personer i den åldersgruppen till ungdomspåföljder har minskat liksom, för allvarligare brott, reduktionen av de ungas straff.

Den här utredningen har inte i uppdrag att göra överväganden i frågan om när en frihetsberövande påföljd ska väljas för unga.

¹ Se t.ex. bet. 1994/95:JuU1 och Ds 1997:32.

3.2 Straffsystemets olika nivåer

Straffsystemet kan delas in i tre olika nivåer: (1) kriminalisering, (2) utdömande av påföljd och (3) verkställighet av påföljd. Frågan om straffrättens syfte och berättigande har diskuterats ingående under hundratala år. Det är därför knappast förvånande att det finns en stor mängd olika svar på frågan om varför vissa gärningar ska bemötas med straff. En grundläggande sortering kan göras mellan å ena sidan sådana teorier som bygger på uppfattningen att straffrättens syfte är att förhindra att skadliga eller farliga gärningar begås i framtiden, och å andra sidan sådana teorier som i stället är konstruerade kring synsättet att straffet är en rättvis reaktion på en moraliskt förkastlig gärning. Den första typen av teorier är med ett annat språkbruk inriktade på prevention, medan den senare typen av teorier har att göra med förtjänst eller retribution.

Preventionsteorierna kan delas upp i allmänprevention och individualprevention. Om man ansluter sig till ett allmänpreventivt synsätt menar man att straffrättens syfte är att avskräcka människor i allmänhet från att begå brott. Om man i stället har ett individualpreventivt synsätt menar man att straffrätten ska bidra till att avhålla en straffad person från att begå brott på nytt.

Det låter sig inte enkelt göras att karaktärisera ett existerande straffrättsligt system, exempelvis det svenska, som byggt på antingen prevention eller förtjänst. Det straffrättsliga regelverket är komplext och det måste ges utrymme för att beakta många olika typer av, ibland motstridiga, hänsyn. Det är därför inte eftersträvansvärt, eller ens möjligt, att åstadkomma teoretisk renodling.

I litteraturen är det numera vanligt att man försöker hantera problemen med straffrättens syfte och berättigande i ett modernt samhälle genom att dela upp problemet i mindre delar. I stället för att betrakta straffrätten som en helhet väljer man då att dela upp det straffrättsliga systemet i tre nivåer, där olika typer av argument får betydelse på respektive nivå.

På den första nivån diskuteras själva förekomsten av straffrättsliga regler liksom vad som bör vara kriminaliserat. På denna nivå träder preventionsargumenten i förgrunden. Syftet med att alls ha ett straffrättsligt system är ett försök att styra människors beteende, att skapa incitament för att avhålla människor från att begå vissa typer av gärningar. Det är med andra ord fråga om allmänprevention.

Tillämpningen av straffsystemet sker alltid i konkreta fall. På tillämpningsnivån, som alltså kan sägas vara nivå 2 i straffsystemet, är det i stället de förtjänstinriktade teoriernas begränsande argument som träder i förgrunden. Det innebär att endast den straffas som har haft möjlighet att rätta sig efter lagen (konformitetsprincipen) och som har visat relevant skuld i förhållande till gärningen (skuldprincipen). Straffet ska därutöver vara proportionerligt i förhållande till gärningens allvar och straffet för motsvarande brottstyper.

Om straffsystemet tillämpas och leder till fällande dom bestämmer domstolen en påföljd för den dömda. Denna ska sedan verkställas, vilket kan sägas vara straffsystemets tredje nivå. Under verkställigheten får individualpreventiva argument stor betydelse. Påföljden bör utformas på ett sätt som främjar – eller i vart fall inte motverkar – den dömdes återanpassning i samhället och den bör motverka återfall i brott. Både av individualpreventiva skäl och av rena anständighetsskäl finns också anledning att betona intresset av humanitet vid verkställighet av straff.

Genom att dela in straffsystemet i tre nivåer blir det tydligt vilken nivå som diskuteras och vilken typ av argument som blir viktiga på respektive nivå. Uppdraget för förevarande utredning kan placeras i den andra och tredje nivån, vilket innebär att frågor som har att göra med om en viss gärning är kriminaliserad inte kommer att behandlas i betänkandet. Uppdraget är dock inte att ta bort möjligheten att döma barn och unga till frihetsberövande påföljd, inte heller att lämna förslag som har att göra med vilket straffvärde en viss gärning har eller bör ha eller hur valet av påföljd ska göras av domstol. Utredningens överväganden kommer i stället handla om vilken eller vilka frihetsberövande påföljder som bör finnas för barn och unga, hur den eller de påföljder som väljs bör utformas och vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten (se kapitel 10–12 nedan).

Vid utredningens kommande överväganden är det därför en given förutsättning att krävs synnerliga skäl för att döma barn och unga som har begått brott i åldern 15–17 år till en frihetsberövande påföljd. Det betyder att en sådan påföljd endast ska väljas i sista hand och om ingen annan påföljd anses tillräckligt ingripande. En utgångspunkt för de överväganden som kommer att göras är också att barn och unga som begår brott innan de har fyllt 18 år kommer få sitt straff reducerat i enlighet med de principer som följer av 29 kap. 7 § brottsbalken.

En redogörelse för de principer som gäller för straffmätning och påföljdsval för unga lagöverträdare lämnas strax nedan. Redogörelsen gör

inte anspråk på att vara komplett i alla delar. I kommande kapitel kommer en mer ingående redovisning av de regelverk som styr verkställigheten av slutna ungdomsvård och fängelse att presenteras.

3.3 Straffmätning för unga lagöverträdare

Till varje brott är knutet en straffskala, angiven i böter, i böter eller fängelse eller endast i fängelse. Genom straffskalan har lagstiftaren gett uttryck för hur allvarligt ett visst brott anses vara. Straffskalan ger med andra ord uttryck för vad som brukar kallas brottets abstrakta straffvärde. Inom ramen för straffskalan ska därefter rätten, för det enskilda brottet, bestämma dess konkreta straffvärde. Även det ska mätas i antingen böter eller ett antal dagar, månader eller år av fängelse.

Om den dömda var under 21 år vid gärningstillfället följer det av bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken att en reduktion av straffvärdet ska ske. Vid straffmätningen innebär särbehandlingen att om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 21 år ska åldern beaktas i mildrande riktning, s.k. ungdomsreduktion. Även om det inte finns några i lag angivna gränser för hur reduktionen ska göras har det i doktrin och praxis utvecklats riktlinjer för hur den bör hanteras. Straffnedsättningen blir generellt större för den som vid tidpunkten för brottet var väsentligt yngre än 21 år än för den som nästan uppnått denna ålder. I princip blir det alltså fråga om allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är. Även om reduktionen inte bör ske helt schematiskt utan också differentieras utifrån t.ex. straffets längd (se NJA 2000 s. 421) tillämpas ofta – som en allmän utgångspunkt – kvotdelar av straffvärdet enligt en fallande skala utifrån ålder. Enligt den ordningen reduceras straffvärdet för t.ex. en person som var 15 år vid tiden för brottet till en femtedel, för en 16-åring till en fjärdedel, för en 17-åring till en tredjedel, för en 18-åring till hälften och för en 20-åring till tre fjärdedelar av det straffvärde som skulle ha gällt för en vuxen lagöverträdare.

Den 2 januari 2022 genomfördes vissa ändringar i reglerna om ungdomsreduktion. En ändring som gjordes i 29 kap. 7 § brottsbalken innebär att det maxstraff om fängelse 10 år som tidigare gällde den som begått brott innan han eller hon fyllt 21 år numera endast gäller den som inte hade fyllt 18 år när brottet begicks. En annan ändring innebar att

det lades till ett nytt tredje stycke i paragrafen. Det nya stycket har följande lydelse.

Första stycket [dvs. att personens ungdom ska beaktas särskilt vid straffmätningen] gäller inte för brott som någon har begått efter det att han eller hon fyllt arton år, om

1. det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
2. det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott som avses i 1, eller
3. brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer.

Reformen innebar även bl.a. en ändring i 30 kap. 5 § brottsbalken genom att den paragrafens andra stycke, där det tidigare angavs att det krävdes särskilda skäl för att döma någon som fyllt 18 men inte 21 år när brottet begicks till fängelse, togs bort. Utrymmet för att döma personer som fyllt 18 år vid lagföringen till ungdomstjänst, ungdomsvård och ungdomsövervakning minskade också.

Det sagda innebär att det numera främst är unga lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år som generellt särbehandlas vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det betyder att det har uppstått stora tröskeleffekter i straff- och påföljdssystemet. Om påföljdsvalet för unga lagöverträdare och de särskilda ungdomspåföljderna

3.3.1 Inledning

Unga personer, och då framför allt personer under 18 år, särbehandlas inte bara vid straffmätningen utan också vid påföljdsvalet. Påföljdssystemet innehåller påföljder som är särskilt anpassade efter de behov och förutsättningar som gäller för unga personer och som därmed i första hand ska väljas för unga lagöverträdare. Dessa är ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning och slutna ungdomsvård. Härutöver kan även övriga påföljder användas i vissa fall. Unga lagöverträdare är alltså inte exkluderade från dessa påföljder och kan därför även dömas till t.ex. villkorlig dom och skyddstillsyn.

För att en person under 18 år ska kunna dömas till fängelse krävs det synnerliga skäl. Om rätten väl kommer fram till att en person som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år ska dömas till fängelse ska påföljden i stället i första hand bestämmas till slutna ungdomsvård. Det följer av 30 kap. 5 § brottsbalken. Det innebär att det för närvarande finns två frihetsberövande påföljder som kan användas för barn

som begår brott innan fyllda 18 år. Fängelsestraff verkställs av Kriminalvården medan Statens institutionsstyrelse ansvarar för att verkställa slutna ungdomsvård.

3.3.2 Ungdomsvård

Den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomsvård om det finns ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453; i fortsättningen SoL) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det följer av 32 kap. 1 § brottsbalken. Om åtgärderna ska vidtas med stöd av SoL ska rätten meddela föreskrift om att den unge ska följa ett ungdomskontrakt som upprättas av socialnämnden. Innehållet i kontraktet ska framgå av domen. Om åtgärderna i stället vidtas med stöd av LVU ska en av socialnämnden upprättad vårdplan fogas till domen.

Även den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt arton år får dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt 21 år får inte dömas till ungdomsvård.

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet får rätten förena ungdomsvård med ungdomstjänst eller med högst 200 dagsböter. I valet mellan ungdomstjänst och böter som tilläggsåtgärd ska ungdomstjänst ha företräde.

Ungdomsvård ska endast komma i fråga i de fall den unge vid en kvalificerad bedömning har befunnits löpa risk för fortsatt brottslighet och därför är i behov av kraftfulla åtgärder från socialtjänstens sida. Påföljden ska syfta till att genom vård eller andra åtgärder återföra den unge till ett socialt välfungerande liv. För det fall det saknas risk för fortsatt brottslighet bör andra påföljder komma i fråga, vilket kravet på ett särskilt vårdbehov ger uttryck för. Med detta ska förstås ett vårdbehov som inte kan bedömas som mindre.²

Ungdomsvård får dömas ut om domstolen finner att socialtjänstens planerade insatser, eventuellt i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande. Vid bedömningen ska en avvägning ske med hänsyn både till brottets straffvärde och art samt till den unges tidigare brottslighet. Det förtjänar att påtalas att det lika lite kan dömas ut en omfattande ungdomsvård för ett ringa brott som en begränsad vård vid allvarlig brottslighet. Påföljden ska alltid stå i proportion till

² Prop. 2005/06:165 s. 129 f.

brottets allvar. Om den unge har behov av mer vård än vad som kan dömas ut i en ungdomsvård får sådan vård i stället beredas på annat sätt genom socialtjänstens försorg.

Det är socialtjänsten som har ansvaret för att ta fram underlag för domstolarnas bedömning av om den unge har ett vårdbehov och om det finns förutsättningar för att bestämma påföljden till ungdomsvård. Enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) ska åklagaren, före beslut i åtalsfrågan, inhämta ett yttrande från den socialnämnd som ansvarar för den unge. Yttrandet ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta samt en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Härtill ska det i vissa fall omfatta en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Yttrandet utgör ett viktigt underlag i rättegången och för domstolens påföljdsbestämning. Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av socialnämnden med det innehåll som anges i 11 § LUL.

Socialnämnden har en rapporteringsskyldighet och ska underrätta Åklagarmyndigheten om det kan antas finnas förutsättningar för åtgärder från åklagarens eller rättens sida. Det kan vara fråga om misskötsamhet eller annat hinder för verkställigheten. I ett sådant fall kan rätten på ansökan av åklagaren undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får rätten meddela den dömde en varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

En uttalad tanke är att ungdomsvård ska kunna tillämpas för allvarigare brottslighet än sådan där den tidigare påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten var möjlig.³ Det finns inga klara uttalanden i förarbeten om vid vilket straffvärde det är uteslutet att välja ungdomsvård. Hur högt straffvärde som kan godtas har att göra med hur ingripande vården är tänkt att vara. I litteraturen anges att det inte bör komma

³ Påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten fanns innan lagändringen 2007 i 31 kap. 1 § brottsbalken. Den påföljden fick genom införande av ungdomsvård i 32 kap. 1 § en ny benämning och innebar flera ändringar i förhållande till påföljden överlämnande av vård inom socialtjänsten, se prop. 2005/06:165 s. 129 f.

i fråga att döma ut ungdomsvård som ensam påföljd för brott med straffvärden som överstiger fängelse i två år.⁴

Det finns inget hinder mot att döma till ungdomsvård vid återfall i brott. Avgörande för om en ny ungdomsvård ska dömas ut eller inte bör vara om vården framstår som ändamålsenlig och om det finns rimliga förutsättningar för att den unge ska genomföra vården på avsett vis. Om rätten anser att en skärpning av straffet är påkallad för att på så vis beakta den unges tidigare brottslighet kan det ske genom att döma ut en tilläggsuppföljd i form av böter eller ungdomstjänst.⁵

3.3.3 Ungdomstjänst

Ungdomstjänst är avsedd för den som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år (se 32 kap. 2 § brottsbalken). Ungdomstjänst kan dömas ut om den som ska dömas anses lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Vid bedömningen av den unges lämplighet ska hans eller hennes egen inställning vägas in, även om det numera inte utgör ett formellt hinder att den unge inte samtycker till påföljden.

Om det finns särskilda skäl får även den som är över 18 år när dom meddelas dömas till ungdomstjänst. Ett sådant särskilt skäl kan vara att brottet begåtts före 18 års ålder och det blir aktuellt att bestämma påföljden kort tid efter att den unge fyllt 18 år.

Ungdomstjänst innebär att den unge åläggs att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst 20 och högst 150 timmar. Den särskilt anordnade verksamheten kan bestå i deltagande i olika former av program eller utbildning.

Ungdomstjänst kan väljas som påföljd om den anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I motsats till vad som gäller vid utdömning av ungdomsvård ska brottets art enligt lagtexten inte tillmätas betydelse för möjligheten att döma ut ungdomstjänst.⁶

I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

⁴ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 566.

⁵ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 567.

⁶ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 565.

Av förarbetena följer att ungdomstjänst normalt bör komma i fråga endast när alternativet är ett bötesstraff på minst ”omkring” 60 dagsböter.⁷ Det innebär att ungdomstjänst i regel blir en alltför ingripande påföljd om alternativet är ett bötesstraff på 55 dagsböter eller lägre. Ungdomstjänst kan därmed inte heller ersätta penningböter. I fråga om tillämpningsområdets övre gräns har det ansetts lämpligt att ungdomstjänst inte döms ut för brottslighet med ett straffmätningssvärde överstigande sex månaders fängelse.⁸

Att den unge återfallit i brott utgör normalt inte ett hinder mot att döma till ungdomstjänst. Vid återfall kan det dock i stället bli aktuellt att bestämma påföljden till ungdomsvård, eventuellt i förening med en tilläggsåtgärd.⁹

Det är kommunerna som ansvarar för att ordna en ungdomstjänstplats för den dömda. Socialtjänsten ska upprätta en arbetsplan som närmare beskriver verkställighetsinnehållet. I planen ska anges vad ungdomstjänsten ska bestå i och när den ska utföras samt övriga villkor som kan förekomma.

Socialnämnden har en rapporteringsskyldighet och ska underrätta Åklagarmyndigheten om det kan antas finnas förutsättningar för åtgärder från åklagarens eller rättsens sida. Det kan vara fråga om missköttsamhet eller annat hinder för verkställigheten. I ett sådant fall kan rätten på ansökan av åklagaren undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får rätten meddela den dömda en varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

3.3.4 Ungdomsövervakning

Påföljden ungdomsövervakning

Den 1 januari 2021 infördes en ny ungdomspåföljd, ungdomsövervakning. Påföljden innebär att den som begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet (se 32 kap. 3 a § brottsbalken). Den som är över 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda

⁷ Se prop. 2005/06:165 s. 132.

⁸ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 581.

⁹ Se prop. 2005/06:165 s. 132 där det också särskilt anges att det borde finnas skäl att döma till ungdomsvård vid högre straffvärden än så och annars får annan påföljd väljas.

skäl. Påföljden får inte dömas ut för någon som har fyllt 21 år när dom meddelas.

Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år. Detta innebär att ungdomsövervakning som utgångspunkt bör kunna väljas när det är fråga om brottslighet med ett s.k. straffmätningssvärde, i bemärkelsen straffvärde med beaktande av främst ungdomsreduktion enligt 29 kap. 7 § brottsbalken men även eventuella s.k. billighetsskäl, som överstiger sex månader men inte uppgår till mer än ett år. Dessutom bör ungdomsövervakning kunna väljas i graverande återfallssituationer och i sådana fall komma i fråga vid brottslighet med ett straffmätningssvärde som något understiger sex månader, men där även den unges tidigare brottslighet ska beaktas vid straffmätningen.¹⁰ Brottslighetens art kan vara ett skäl för att bestämma påföljden till just ungdomsövervakning. Den påföljden får nämligen dömas ut om det med hänsyn till bl.a. brottslighetens art inte är tillräckligt med ungdomsvård eller ungdomstjänst.¹¹

Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i verkställighetsplaneringen och följa det som anges i verkställighetsplanen. Det är Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten. Myndigheten ska i samråd med den dömda och – om det är möjligt – hans eller hennes vårdnadshavare planera verkställigheten. Samverkan ska även ske med socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen har ansvar för den dömda och vid behov även med andra berörda myndigheter och aktörer. Verkställighetsplanen ska vara upprättad senast fyra veckor efter det att domen eller beslutet i den del som avser ungdomsövervakning är verkställbar mot den dömda.¹²

Avsikten med påföljden är att den så långt som möjligt ska angripa de riskfaktorer hos den unge som kan antas öka risken för nya brott och understödja de skyddsfaktorer som kan antas motverka en sådan risk. Straffsystemets krav på tydliga och tillräckligt ingripande påföljder innebär dock att påföljden inte kan utformas enbart utifrån den unges person och dennes behov.

Påföljden innehåller vissa obligatoriska inslag, såsom att följa den verkställighetsplan som fastställts, någon form av frihetsinskränkande inslag och en skyldighet för den dömda att hålla kontakt med en särskilt utsedd koordinator. Det finns också en obligatorisk föreskrift om att

¹⁰ Prop. 2019/20:118 s. 42 f. och 130.

¹¹ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 565.

¹² Prop. 2019/20:118 s. 51 f.

den dömde ska avhålla sig såväl från droger som från alkohol och andra berusningsmedel under verkställigheten. Utöver de obligatoriska momenten är det möjligt att reglera andra föreskrifter i verkställighetsplanen som utgår från den enskildes tillvaro. Det kan t.ex. röra frågor om boende, fritid, vård eller annan behandling, skolgång eller annan sysselsättning.¹³

En viktig del i påföljden är just inskränkningen i den dömdes frihet. Under verkställigheten ska den dömde därför vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från kl. 18.00 på kvällen till kl. 07.00 på morgonen, s.k. helghem-arrest.

Om ett sådant förbud inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars bedöms vara mer ändamålsenlig, får förbudet ersättas med ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats.¹⁴

Efter halva verkställighetstiden ska Kriminalvården pröva om inskränkningarna i rörelsefriheten kan minskas. Efter två tredjedelar av verkställighetstiden ska Kriminalvården pröva om inskränkningarna i rörelsefriheten kan upphöra helt. Vid prövningen ska det beaktas om den dömde har medverkat i verkställighetsplaneringen och därefter följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt. För att säkerställa att de frihetsinskränkande inslagen kan övervakas på ett betryggande vis ska rörelsefriheten kontrolleras med elektronisk övervakning.

Under verkställigheten ska en särskild koordinator utses, vars främsta uppgift är att verka för att verkställighetsplanen följs. I det ligger att kontrollera att den dömde följer det han eller hon ska göra enligt planen, t.ex. fullfölja skolundervisningen, delta i någon särskild fritidsverksamhet eller underkasta sig viss behandling. Koordinators uppgift är att både kontrollera och ge stöd och hjälp till den dömde. Koordinatoren kan t.ex. genom allmänna påstötningar och påminnelser eller motivationshöjande samtal påverka den dömde att genomföra det som angetts i verkställighetsplanen. Den dömde ska träffa koordinatoren två gånger i veckan under verkställigheten. Om det finns skäl för

¹³ Prop. 2019/20:118 s. 48.

¹⁴ Prop. 2019/20:118 s. 71.

det kan antalet kontakter öka eller minska under tiden som verkställigheten pågår.

Trots att den allmänna utgångspunkt som sedan länge gällt är att barn som begått brott i första hand ska hållas utanför kriminalvården och i stället bli föremål för insatser inom socialtjänsten bestämdes det att Kriminalvården skulle ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning. Det huvudsakliga skälet för det var att påföljden måste kunna verkställas oavsett var i landet den dömda bor, med bibehållen kvalitet och inom de lagstadgade tidsramarna.

Kriminalvårdens uppföljning

När reformen hade varit i kraft i två år genomförde Kriminalvården en uppföljning, vilket resulterat i en rapport där myndighetens erfarenheter sammanställts.¹⁵ Av rapporten framgår följande.

Sedan påföljden ungdomsövervakning infördes den 1 januari 2021 och fram till och med den 31 december 2022 hade 149 ungdomar dömts till ungdomsövervakning. Under det första året dömdes påföljden ut i 66 fall. Under 2022 uppgick antalet domar med ungdomsövervakning som påföljd till 83.

Det har främst varit unga män som har dömts till ungdomsövervakning (cirka 90 procent). Genomsnittsåldern har varit 17 år och genomsnittslängden på ungdomsövervakningen 8,5 månader. Uppskattningsvis har cirka 20 procent av ungdomarna koppling till någon känd kriminell individ, gruppering eller våldsbejakande extremism. Ungefär en tredjedel av de ungdomar som dömts till ungdomsövervakning har samtidigt haft en pågående insats enligt LVU. Ungdomarna kan då vara placerade på institution eller bo kvar i det egna hemmet samtidigt som de ska följa den vårdplan som socialtjänsten upprättat.

Det vanligaste brottet som har lett till ungdomsövervakning är rån (cirka en tredjedel av de dömda har dömts för rån). Efter rån har de vanligaste huvudbrotten varit våldtäkt (inklusive våldtäkt mot barn) grov misshandel, grovt vapenbrott och narkotikabrott.

Av de utdömda ungdomsövervakningspåföljderna hade 110 verkställigheter genomförts eller var pågående när Kriminalvården gjorde uppföljningen. I fråga om misskötsamhet noterades att åklagare hade beslutat om varning vid tolv tillfällen och rätten delat ut varningar i

¹⁵ Kriminalvården, Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240.

lika många fall. Åtta domar hade blivit undanröjda på grund av misskötsamhet och av dessa hade sju fall föregåtts av en varning av antingen åklagare eller rätten. Kriminalvården noterade att det fanns ett tydligt samband mellan de verkställigheter där det inte hade skett någon minskning av rörelseinskränkningen och de fall där det fanns beslut om åtgärd av åklagare eller rätten. Av de åtta fall där ungdomsövervakningen till följd av misskötsamhet hade undanröjts resulterade det i att slutna ungdomsvård dömdes ut i tre fall, fängelse i tre fall samt skyddstillsyn och ungdomsvård i ett fall vardera. Ytterligare fyra domar hade blivit undanröjda, samtliga i samband med att ungdomarna dömts för nya, allvarligare brott.

3.4 Särskilt om frihetsberövande påföljder för barn och unga

3.4.1 Fängelse och slutna ungdomsvård

Barn som begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år ska så långt det är möjligt dömas till annan påföljd än fängelse. Det följer av 30 kap. 5 § brottsbalken att det krävs synnerliga skäl för att under sådana förhållanden bestämma påföljden till fängelse. Om rätten anser att det finns synnerliga skäl för att döma den unge till fängelse följer det av 32 kap. 5 § brottsbalken att påföljden i första hand ska bestämmas till slutna ungdomsvård i stället för fängelse. I det nuvarande påföljdssystemet finns det alltså två frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare, fängelse och slutna ungdomsvård.

Slutna ungdomsvård får bestämmas till en viss begränsad tid, lägst 14 dagar och högst fyra år (32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken döms fängelse ut på viss tid eller på livstid beroende på vad som är föreskrivet för brottet. Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst 18 år. Även när rätten bestämmer påföljd för flerfaldig brottslighet och vid återfall i allvarlig brottslighet gäller som högsta tidsbestämda straff fängelse i 18 år (se 26 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Om den som återfaller i brott har begått detta innan han eller hon fyllt arton år får det dock inte läggas till grund för förhöjning av straffet.

I 29 kap. 7 § brottsbalken finns en särskild bestämmelse som anger att rätten får döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år. Personens ungdom ska särskilt beaktas vid straffmätningen (s.k. ungdomsreduktion). För brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år får det inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 § brottsbalken, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år.

Om rätten finner att straffvärdet för den aktuella brottsligheten är så högt att tiden för frihetsberövandet trots beaktande av ungdomsreduktionen inte kan bestämmas till fyra år eller kortare utgör det ett särskilt skäl mot att döma till sluten ungdomsvård.¹⁶ Om det fängelsestraff som brottsligheten motiverar (efter beaktande av eventuella billighetsskäl och ungdomsreduktion) är längre än sex år bestäms i stället påföljden i normalfallet till fängelse.

Avgörande för tillämpningsområdet för sluten ungdomsvård blir straffskalorna för de enskilda brotten, dvs. vilka fängelsetider som kan dömas ut, men också den unges ålder vid tiden för domen.

3.4.2 Införandet av sluten ungdomsvård

På 1990-talet genomfördes flera utredningar av intresse för de frågor som ska övervägas nu, bl.a. Ungdomsbrottskommittén¹⁷ och Straffsystemkommittén¹⁸. Båda kommittéerna hade i uppdrag att på olika sätt se över påföljdssystemet.¹⁹ I Justitiedepartementet arbetades det även fram en departementspromemoria med utgångspunkt i Ungdomsbrottskommitténs överväganden och förslag. Promemorian färdigställdes 1997 och fick namnet *Påföljder för unga lagöverträdare*.²⁰ I departementspromemorian redovisades den rådande principen, nämligen att barn och unga som begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och att de i största möjliga mån skulle hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet. Avsikten var att den principen skulle behållas. Departementspromemo-

¹⁶ Prop. 1997/98:96 s. 202.

¹⁷ Ju 1990:07; Ungdomsbrottskommittén redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Reaktion mot ungdomsbrott*, SOU 1993:35.

¹⁸ Ju 1992:07; Straffsystemkommittén lämnade sina förslag i betänkandet *Ett reformerat straffsystem*, SOU 1995:91.

¹⁹ Se bilaga 2 för en mer utförlig redogörelse för Ungdomsbrottskommitténs och Straffsystemkommitténs uppdrag och förslag.

²⁰ Ds 1997:32.

rian bestod av två huvudsakliga förslag: ett om ändringar av påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten och ett om en ny påföljd – överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem.²¹

Regeringen behandlade Straffsystemkommitténs förslag och de som lämnades i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare år 1998. Utgångspunkten var att det fanns behov av att reformera påföljdssystemet för unga lagöverträdare samtidigt som socialtjänstens huvudansvar för de unga skulle bibehållas.²²

Unga lagöverträdare skulle enligt förslagen även i fortsättningen i första hand överlämnas för olika åtgärder inom ramen för socialtjänstens verksamhet. En förändring var dock att domstol skulle pröva om socialnämndens insatser var tillräckligt ingripande med hänsyn till straffvärdet, brottets art och den unges eventuella tidigare brottslighet. Vidare infördes, mot bakgrund av Ungdomsbrottskommitténs förslag och förslaget i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare, en särskild tidsbestämd påföljd – slutna ungdomsvård – för lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Statens institutionsstyrelse skulle ansvara för verkställigheten.²³

Förslaget låg i linje med den grundläggande princip som sedan lång tid rått inom kriminalpolitiken i Sverige, nämligen att unga lagöverträdare endast i sällsynta undantagsfall ska dömas till fängelse och att den principen gjorde sig särskilt gällande beträffande ungdomar under 18 år. Bakgrunden till denna princip angavs dels vara tanken att det inte är rimligt att straffa ungdomar som begår brott lika hårt som vuxna, dels vetskapen om att fängelsestraffet innebär särskilda risker för unga människor. Framför allt långvariga fängelsestraff ansågs förknippade med betydande risker för skadeverkningar för den dömda och särskilt för unga människor. Dessa omständigheter talade för att fängelsestraffet helt borde utmönstras när det gäller de yngsta lagöverträdarna.

Samtidigt angav regeringen att ungdomar ibland begår så allvarliga brott att samhället måste kunna reagera kraftfullt genom ett frihetsberövande. Det var därför nödvändigt att det inom påföljdssystemet fanns möjlighet att välja en påföljd som i rimlig utsträckning avskräckte från brott, tydligt markerade grundläggande gränser och dessutom motsvarade de krav samhället ställer på rättvisa inom straffrättskipningen. Eftersom fängelsemiljön ansågs vara en olämplig miljö för barn skapa-

²¹ Ds 1997:32 s. 9.

²² Prop. 1997/98:96.

²³ Prop. 1997/98:96 s. 138–170. Bestämmelsen har genom senare lagstiftningsärendet flyttats till 32 kap. 5 § brottsbalken, se prop. 2005/06:165 samt avsnitt 3.2.2 nedan.

des en alternativ form av frihetsberövande, sluten ungdomsvård, som gjorde det möjligt att hålla de yngsta lagöverträdarna utanför fängelserna.²⁴

Utgångspunkterna vid utformningen av den nya frihetsberövande påföljden för de yngsta lagöverträdarna var dels att verkställigheten kunde ske under sådana former att risken för skadeverkningar minimeras, dels att verkställigheten kunde ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet kunde angripas så effektivt som möjligt. Samtidigt ansågs det angeläget att verkställigheten utformades med beaktande av att frihetsberövandet var en straffrättslig reaktion på brott och att verkställigheten måste kunna ske under säkra och betryggande former.

Redan innan reformen gällde att om den som begått brott inte hade fyllt 18 år när brottet begicks fick fängelse dömas ut bara om det fanns synnerliga skäl. Det innebar att största möjliga restriktivitet skulle iaktas med att döma till fängelse. Det fick till följd att endast ett mindre antal ungdomar mellan 15 och 18 år dömdes till fängelse. Kriminalvården hade därför begränsad erfarenhet av behandling av unga lagöverträdare även om det hade skapats särskilda ungdomsavdelningar. Eftersom det fanns ett starkt intresse av att hålla de yngsta lagöverträdarna utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet menade regeringen att ansvaret för verkställigheten av den nya frihetsberövande påföljd för unga borde anförtros åt något annat organ än kriminalvården.

Regeringen konstaterade att SiS sedan 1994 ansvarade för planering och drift av de särskilda ungdomshemmen och att det talade för att den myndigheten även var lämpad att ansvara för verkställigheten av sluten ungdomsvård.

Det som särskilt framhölls var att det övergripande målet för denna del av SiS verksamhet var att svara för att de ungdomar som behöver vård vid ett särskilt ungdomshem ska kunna beredas vård av god kvalitet samt att SiS även hade till uppgift att bedriva metodutveckling samt stödja forskning och utvecklingsarbete, så att vården fick högsta möjliga kvalitet. Vid SiS fanns även en särskild enhet för forsknings- och utvecklingsfrågor samt ett vetenskapligt råd och man erhåller anslag för forskning och utveckling. SiS hade vidare i uppdrag att verka för ett vårdutbud som med beaktande av närhetsprincipen var differentierat utifrån individuella vårdbehov, vilket innebar att det bl.a. skulle finnas

²⁴ Prop. 1997/98:96 s. 153.

särskilda institutioner med hög bevakningsgrad, så att även de ungdomar som kräver särskilt intensiv bevakning skulle kunna tas om hand.

Att tilldela SiS ansvaret för verkställigheten låg dessutom väl i linje med barnkonventionen (se mer om barnkonventionen nedan i kapitel 5).²⁵

I samband med att sluten ungdomsvård infördes som påföljd framhöll regeringen att fängelse borde undvikas så långt det var möjligt när det gällde unga lagöverträdare och att den restriktivitet med att döma till en frihetsberövande påföljd borde gälla oavsett om det var fråga om att döma till fängelse eller sluten ungdomsvård. Förutsättningarna för att domstolen skulle kunna döma till sluten ungdomsvård var alltså enligt regeringen desamma som för att döma till fängelse.²⁶

Beträffande den föreslagna strafftiden föreslogs det i departementspromemorian att minimitiden skulle vara två månader för att verkställigheten skulle kunna fyllas med meningsfullt innehåll. Några remissinstanser ansåg att det inte borde finnas några begränsningar i tid och att fängelsepåföljden därmed helt skulle kunna utmönstras för de yngsta lagöverträdarna. I det avseendet framhöll regeringen att den unges behov av vård inte skulle tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen i en situation då den unge har gjort sig skyldig till så allvarlig brottslighet att det är aktuellt med ett frihetsberövande. Av det skälet kunde den unges behov av vård inte heller tillmätas någon betydelse vid bestämmandet av längden av frihetsberövandet i det enskilda fallet. Det utdömda frihetsberövandets längd skulle i stället vara relaterat till brottslighetens straffvärde. Påföljdens minimitid borde därmed inte vara kopplad till någon form av vårdperspektiv. Dessutom menade regeringen att den föreslagna minimitiden om två månader skulle få den negativa konsekvensen att rätten i en situation där en ung lagöverträdare gjort sig skyldig till sådan brottslighet att det föreligger synnerliga skäl för att döma till fängelse men straffvärdet är sådant att det inte är påkallat med fängelse överstigande två månader är tvungen att bestämma påföljden till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Detta trots att sluten ungdomsvård i förhållande till fängelse måste anses vara en lämpligare påföljd. Minimitiden föreslogs därför motsvara fängelseminimum.²⁷

²⁵ Prop. 1997/98:96 s. 153 f.

²⁶ Prop. 1997/98:96 s. 156.

²⁷ Prop. 1997/98:96 s. 157.

I fråga om maximitiden framhöll regeringen att denna borde sättas så högt att påföljden kunde omfatta även brottslighet med mycket höga straffvärden. Den övre gränsen skulle därför bestämmas med utgångspunkt i de verkställighetstider som vid tiden för lagstiftningsärendet kunde bli resultatet när ungdomar, som vid tiden för brottet var under 18 år, döms till fängelsestraff i de allra grävsta fallen. I det sammanhanget skulle den betydande reduktion som sker med stöd av 29 kap. 7 § brottsbalken beaktas. Dessutom menade regeringen att hänsyn skulle tas till att villkorlig frigivning inte skulle förekomma vid slutet ungdomsvård och att det faktiska frihetsberövandet inte borde bli längre än vad det skulle ha blivit vid en dom på fängelse. Mot den bakgrunden framstod fyra år som en lämplig övre gräns.²⁸

I sammanhanget kommenterade regeringen även det faktum att det ibland kunde bli så att den som begått brott innan han eller hon fyllt 18 år lagförs först avsevärt senare. I en situation där lång tid har förflutit mellan brottet och lagföringen menade regeringen att skälen för särbehandling inte kunde anses vara lika starka som när lagföring sker i nära anslutning till brottet. Om så lång tid gått att personen åldersmässigt inte längre skulle passa in på ett särskilt ungdomshem, där i stort sett alla intagna även i framtiden borde vara under 21 år, skulle det vara möjligt att döma en sådan person till fängelse. Som ytterligare exempel på situationer då det skulle kunna vara möjligt att döma den som begått brott före 18 års ålder till fängelse angavs vara om en ung lagöverträdare under en längre period gjorde sig skyldig till omfattande och allvarlig brottslighet såväl före som efter 18 års ålder. Det sagda innebar att slutet ungdomsvård inte helt kunde förväntas ersätta fängelsepåföljden.²⁹

3.4.3 Reformen av ungdomspåföljderna utvärderas

År 2002 tillkallades en särskild utredare för att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform såvitt avsåg unga lagöverträdare. I direktiven³⁰ beskrevs uppdraget sammanfattningsvis på följande sätt:

Arbetet skall utföras mot bakgrund av en analys av hur de kriminalpolitiska intentionerna bakom det nuvarande påföljdssystemet har förverkligats. Utredaren skall med denna utgångspunkt göra en översyn av påföljds-

²⁸ Prop. 1997/98:96 s. 157 f.

²⁹ Prop. 1997/98:96 s. 158.

³⁰ Dir. 2002:95.

systemet och lämna förslag till hur detta kan vidareutvecklas och förbättras. Uppdraget omfattar såväl frågan om valet av påföljd som verkställigheten av de olika påföljderna. Möjligheterna att utveckla påföljderna och skapa nya påföljdsalternativ skall särskilt övervägas. De åtgärder som vidtas skall vara ägnade att motverka att den unge återfaller i brott. Syftet med uppdraget är att, med upprätthållande av de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens, gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll samt att utifrån den unges behov skapa bättre förutsättningar för ett återförande till ett socialt välfungerande liv och på så sätt åstadkomma en positiv förändring.

Utredningen³¹, som tog namnet Ungdomsbrottsutredningen, redovisade sina förslag i betänkandet Ingripanden mot unga lagöverträdare.³²

Utredningen konstaterade följande i ett inledande avsnitt:³³

Lagstiftaren har [...] inte övergivit behandlingstanken, särskilt inte när det gäller behandlingen av unga lagöverträdare. Tanken bygger på erfarenheten att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenhet och särskilda förhållanden. Man menar att det inte är tillräckligt att fokusera på de brottsliga gärningarna som sådana, utan hela den unges situation måste beaktas. Härvid har särskilt betonats att rätt anpassad vård och behandling är bättre ägnad att motverka fortsatt kriminalitet från den unge än samhällsreaktioner som har straffvärdet som ensam grund.

I fråga om slutna ungdomsvård konstaterade utredningen att lagstiftarens intention hade varit att minska antalet frihetsberövanden av unga lagöverträdare och att det faktiska frihetsberövandet inte skulle vara längre än ett fängelsestraff. Utfallet visade dock att fler ungdomar hade dömts till frihetsberövande påföljder och tiderna för frihetsberövandena hade blivit längre samtidigt som antalet placeringar inom socialtjänsten inte hade minskat. Det visade enligt utredningen att det fanns behov av att ta fram och använda alternativ till frihetsberövande påföljder för unga.³⁴

Regeringen behandlade förslagen i Ungdomsbrottsutredningens betänkande 2006 i propositionen Ingripanden mot unga lagöverträdare.³⁵ I linje med förslagen i betänkandet föreslog regeringen bl.a. att ungdomsvård och ungdomstjänst skulle vara separata påföljder sam-

³¹ Ju 2002:14.

³² SOU 2004:122. För en mer utförlig redogörelse för Ungdomsbrottsutredningens förslag, se bilaga 2.

³³ SOU 2004:122 s. 144 f.

³⁴ SOU 2004:122 s. 443–451.

³⁵ Prop. 2005/06:165.

tidigt som ungdomsvård i vissa fall skulle kunna kombineras med ungdomstjänst. Ungdomsvård skulle även kunna kombineras med dagsböter, om det behövdes med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, och inte bara om ungdomstjänst inte kunde komma till stånd.

Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2007.³⁶

3.4.4 Straffnivåutredningen

Straffnivåutredningen³⁷ redovisade sina överväganden och förslag i betänkandena Straffskalan för mord och Straff i proportion till brottets allvar.³⁸

I det första betänkandet föreslog utredningen att straffskalan för mord skulle ändras från fängelse tio år eller på livstid till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid.³⁹ I 29 kap. 7 § brottsbalken fanns sedan tidigare en bestämmelse om att livstids fängelse inte fick dömas ut för brott som någon hade begått före 21 års ålder. Utredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att 14 år stadgades som det längsta fängelsestraffet för den som begått brott före 21 års ålder. I den delen uttalade utredningen följande:⁴⁰

Vårt förslag att utvidga straffskalan för mord skulle innebära att även den som ännu inte fyllt 21 år skulle kunna dömas ända upp till 18 års fängelse för ett enstaka brott. Enligt vår uppfattning skulle en sådan utvidgning av straffskalan i dessa fall överensstämma mindre väl med grunderna för innehållet i 29 kap. 7 § BrB. Detta talar för att det i bestämmelsen bör anges ett högsta tidsbestämt straff som får dömas ut för ett brott som någon har begått före 21 års ålder.

Ett sådant högsta straff bör syfta till att utgöra en yttersta gräns för vilket straffrättsligt ingripande som kan ådömas en ung lagöverträdare. Enligt vår mening saknas därvid skäl att göra skillnad mellan enstaka brott och flerfaldig brottslighet. Det högsta straffet bör därför sättas till 14 års fängelse, som alltså motsvarar det högsta straff som i dag kan dömas ut för flerfaldig brottslighet som någon har begått före 21 års ålder. Förslaget innebär i praktiken en möjlighet att döma till längre straff än i dag för enstaka brott. Detta kan anses motiverat för att undvika alltför stora

³⁶ SFS 2006:891.

³⁷ Ju 2007:04.

³⁸ SOU 2007:90 respektive SOU 2008:85. Utredningens förslag kom inte direkt att påverka påföljden slutna ungdomsvård eller åldersgruppen 15–18 år, men kan komma att påverka gruppen beroende på förevarande utrednings förslag så förslagen redovisas kort här.

³⁹ SOU 2007:90 s. 131–151.

⁴⁰ SOU 2007:90 s. 165 f.

tröskeleffekter i förhållande till vad som föreslås gälla för vuxna lagöverträdare.

Det bör emellertid understrykas att förslaget inte syftar till att ändra det sätt på vilket den tilltalades ungdom betraktas vid straffmätningen enligt bestämmelserna i första stycket. Oavsett om det är fråga om flerfaldig brottslighet eller ett enskilda brott bör det endast i yttersta undantagsituationer kunna komma i fråga att i ett fall där 29 kap. 7 § BrB är tillämplig döma till ett så strängt straff som 14 års fängelse, varvid det också får förutsättas att brottet har ägt rum relativt kort tid innan den unge skulle fylla 21 år.

Enligt 32 kap. 5 § BrB ska rätten om den funnit skäl att döma till fängelse för brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år, såsom huvudregel i stället bestämma påföljden till slutet ungdomsvård. Slutet ungdomsvård kan bestämmas till en tid av lägst 14 dagar och högst fyra år. Eftersom villkorlig frigivning inte kan ske från slutet ungdomsvård, motsvarar den längsta tiden för sådan vård i princip sex års fängelse i stränghet.

Detta innebär att den föreslagna utvidgningen av straffskalan för mord i praktiken knappast får något genomslag i de fall gärningsmannen inte uppnått 18 års ålder vid gärningstillfället. Straffnivåutredningen ansåg inte att det ingick i deras uppdrag att överväga om det skulle ske några förändringar såvitt avsåg påföljden slutet ungdomsvård och tog därför inte ställning till frågan om det vore motiverat att se över bestämmelserna om slutet ungdomsvård från nu angiven synpunkt.

Regeringen ansåg att det skulle framgå uttryckligen av bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken att fängelse får dömas ut i längst 14 år för lagöverträdare under 21 år.⁴¹ Regeringen uttalade samtidigt att det inte fanns något behov av att ändra den maximala strafftiden för slutet ungdomsvård. Skälet för regeringens ställningstagande var att det redan vid utformningen av påföljden hade beaktats att slutet ungdomsvård skulle kunna användas även vid mycket allvarlig brottslighet. Det påpekades också att det finns en möjlighet för domstolen att i undantagsfall välja ett fängelsestraff när slutet ungdomsvård inte utgör en tillräckligt ingripande påföljd.

Beträffande de unga lagöverträdarna föreslog regeringen därför sammanfattningsvis att det för brott som någon begått innan han eller hon fyllt 21 år inte fick dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid var föreskrivet för brottet eller om det

⁴¹ Sedan 2 januari 2022 gäller begränsningen endast den som varit under 18 år när brottet begicks, se prop. 2021/22:17.

var fråga om flerfaldig brottslighet, fick dock dömas till fängelse i högst 14 år.⁴²

3.4.5 Påföljdsutredningens uppdrag beträffande unga lagöverträdare

Allmänt om Påföljdsutredningens uppdrag och förslag

I juni 2009 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare. Utredningens uppdrag enligt direktiven var mycket brett. Vad särskilt gäller unga lagöverträdare av intresse här kan nämnas att utredningen hade i uppgift att

- ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätning och påföljdsval eller något av dessa avseenden samt analysera hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall då straffnedsättning ska ske,
- se över var och en av påföljderna slutna ungdomsvård, ungdomsvård och ungdomstjänst såvitt avser påföljdens ställning, huvudmannaskapet för påföljden, valet av påföljden, dess innehåll och utformning i övrigt samt uppföljning och reaktion vid återfall i brott eller annan misskötsamhet,
- utreda om det bör utvecklas nya inslag som kan vara särskilt lämpliga för unga lagöverträdare samt.⁴³

Utredningen⁴⁴, som tog namnet Påföljdsutredningen, redovisade sina förslag i betänkandet *Nya påföljder*.⁴⁵ I fråga om unga lagöverträdare uttalade utredningen följande utgångspunkter för sina överväganden:⁴⁶

- Påföljdssystemet för unga lagöverträdare fungerar relativt väl. Det finns dock behov av nya inslag.

⁴² Prop. 2008/09:118 s. 36. För en mer fullständig redogörelse för Straffnivåutredningens förslag beträffande unga lagöverträdare, se bilaga 2.

⁴³ Dir. 2009:60, som sammanfattas i SOU 2012:34 band 1 på s. 455–458.

⁴⁴ Ju 2009:11.

⁴⁵ SOU 2012:34.

⁴⁶ SOU 2012:34 band 1 s. 3 f. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 359–373.

- Socialtjänstens huvudansvar för unga lagöverträdare ska bibehållas. Samverkan med polis, åklagare och domstolar ska utvecklas och göras mer enhetlig.
- Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet vid verkställigheten av ungdomspåföljderna i olika kommuner.
- Inte heller för unga lagöverträdare ska någon särbehandling vid påföljdsvalet ske på grund av brottets art.

Beträffande slutna ungdomsvård angav Påföljdsutredningen att den hade övervägt om det fanns behov av längre frihetsberövande vid slutna ungdomsvård för att möta även mycket allvarlig brottslighet. Utredningen stannade dock vid att maximitiden för slutna ungdomsvård, fyra år, inte borde höjas.

Vidare övervägde Påföljdsutredningen om det behövdes bättre möjligheter till kontroll och stöd för den unge den första tiden efter att frihetsberövandet upphört varvid man kom fram till att Socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som unga kan ha efter att ha verkställt slutna ungdomsvård behövde tydliggöras genom ett tillägg i socialtjänstlagen.

Påföljdsutredningens huvudförslag (som i första hand avsåg vuxna lagöverträdare) kom inte att genomföras. I fråga om unga lagöverträdare kan nämnas att det den 1 juli 2015 infördes en lagstadgad skyldighet för kommuner och myndigheter som handlägger ärenden om unga lagöverträdare att verka för att det regelbundet sker en lokal samverkan. Samtidigt togs kravet på samtycke från den unge för att kunna döma ut ungdomstjänst bort och det infördes ett krav på att socialnämnden i sitt yttrande enligt 11 § LUL ska redovisa om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det infördes också en reglering i socialtjänstlagen om att verkställigheten av en dom på ungdomstjänst ska inledas senast två månader efter att domen vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. I samma lagstiftningsärende genomfördes vissa förslag som Påföljdsutredningen hade lämnat för att öka stödet för unga efter frigivning från slutna ungdomsvård. Dessa kommer att redovisas nedan i avsnittet om utslussning.⁴⁷

⁴⁷ Se avsnitt 3.4 om utslussning.

När det gäller frågan om införandet av nya ungdomspåföljder kom den frågan att utredas vidare inom Justitiedepartementet (se avsnitt 3.4.4 ovan).

Särskilt om utredningens resonemang om längre strafftider för sluten ungdomsvård

Påföljdsutredningen konstaterade att i och med det faktum att straffskalan för flera allvarliga brott, bl.a. för mord, hade skärpts till fängelse ändrades även förutsättningarna för sluten ungdomsvård. För alla tidsbestämda straff ansåg dock Påföljdsutredningen att maximitiden för sluten ungdomsvård fortfarande var tillräckligt väl tilltagen. Det som skulle kunna motivera en höjning av maximitiden var frågan hur strafftiden skulle bedömas om straffvärdet för en vuxen lagöverträdare bedömdes vara livstids fängelse.

I den delen konstaterade Påföljdsutredningen att utgångspunkten för bedömningen av strafftiden skulle kunna tas antingen i det högsta fasta straff som anges i t.ex. straffskalan för mord, dvs. fängelse i 18 år. Ett annat alternativ var att tillämpa de tider som brukar anges vid omvandling av ett livstidsstraff till ett tidsbestämt straff, vilket normalt är någonstans mellan 18 och 25 år.⁴⁸ Eftersom regeringen vid behandlingen av Straffnivåutredningens förslag om straffskalan för mord m.m. hade angett att straffmätningen för unga lagöverträdare synes utgå från den nivå som motsvarar eller ligger nära den kortaste tid som ett livstidsstraff för en vuxen lagöverträdare kan omvandlas till borde detta utgöra den övre gränsen för bedömningen av strafftider för sluten ungdomsvård.⁴⁹ Om en vuxen person hade erhållit livstids fängelse eller 18 års fängelse för en viss brottslighet, ska domstolen, enligt författningss kommentaren, utgå från 18 år vid reduktionen för en ungdom.⁵⁰ Mot den bakgrunden menade Påföljdsutredningen att det fanns anledning att utgå från 18 år vid beräkningen av möjliga strafftider för unga lagöverträdare.

Det skäl som skulle kunna anföras för att höja taket för sluten ungdomsvård var att begränsningen till fyra år i några fall kunde innebära att en person under 18 år dömdes till fängelse med motiveringen att straffskalan inte räcker till. Påföljdsutredningen bedömde dock att

⁴⁸ Prop. 2008/09:118 s. 34.

⁴⁹ Prop. 2008/09:118 s. 34.

⁵⁰ Prop. 2008/09 :118 s. 52 f.

den situationen inte skulle aktualiseras särskilt ofta. Med utgångspunkt i den doktrin och praxis som finns beträffande nedsättning av straff för unga, vilken i princip innebär att straffet för en person som är 15 år vid tidpunkten för brottet bör sättas ned till en femtedel, för en person som är 16 år till en fjärdedel, för en 17-åring till en tredjedel och för en 18-åring till hälften av vad en vuxen lagöverträdare hade fått, kommer en dom på sluten ungdomsvård ytterst sällan överskrida fyra år efter att det även har beaktats att den som döms till sluten ungdomsvård inte blir föremål för villkorlig frigivning. Påföljdsutredningen konstaterade därefter att en höjning av maximitiden för sluten ungdomsvård till sex år sannolikt skulle täcka de, i och för sig få fall, då den gällande strafftiden inte räckte till.

Skälen för att höja strafftiden ansågs emellertid inte så starka samtidigt som skälen mot att höja maximistraffet bedömdes som starka. Statistik från SiS gjorde gällande att de strafftider som i de allra flesta fallen dömdes ut låg i den nedre halvan av den tillgängliga skalan. Av samtliga intagningar för verkställighet under åren 1999–2011, togs 14 procent in för att avtjäna en påföljdstid på mer än ett år men mindre än tre år. Strax under två procent togs under perioden in för att avtjäna en påföljdstid på mer än tre år men mindre än fyra år. Antalet ungdomar som togs in för att avtjäna den maximala påföljdstiden om fyra år uppgick till endast tio under hela tolvårsperioden, vilket motsvarade mindre än en procent av antalet intagna under perioden.⁵¹

Sammantaget var skälen mot att höja maximitiden för sluten ungdomsvård starkare än skälen för. Det som främst framhölls var att det inte fanns några förebilder som kunde bringa klarhet i vad ett längre frihetsberövande skulle innebära för den unge. Inte heller var det klart att SiS skulle ha möjlighet att fylla en lång verkställighet med lämpligt innehåll. Vidare påtalades att de särskilda ungdomshemmen var avsedda för just unga personer och att åldersstrukturen på hemmen kunde förväntas ändras om strafftiderna ökade. Detta ansågs inte vara en lämplig utveckling. Vidare befarades att en ökning av maximitiden för sluten ungdomsvård kunde leda till att påföljdstiderna generellt blev längre eftersom påföljden kunde bestämmas till längre tid utan att den hamnade i det översta spannet.⁵²

⁵¹ SOU 2012:34 s. 555 f.

⁵² SOU 2012:34 s. 557 f.

Om påföljdsutredningens resonemang om barns behov av stöd och kontroll vid frigivning

Beträffande de ungdomar som döms till sluten ungdomsvård konstaterade Påföljdsutredningen att de ofta har behov av behandlingsinsatser både under och efter institutionsvistelsen. Detta hänger samman med den särskilda problembild som finns för den gruppen av unga.

De ungdomar som begår mycket allvarliga brott och som återfaller i allvarlig brottslighet har ofta stora personliga problem, såsom psykiska besvär, neuropsykiatriska funktionshinder och drogmissbruk. Det finns också ofta en social problematik kopplad till i första hand familjesituationen och föräldrarnas bristande förmåga att ge den unge omsorg och uppfostran. Huvuddelen av dem som döms till sluten ungdomsvård är alltså i behov av stora insatser gällande vård och påverkan. Den personliga och sociala problembilden skapar riskfaktorer för fortsatt brottslighet som kan behöva motverkas genom insatser under en betydande tid. Detta är förhållanden som framgår av den stora utvärdering som gjordes efter införandet av sluten ungdomsvård.⁵³

Påföljdsutredningen konstaterade att uppföljningar och forskning visade att många som döms till sluten ungdomsvård återfaller i brott och flera av dem lämnade verkställigheten av sluten ungdomsvård utan att det vidtogs några ytterligare åtgärder.⁵⁴ Påföljdsutredningen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att det ofta finns behov av fortsatta åtgärder för den unge efter att sluten ungdomsvård har verkställts och den unge lämnar institutionen. Enligt utredningen fanns det behov av fortsatta insatser både inom ramen för verkställigheten och efter att påföljden fullt ut verkställts.⁵⁵

Utifrån ett brottsförebyggande perspektiv ansåg Påföljdsutredningen att det vore önskvärt om lagstiftningen på något sätt skulle kunna säkerställa att de behandlingsinsatser som sattes igång under verkställigheten av sluten ungdomsvård kunde fortsätta under en längre tid än vad som blev fallet inom ramen för de ofta förhållandevis korta verkställighetstiderna. Enligt den då tillgängliga forskningen vore det positivt om behandling kunde ske såväl på institutionen som utanför och att vården efter institutionsbehandlingen då kunde inrikta sig mot samma förändringsmål som vården på institutionen.⁵⁶ Om de insatser

⁵³ SOU 2004:122 s. 500 ff.

⁵⁴ SOU 2012:34 s. 561 ff.

⁵⁵ SOU 2012:34 s. 566 ff.

⁵⁶ SOU 2004:122 s. 505.

som görs under institutionsvistelsen inte får en fortsättning efter frigivningen, kan de i förlängningen riskera att bli mindre effektiva eller helt verkningslösa. Påföljdsutredningen konstaterade dock att de straffrättsliga principerna sätter ramar för i vilken omfattning behandlingsbehovet kan beaktas inom ramen för påföljdssystemet. Ingridandegraden, dvs. i dag den slutna ungdomsvårdens längd, påverkas inte av om den unge har ett stort eller litet behov av vård eller andra insatser. Sluten ungdomsvård är en straffrättslig påföljd som döms ut som reaktion på den unges vanligtvis mycket allvarliga brottslighet. Längden på frihetsberövandet avgörs uteslutande utifrån brottets straffvärde och den unges ålder vid gärningstillfället. Detta var enligt Påföljdsutredningen en ordning som borde bestå.⁵⁷

Enligt Påföljdsutredningen fanns det två kritiska tidpunkter då insatserna på något sätt måste övergå i en ny form för att det ska kunna upprätthållas en långsiktighet och kontinuitet. För det första gällde det möjligheterna till fortsatta insatser i samband med och i nära anslutning till det att frihetsberövandet har upphört inom ramen för verkställigheten. För det andra gällde det möjligheterna till fortsatta insatser efter det att påföljden till fullo är verkställd. Utredningen övervägde om de åtgärder som vid den tidpunkten (efter reformen om bättre utslussning från sluten ungdomsvård hade genomförts, se prop. 2010/11:107) kunde göras inom ramen för verkställigheten av sluten ungdomsvård var tillräckliga för att den unge skulle kunna anpassas till ett liv utanför institutionen. Utredningen kom fram till att behandlingsinsatser inom ramen för en verkställighet av sluten ungdomsvård bara kunde ske under en begränsad till med hänsyn tagen till att den samlade reaktionen för brottsligheten inte fick vara oproportionerlig i förhållande till straffvärdet.

I fråga om den andra kritiska övergången för den unge, då påföljden är slutligt verkställd, konstaterades att ansvaret för fortsatta behandlingsinsatser i de fallen åvilar socialtjänsten och beror på den enskildes behov. De åtgärder som i det skedet kan vidtas utgår från de förutsättningar som anges i SoL eller LVU.

Påföljdsutredningen konstaterade att en ordning med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård skulle kunna ha flera fördelar.

En sådan fördel ansågs vara att påföljden sluten ungdomsvård skulle bli mer jämförbar med fängelse om det inte gjordes någon reduktion av påföljdstiden när rätten bestämmer påföljdens längd såsom sker

⁵⁷ SOU 2012:34 s. 567.

i dag p.g.a. avsaknaden av villkorlig frigivning. Påföljdens trovärdighet som ett lika ingripande alternativ som fängelse skulle då kunna öka.

En annan faktor som lyftes fram var att möjligheten till senareläggning av den villkorliga frigivningen skulle kunna ses som en tydlig reaktion mot den som gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet under verkställigheten.

Vidare menade Påföljdsutredningen att möjligheten att under en ettårig prøvotid besluta om övervakning och om olika föreskrifter skulle möjliggöra en långsiktighet och kontinuitet gällande vårdinsatserna under och efter institutionstiden. Inom ramen för verkställigheten av påföljden skulle samma slag av insatser utförd av samma vårdgivare kunna sättas in under en lång tid.

Slutligen menade Påföljdsutredningen att konstruktionen med villkorlig frigivning skulle på ett tydligt sätt visa vilka krav som ställs på den unge under hela verkställigheten även då behandlingen sker utanför institutionen – och vilka konsekvenserna kan bli vid misskötsamhet. För att uppnå den långsiktiga utslussning som eftersträvas måste, till skillnad från vid villkorlig frigivning från fängelsestraff, övervakning, särskilda villkor och behandlingsinsatser under prøvotiden utgöra huvudregel eller kanske till och med obligatorium.

Påföljdsutredningen ansåg att det även fanns omständigheter som talade emot att införa ett system för villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård som fullt ut byggde på det system som finns för fängelse.

Ett sådant skäl var att avsaknaden av villkorlig frigivning innebär att de krav och möjligheter till förverkande som ett sådant system innebär också saknas. Utredningen framhöll att varje ordning med villkorlig frigivning skulle innebära en repressionsökning i förhållande till det nuvarande system även om den unge inte avtjänar längre tid på institutionen. Under prøvotiden tillkommer nya krav för den dömd.

Övervakningsåtgärder och föreskrifter om behandling och drogkontroller utgör inte något huvudalternativ vid villkorlig frigivning från fängelse. Tvärtom är det själva frihetsberövandet som är det centrala sanktionsinnehållet i fängelsepåföljden. Övervakning ska endast beslutas om det bedöms som påkallat och det är endast om det finns skäl att anta att den frigivne behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han eller hon ska iaktta under prøvotiden, som en sådan föreskrift ska meddelas. För att uppnå huvudsyftet med villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård, ansåg Påföljdsutredningen att ordningen förmodligen skulle behöva bli den omvända. Om övervakning och krav på del-

tagande i behandling och liknande regelmässigt skulle utgör villkor under prövotiden, kommer verkställigheten att pågå med viss intensitet under hela prövotiden. I realiteten skulle påföljden slutna ungdomsvård därför bli betydligt mer ingripande och egentligen få en annan karaktär än i dag.

Enligt Påföljdsutredningen skulle det vara nödvändigt att den villkorligt medgivna friheten skulle kunna förverkas som en reaktion för den som inte uppfyller villkoren. Ett överförande av föreverkanderegleringen vid återfall efter villkorlig frigivning från fängelse enligt 34 kap. 4 § brottsbalken skulle med hänsyn till den höga återfallsfrekvensen för ungdomar dömda till slutna ungdomsvård även det kunna leda till sammanlagt väsentligt längre institutionstider än i dag. Det skulle därtill uppstå svårösta problem gällande förverkanderegleringen om den unge återfaller under prövotiden för slutna ungdomsvård och därefter döms till fängelse.

Slutligen befarade Påföljdsutredningen att ett system med villkorligt medgiven frihet kunde driva upp påföljdstiderna. Det berodde på att utredningen ansåg att det fanns en risk för att domstolarna i sin straffmätning redan utan villkorlig frigivning räknade in att det i realiteten sker ett slags villkorlig frigivning genom utslussningen, och att påföljdstiderna därför ligger högre än de borde. En ändring som innebar att villkorlig frigivning infördes skulle då kunna driva upp påföljdstiderna.⁵⁸

Påföljdsutredningen övervägde då om en modifierad variant av villkorlig frigivning skulle införas. Frågan som utredningen ställde sig var om man kunde hitta en lösning som innebar att de fördelar som finns med ett system för villkorlig frigivning kunde utvinnas samtidigt som en beaktansvärd repressionsökning kunde undvikas.

Utredningen övervägde inledningsvis om det vore lämpligt med en ordning som alltid innebar att den dömde ställdes under övervakning och behandling under prövotiden. I så fall skulle den det straffrättsliga ingripandet delvis pågå under en längre tid. Vilket skulle kunna motivera att villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård skulle ske efter halva strafftiden, i stället för efter två tredjedelar. En sådan ordning kan även kompensera den repressionsökning som annars skulle ske. Vidare skulle möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet kunna vara begränsad till allvarigare former av misskötsamhet. Påföljdsutredningen menade att det även kunde

⁵⁸ SOU 2012:34 s. 572.

övervägas om endast mer allvarlig eller upprepad misskötsamhet skulle kunna leda till att den villkorligt medgivna friheten delvis kunde förverkas.

En fråga som utredningen ansåg svår att besvara var om återfall i brott alltid skulle behöva leda till att villkorligt medgiven frihet förverkades. Det som talade för en sådan ordning var att begreppet villkorlig frigivning annars skulle tappa sin innebörd och systemet skulle framstå som inkonsekvent och svårbegripligt.

Sammantaget ansåg Påföljdsutredningen att flera av de problem som var förknippade med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård skulle finnas kvar även om ordningen modifierades något i förhållande till fängelse. Därtill vore det sannolikt missvisande att lämna grundstrukturen som gäller för fängelse och fortfarande kalla det för villkorlig frigivning. Vad det i realiteten skulle handla om vore snarare att ändra själva verkställighetsformen för sluten ungdomsvård från att ha varit en frihetsberövande påföljd till att delvis bli en frivårdspåföljd.⁵⁹ I stället föreslogs att de nyligen genomförda ändringarna beträffande utslussning skulle få möjlighet att verka och utvecklas. Vidare föreslog Påföljdsutredningen att socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som unga kan ha efter att ha verkställt sluten ungdomsvård skulle tydliggöras genom ett tillägg i socialtjänstlagen.⁶⁰

⁵⁹ SOU 2012:34 s. 574.

⁶⁰ SOU 2012:34 s 574 ff och s. 576 ff.

4 Förhållandena i övriga nordiska länder

4.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta. De förhållanden som råder i de nordiska grannländerna har ansetts vara av särskild betydelse för utredningens överväganden då lagstiftningen i dessa länder i många delar liknar de svenska förhållandena. Utredningen har därför valt att fokusera på de nordiska länderna.

I det följande redovisas kortfattat huvuddragen i de nordiska ländernas påföljdssystem och då särskilt hur regleringen ser ut beträffande frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år. Sammanställningen gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av hur respektive lands påföljdssystem för unga ser ut utan syftar till att ge en översikt av hur omyndiga lagöverträdare behandlas inom ramen för påföljdssystemen i de nämnda länderna.

4.2 Danmark

4.2.1 Allmänt

Det danska påföljdssystemet regleras huvudsakligen i straffeloven (1930:26, reviderad genom lovbekendtgørelse nr 1052 den 4 juli 2016 och med senare ändringar).

De allmänna straffen är *fängelse* och *böter* (6 kap. 31 § straffeloven). Ett fängelsestraff kan bestämmas till viss tid eller livstid (33 §). Straffen kan ersättas av s.k. betinget dom, med eller utan samhällstjänst.

Som straffrättslig reaktion finns också *forvaring*, *särskilda åtgärder för unga lagöverträdare* och *förbud mot att utöva viss verksamhet*. Med

betinget dom avses att rätten, om den inte anser det påkallat att straffet bestäms direkt, kan besluta att frågan om straffbestämning skjuts upp och bortfaller efter en prövotid, som utgångspunkt inte längre än tre år och aldrig längre än fem år. Om det anses mer ändamålsenligt kan straffet fastställas direkt men verkställigheten skjutas upp och bortfalla efter en prövotid. I båda fallen är uppskovet villkorat av att den dömda inte återfaller i brott och inte heller i övrigt åsidosätter de villkor som gäller under prövotiden.

Om ovillkorligt fängelse anses påkallat samtidigt som den tilltalades personliga förhållanden talar för betinget dom, kan rätten besluta att en del av straffet, dock högst sex månader, ska verkställas, medan resterande del görs villkorlig. Betinget dom kan också kombineras med böter. Som villkor för den uppskjutna straffbestämningen eller verkställigheten kan rätten föreskriva att den dömda under hela eller delar av prövotiden ska vara föremål för övervakning eller följa vissa föreskrifter om exempelvis vistelseplats, arbete, utbildning, fritidssysselsättning eller umgänge med vissa personer eller avhållsamhet från droger.

Om den dömda bryter mot villkoren för en betinget dom kan rätten tilldela honom eller henne en varning, ändra villkoren och förlänga prövotiden eller besluta om verkställighet av det utdömda straffet. Om den dömda återfaller i brott och åtalas inom prövotiden ska det enligt huvudregeln fastställas ett ovillkorligt straff för den samlade brottsligheten. Rätten har dock möjlighet att i stället döma till ovillkorligt straff endast för den nya brottsligheten och eventuellt samtidigt ändra villkoren för den betingede domen eller att döma till en ny betinget dom för den samlade brottsligheten.

Om betinget dom inte bedöms som tillräckligt kan rätten, om det är lämpligt med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden, döma till betinget dom med samhällstjänst i 30–240 timmar. I domen fastställs då också en prövotid på högst två år, under vilken den dömda ställs under övervakning. Domen kan förenas med villkor på motsvarande sätt som en betinget dom utan samhällstjänst. Betinget dom med villkor om samhällstjänst kan kombineras med ett ovillkorligt fängelsestraff om högst tre månader eller med böter. Om den dömda bryter mot villkoren om samhällstjänst eller andra villkor kan rätten omvandla straffet till ett ovillkorligt fängelsestraff eller besluta att den betingede domen ska kvarstå, eventuellt med en förlängd längsta tid för genomförande och prövotid. Om ett ovillkorligt fängelsestraff fastställs ska rätten ta hänsyn till det samhällstjänstarbete som den dömda har utfört.

Till den tidsbestämda påföljden forvaring kan den dömas som befunnits skyldig till allvarlig brottslighet, om det mot bakgrund av brottslighetens karaktär samt den dömdes person och tidigare brottslighet kan antas att han eller hon innebär väsentlig fara för andras liv, kropp, hälsa eller frihet och forvaring i stället för fängelse anses påkallat för att förebygga denna fara. Det är Åklagarmyndighetens uppgift att se till att forvaringen inte upprätthålls under längre tid eller i vidare omfattning än vad som är nödvändigt. Den dömda, huvudmannen för den institution där han eller hon vistas och kriminalomsorgen kan vända sig till åklagare och begära att beslutet ska ändras eller upphävas. Åklagaren ska då begära prövning av rätten.

4.2.2 Unga lagöverträdare

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern i Danmark är 15 år (3 kap. 15 § straffeloven).¹

Lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas i mildrande riktning vid såväl valet av påföljd som vid straffmätningen. I fråga om äldre lagöverträdare saknas uttryckliga bestämmelser om särbehandling vid påföljdsbestämningen. Dock särbehandlas dömda under 21 år i fråga om villkorlig frigivning.

Påföljdsval

Lagöverträdare i åldern 15–17 år kan som utgångspunkt dömas till samma påföljder som myndiga lagöverträdare. Därutöver finns det särskilda påföljder för unga lagöverträdare.

Vid mindre allvarlig brottslighet kan lagöverträdare under 18 år ingå ett ungdomskontrakt, vilket är ett avtal där den unge lagöverträdaren med samtycke från sin vårdnadshavare förbinder sig att delta i vissa särskilt angivna aktiviteter. Samtidigt avstår åklagaren från att väcka åtal. De sociala myndigheterna i den unges hemkommun ska se till att kontraktet följs. Ungdomskontrakt erbjuds i första hand ungdomar som inte har fastnat i något mönster av kriminalitet och tillämpas inte vid exempelvis våldsbrott, rån, vandalism eller narkotikabrott.

¹ Under perioden 1 oktober 2010–1 mars 2012 var straffbarhetsåldern 14 år.

Lagöverträdare under 18 år som begått grövre brott mot person eller andra allvarliga brott kan dömas till *ungdomssanktion*, vilket är ett alternativ till ovillkorligt fängelse. Ungdomssanktion är en tvåårig strukturerad och kontrollerad socialpedagogisk behandling. Påföljden verkställs under tillsyn av de sociala myndigheterna. För att ungdomssanktion ska kunna utdömas förutsätts att åtgärderna kan antas vara ändamålsenliga för att tillgodose den unges särskilda behov av behandling. Huvudmålet med ungdomssanktionen är att motverka att den unge begår nya brott. För den unge finns en koordinator, som ska fungera som den unges kontaktperson och rådgivare. Koordinatorn ska dels samordna insatser mellan olika offentliga organ, dels underlätta samarbetet mellan den unge och dennes föräldrar och de offentliga organen.

Ungdomssanktion förutsätter inte samtycke.

Innan brottmålet avgörs genomförs en utredning av den unges förhållanden och behov. Mot bakgrund av utredningen upprättas en handlingsplan, som sedan ligger till grund för domstolens bedömning av om ungdomssanktion ska dömas ut eller inte.

En ungdomssanktion påbörjas vanligtvis med en vistelse på en sluten institution i syfte att de pedagogiska insatserna ska inledas. Därefter placeras den unge i en verksamhet i öppen regi. I ett tredje skede sker öppenvårdsbehandling med tillsyn av de sociala myndigheterna och den unge bor då exempelvis hemma hos föräldrarna eller i egen bostad.

Om verkställigheten inte fungerar, exempelvis för att den unge återfaller i brott, kan det bli aktuellt att återföra honom eller henne till en öppen eller sluten institution.

När en lagöverträdare i åldern 15–17 år döms till ovillkorligt fängelse, avtjänas straffet som regel inte i fängelse utan i de sociala myndigheternas regi eller i en särskild institution inom ramen för kriminalvården, om inte exempelvis brottslighetens art eller den dömdes farlighet talar för att det ska avtjänas i fängelse.

Som huvudregel placeras unga som ska avtjäna fängelsestraff vid någon av de särskilda ungdomsavdelningarna i Søbysøgårdsfängelset och Jyderupfängelset, men de kan också placeras i Herstedvester, i ett interneringshus, och vid ungdomsavdelningen i Vestre-fängelset. Unga intagna kan också placeras vid en vanlig avdelning i en öppen anstalt.

Om den unge undantagsvis placeras utanför en särskild ungdomsavdelning måste flera krav vara uppfyllda. Placeringen ska bl.a. baseras på en bedömning i det specifika fallet och det måste vara på en avdelning där gemenskap med de andra intagna är i enlighet med den unges bästa

och där den unga bäst skyddas från negativ påverkan. I den unges personjournal ska det antecknas om den intagne har gemenskap med intagna över 17 år. Det ska även antecknas vem den unga personen har haft gemenskap med och när (datum och tidsperiod).²

En lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för brottet får inte dömas till livstids fängelse (6 kap. 33 § tredje stycket straffeloven). Det maximala tidsbestämda straffet som kan utdömas är 16 års fängelse eller, om det finns anledning att gå utöver den föreskrivna straffskalan, 20 års fängelse.

Vid bedömningen av om den som dömts till fängelse ska frigges villkorligt, vilket kan ske efter två tredjedelar eller i särskilda fall halva strafftiden, är ålder en av de relevanta faktorerna. Dömda under 21 år kan frigges villkorligt även om övriga omständigheter talar mot det.³

Ungdomskriminalitetsnämnden

I Danmark finns sedan den 1 januari 2019 en Ungdomskriminalitetsnämnden som hanterar och beslutar åtgärder för barn i åldern 10–17 år som misstänks för brott eller har dömts för brott (de som är över 15 år). Inrättandet av den nya nämnden innebar att ett nytt brottsförebyggande system infördes i Danmark för barn och unga mellan 10 och 18 år. Ungdomskriminalitetsnämnden är inte i sig en del av den danska kriminalvården, men nämns här eftersom det finns en viss överlappning mellan systemen.⁴

Ungdomskriminalitetsnämnden är en oberoende nämnd som syftar till att hjälpa till att förebygga ungdomsbrottslighet genom att etablera riktade, individuella och förebyggande åtgärder för barn och unga i åldern 10–17 år som bedöms ha särskilt stor risk för att hamna i kriminalitet. Insatserna bestäms och genomförs utifrån en bedömning av vad som är bäst för barnet eller den unge. Detta görs i dialog med både barnet eller ungdomen och familjen.

Nämnden tillsätts löpande i alla polisdistrikt i hela landet. Nämnden består – när den sammanträder – av en domare som leder mötet, en kommunalt anställd ledamot och en representant för polisen. Barn

² Checklista ”När unge under 18 år skal afsone”, framtaget av Direktoratet for Kriminalforsorgen i Danmark.

³ Se SOU 2017:61 s. 100.

⁴ I Sverige utreds fn om ett liknande system ska införas även här, se Kommittédirektiv Ungdomskriminalitetsnämnder – en ny ordning för att förebygga brottslighet, dir. 2022:106. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 27 mars 2024.

under 15 år hanteras direkt av nämnden medan unga som blivit straffmyndiga först döms av domstol som sedan beslutar att Ungdomskriminalitetsnämnden ska besluta om åtgärd för den unge. Mål om farlig brottslighet hänskjuts till nämnden om förhållandet har eller skulle kunna leda till ett fängelsestraff. Om ett barn eller en ungdom är misstänkt för annan allvarlig brottslighet hänskjuts ärendet till nämnden om förhållandet har eller skulle kunna leda till ett fängelsestraff och barnet eller den unge samtidigt bedöms löpa särskild risk för att begå brott igen.

Nämnden kallar den unge och hans eller hennes föräldrar till ett möte. Vid mötet kan också en annan vuxen som känner den unge väl, t.ex. en lärare, delta. Därutöver deltar även en person från ungdomskriminalvården och en handläggare från den unges kommun samt i vissa fall en jurist som bistår den unge och en psykolog med förståelse för barn och unga vid mötet. Efter mötet kan nämnden beroende på vad som anses lämpligt i det enskilda fallet besluta om straksreaktion, förbedringsforløb eller att ingen ytterligare åtgärd ska vidtas. Straksreaktion är en form av omedelbar reaktion på brottet, något som ska ske mer eller mindre direkt och som avser reparera den skada som brottet orsakat. Det kan vara fråga om t.ex. att den unge åläggs en skyldighet att tala med en konfliktmedlare som kan ordna ett möte med den som den unge har varit i konflikt med. Förbedringsforløb kan liknas vid en behandling eller utbildning som syftar till att den unge genom att delta i olika aktiviteter ska sköta sig i vardagen. Åtgärden varar vanligtvis i ett eller två år och aktiviteter som kan ingå är t.ex. att den unge ska sköta sig i skolan, gå på en vanlig fritidsaktivitet och vara hemma ett visst klockslag på kvällen.

Verkställigheten av frihetsberövande påföljder för unga

Den danska Kriminalvården ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Mot bakgrund av barnkonventionens regler har Kriminalvården satt upp särskilda regler för placeringen av unga i åldersgruppen 15–17. Enligt regelverket ska unga, i vart fall inledningsvis, placeras på Søbyøgårdsfängelsets öppna ungdomsavdelning. I undantagsfall kan den unge placeras på en annan anstalt, t.ex. om det vid en individuell bedömning anses avgörande att den unge kan upprätthålla kontakt med familj och kan placeras på en särskild utbildningsanstalt som är belägen i närheten av bostadsorten.

Om en ungdom inte placeras på Søbysøgårdsfängelsets öppna ungdomsavdelning, utan vid en öppen anstalt där det finns möjlighet till kontakt med äldre fångar, ska personalen alltid vara särskilt uppmärksam på om placeringen är i enlighet med den unges intressen. Om personalen bedömer att en viss lokalisering innebär risk för att den unge utsätts för olycklig påverkan från medfångar eller på annat sätt strider mot den unges intressen, ska den unge omedelbart flyttas till en annan avdelning eller eventuellt ett annat fängelse.

Alla 15–17-åringar som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att få och skyldighet att delta i utbildning, som står i proportion till vad som generellt krävs i grundskolan. Ungdomarna omfattas alltså av den danska folkskolelagen även under verkställigheten. Det finns särskilt antagna riktlinjer för undervisning av unga under 18 år, varav bl.a. följer att alla intagna som är under 18 år ska utredas för eventuella psykiatriska problem.

Det finns ett särskilt framtaget verktyg för att genomföra risk- och behovsbedömningar för unga (kallat YLS/CMI, vilket står för Youth Level of Service/Case Management Inventory). Inom den danska Kriminalvården är det än så länge endast YLS/CMI som används vid ungdomsavdelningen i Søbysøgård fängelse.

För att säkerställa att mottagandet av unga intagna överensstämmer med Kriminalvårdens skyldighet i förhållande till barnkonventionen och den förordning som gäller behandlingen av unga som placeras i danska fängelser har två olika checklistor utarbetats.⁵

4.3 Finland

4.3.1 Allmänt

Det finska påföljdssystemet regleras huvudsakligen genom strafflagen (19.12.1889/39, med de ändringar som har gjorts sedan lagen infördes). Sedan 2015 finns därutöver föreskrifter om de s.k. samhällspåföljderna i lagen (400/2015) om verkställighet av samhällspåföljder.

De s.k. allmänna straffarterna är ordningsbot, böter, villkorligt fängelse, samhällstjänst, övervakningsstraff och ovillkorligt fängelse.

⁵ Se Bekendtgørelse om behandlingen af 15-17-årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner, BEK nr 1413 af 29/09/2020 med ændringer BEK nr 1067 af 28/06/2022 och Vejledning om behandlingen af 15-17-årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner, VEJ nr 9840 af 22/11/2020.

När villkorligt fängelse döms ut, skjuts verkställigheten av straffet upp under en prøvotid. Prövotiden för villkorligt fängelse är minst ett och högst tre år. Prövotiden börjar löpa från det att domen avkunnas eller meddelas. Det villkorliga straffet förfaller, om det inte bestäms att straffet ska verkställas. Sådant beslut kan meddelas om den dömde under prøvotiden begår ett brott för vilket han eller hon enligt domstolens prövning borde dömas till ovillkorligt fängelse eller kombinationsstraff och om åtal för detta brott har väckts inom ett år från prøvotidens utgång. Villkorligt fängelse kan förenas med övervakning.

Övervakningsstraff avtjänas i bostaden och övervakas elektroniskt med hjälp av teknisk utrustning (motsvande s.k. fotboja). Under verkställigheten ska den dömde delta i övervakarsamtal, utföra arbete eller delta i utbildning, rehabilitering och programverksamhet eller motsvarande i minst tio och högst 40 timmar per vecka.

Påföljden ovillkorligt fängelse innefattar en möjlighet att döma till fängelse på livstid.

Utöver de allmänna straffarterna finns ungdomsstraff, som är en särskild påföljd för brott som någon har begått före det att han eller hon fyllt 18 år. Vidare finns de särskilda straffen varning och avsättning för tjänstemän samt disciplinstraff för krigsmän.

Påföljderna samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning och ungdomsstraff benämns samhällspåföljder.

Sedan början av 2018 finns i den finska strafflagen en möjlighet att döma ut ett s.k. kombinationsstraff. Detta beskrivs på följande sätt i 2 c kap. 11 § strafflagen:

När en domstol dömer ut ett straff, kan den på yrkande av åklagaren besluta att den åtalade döms till ett kombinationsstraff som består av ovillkorligt fängelse i högst den tid som enligt de bestämmelser som tillämpas på fallet utgör maximistraffet för brottet och av en omedelbart därpå följande övervakningstid på ett år. På kombinationsstraff ska vad som föreskrivs om villkorlig frigivning och övervakad frihet på prov inte tillämpas.

4.3.2 Unga lagöverträdare

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern i Finland är 15 år (3 kap. 4 § första stycket strafflagen).

För lagöverträdare i åldern 15–17 år tillämpas särskilda bestämmelser gällande handläggningen av brottmål, påföljdsval och straffmätning.

Även för lagöverträdare i åldern 18–20 år finns det vissa särskilda bestämmelser, bland annat gällande möjligheten att förena villkorligt fängelse med övervakning. Vidare gäller mer generösa bestämmelser om villkorlig frigivning för denna åldersgrupp.

Påföljdsval

Den som har begått ett brott före 18 års ålder kan dömas till ungdomsstraff, om böter inte anses vara tillräckligt ingripande och vägande skäl inte kräver ett ovillkorligt fängelsestraff. En förutsättning för att döma till ungdomsstraff är att ett sådant straff är motiverat för att främja gärningspersonens möjligheter att anpassa sig i samhället och för att förhindra återfall i brott. Det finns alltså ett individualpreventivt villkor för att ungdomsstraff ska få tillämpas.

Ungdomsstraffets längd ska vara minst fyra månader och högst ett år, beroende på brottslighetens allvar. Straffet mäts alltså ut utifrån den tilltalades förtjänst.

Under verkställigheten ställs den dömda under övervakning. Ungdomsstraffet innefattar övervakarsamtal, uppgifter och program som främjar den sociala funktionsförmågan samt stöd och handledning i samband med dessa.

Innan ett ungdomsstraff döms ut ska Brottspåföljdsmyndigheten göra upp en verkställighetsplan för straffet. Planen lämnas till rätten. Med utgångspunkt i planen kan Brottspåföljdsmyndigheten senare meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten. Om den dömda bryter mot verkställighetsplanen ska Brottspåföljdsmyndigheten ge honom eller henne en anmärkning. Om den dömda inte rättar sig efter anmärkningen eller annars allvarligt bryter mot villkoren i verkställighetsplanen, ska han eller hon få en skriftlig varning. Om den dömda inte rättar sig efter varningen, ska ärendet överföras

till allmän åklagare, som i sin tur för saken till domstol. Rätten kan då döma ut ett annat straff. Vid valet av nytt straff ska rätten beakta den dömdes ålder, hur stor del av ungdomsstraffet som har avtjänats, hur allvarlig överträdelsen har varit och brottslighetens karaktär. Ovillkorligt fängelse får, enligt lagstiftningen, dömas ut som ny påföljd om endast en liten del av ungdomsstraffet har avtjänats och det även i övrigt finns särskilda skäl för att bestämma den nya påföljden till ovillkorligt fängelse. Utgångspunkten är alltså att det nya straffet bestäms till någonting annat än ovillkorligt fängelse.

Den lagöverträdare som inte fyllt 21 år vid gärningstillfället kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta anses motiverat för att främja gärningspersonens anpassning i samhället och för att förhindra återfall i brott. Bedömningen av om ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med övervakning grundar sig på en personutredning som genomförs av Brottspåföljdsmyndigheten. Övervakning ska inte beslutas om den dömden inte är i behov av det stöd som övervakningen innebär eller om han eller hon redan är föremål för andra stödåtgärder som täcker behovet.

Innehållet och intensiteten i övervakningen avgörs av den unges behov. Avsikten är att övervakningen ska stödja den dömden i hans eller hennes strävan att ändra sig. Det närmare innehållet anges i en individuell utformad övervakningsplan, som upprättas av Brottspåföljdsmyndigheten. Övervakningen kan omfatta att den unge ska delta i programverksamhet eller annan målinriktad verksamhet. Anhöriga till den dömden och olika myndigheter kan involveras eller samarbeta under övervakningen. Sammanträffanden med övervakaren och det övriga innehållet i övervakningen får uppta högst tolv timmar per månad, eller om det finns särskilda skäl högst 24 timmar per månad. Sedan övervakningen har pågått i minst sex månader kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att den ska upphöra, om det är uppenbart att fortsatt övervakning inte behövs.

Om den unge utan någon godtagbar anledning uteblir från ett möte med övervakaren, kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att han eller hon ska hämtas av polis till nästa möte. Misskötsamhet kan också leda till en muntlig eller skriftlig anmärkning från Brottspåföljdsmyndigheten. Om varken hämtning eller anmärkning leder till att den unge rättar sig, får Brottspåföljdsmyndigheten utdela en skriftlig varning. Vid upprepad misskötsamhet från den unges sida, kan rätten på talan av åklagare förlänga övervakningstiden med högst sex månader.

Det är en allmän princip att ovillkorliga fängelsestraff bör undvikas för lagöverträdare under 18 år. För ett brott som någon har begått innan han eller hon fyllde 18 år får inte dömas till ovillkorligt fängelsestraff, om det inte finns vägande skäl (6 kap. 9 § andra stycket strafflagen). När personer som är under 18 år döms till ovillkorligt fängelse placeras de i sådana fängelser där de kan hållas åtskilda från vuxna intagna, om det inte skulle anses vara till den unges fördel att han eller hon placerades tillsammans med vuxna.

Om den tilltalade var under 21 år vid gärningstillfället görs alltid en personundersökning, förutom i de fall brottet uppenbarligen förleder böter. I personundersökningen utreds den unges livssituation och om det bör beslutas om övervakning. Dessutom görs en bedömning av vilken inverkan alternativa påföljder kan antas ha på den unges situation.

Verkställigheten av frihetsberövande påföljder för unga

Även i Finland är det Kriminalvården som ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Antalet unga som avtjänar fängelsestraff i Finland är få, endast mellan 1–3 individer per år under tidsperioden 2015–2020, varav 0–1 flickor årligen. Det är främst brott mot liv och hälsa, framför allt mord, som leder till fängelse för unga under 18 år.

Kriminalvården har nyligen börjat utveckla särskilda avdelningar där ungdomar under 18 år ska placeras. Flickor under 18 år har sedan år 2020 haft en enskild avdelning vid en anstalt enbart för kvinnor. Under 2022 öppnades en liknande avdelning för pojkar under 18 år. Eftersom antalet unga som döms till fängelse är få och för att säkerställa att de unga får den särskilda behandling som deras ålder kräver har man i Finland beslutat att endast öppna enstaka avdelningar för unga lagöverträdare.

Det finns ingen särskild säkerhetsklassning för ungdomsavdelningarna utan kravet på säkerhet bedöms individuellt för var och en som placeras där. Avdelningarna är dock placerade vid låsta anstalter. Skälet till det är att Kriminalvården inte anser sig kunna säkerställa att de unga intagna hålls separerade från de vuxna intagna om de placeras vid öppna anstalter.

Det finns inga särskilda behandlingsprogram som tagits fram speciellt för åldersgruppen 15–17 år, men Kriminalvården arbetar aktivt med

att utveckla sådana program med stöd av internationell forskning på området.

Alla intagna under 18 år har skolplikt och ska delta i grund- eller gymnasieskola under anstaltsvistelsen. Kriminalvården arbetar för närvarande med att utveckla undervisningen vid de särskilda ungdoms-avdelningarna. Avsikten är att lärare från närområdet ska besöka de intagna på anstalten för undervisning.

Unga som verkställer fängelsestraff släpps stegvis mot öppnare förhållanden. Ungdomarna frigges alltid villkorligt under övervakning. Frigivningen är villkorad genom olika föreskrifter som den unge har att förhålla sig till. Vilka villkor som sätts upp bestäms individuellt utifrån de risker och behov som den unge bedöms ha. Sociala myndigheter och andra delar av det nätverk som finns i samhället (t.ex. hälso- och sjukvård) ingår i planeringen.

Om den unge missköter sig kan han eller hon drabbas av samma påföljder som vuxna som avtjänat fängelsestraff. Målet är att hålla nära kontakt med de unga som frigges för att på så sätt försöka förebygga problem och slarv med villkoren. Barnets bästa beaktas i alla beslut, även vad gäller konsekvenser av regelbrott.

4.4 Island

4.4.1 Allmänt

Det isländska påföljdssystemet regleras i almann hegningarlög (1940/19, den allmänna strafflagen). Påföljderna regleras i kap. V i strafflagen.

Straffen är fängelse och böter, vilka båda kan ersättas av ett villkorligt straff. Andra straffrättsliga reaktioner är vistelse på behandlingsanstalt, säkerhetsåtgärder och förbud mot att utöva viss verksamhet.

Fängelse döms ut på viss tid mellan 30 dagar och 16 år eller på livstid (kap. V art. 34 strafflagen).

Böter kan användas både som självständigt straff och som tilläggsstraff till fängelse eller villkorligt straff. Vid fastställande av bötesbeloppet tas hänsyn till den tilltalades inkomster och förmögenhet, livsvillkor och betalningsförmåga. Vidare ska det beaktas vilken förtjänst eller besparing den tilltalade har uppnått eller försökt uppnå genom brottet när ett bötesbelopp döms ut. För varje bötesstraff finns ett alternativstraff i fängelseform. (Kap. V art. 49–54 strafflagen.)

Rätten kan besluta att straffbestämningen eller verkställigheten av ett utdömt straff ska skjutas upp under en prøvotid om minst ett och högst fem år. Uppskovet är då villkorat av att den dömde under prøvotiden inte återfaller i brott. Även andra villkor – exempelvis avseende övervakning – är möjliga. Det går att kombinera ett uppskov med föreskrift om vistelse på behandlingshem.

Rätten kan bestämma att högst tre månader av ett fängelsestraff ska vara ovillkorligt medan resten av straffet görs villkorligt. Ett villkorligt fängelsestraff kan också kombineras med böter. Om den dömde i väsentlig grad bryter mot de uppställda villkoren, kan prøvotiden förlängas och villkoren förändras. Överträdelse av villkoren kan också leda till att rätten mäter ut ett villkorligt eller ovillkorligt straff. Om ett straff redan har fastställts kan rätten i stället besluta att straffet ska verkställas.

Vid återfall i brott inom prøvotiden kan rätten döma till ovillkorligt straff för den nya brottsligheten och låta det villkorliga straffet stå kvar för den tidigare brottsligheten. Annars fastställs ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Även detta straff kan göras villkorligt. Om brottet har begåtts under påverkan av alkohol och det är visat att den tilltalade missbrukar alkohol, kan det i domen beslutas om vistelse på behandlingsanstalt under viss tid. (Kap. VI strafflagen.)

Om någon hotar annan eller hotar att anlägga brand eller liknande och straff inte kan användas eller inte anses ge tillräcklig säkerhet, kan rätten på talan av åklagare besluta om åtgärder för att förhindra att hotet verkställs. En åtgärd som kan tillgripas är omhändertagande av den som hotat. Sådana säkerhetsåtgärder kan också tillämpas efter ett avtjänat fängelsestraff, om det på grund av brottet eller den dömdes person framstår som mycket sannolikt att den dömde kommer att begå brott vanemässigt eller i vinstdrivande syfte och därmed är farlig för sin omgivning. (Kap. VII art. 62–67 strafflagen.)

Om en person i offentlig tjänst gör sig skyldig till brott kan rätten frånta honom eller henne rätten att inneha sin ställning. Samtidigt kan den tilltalade fråntas rätten att under viss tid, högst fem år, eller på livstid utöva verksamhet som kräver auktorisation eller godkännande, tillstånd eller utbildning, om det är fråga om grov brottslighet eller om det annars på grund av brottet finns en näraliggande fara för missbruk av ställningen eller verksamheten. (Kap. VII art. 68–68 a strafflagen.)

4.4.2 Unga lagöverträdare

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern på Island är 15 år (kap. II art. 14 strafflagen).

Den tilltalades ålder är en av de allmänna faktorer som påverkar påföljdsbestämningen. Lagöverträdare i åldern 15–21 år behandlas lindrigare än äldre lagöverträdare vid påföljdsvalet.⁶ I fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år finns därutöver särskilda restriktioner vid straffmätningen.

Påföljdsval

Den isländska strafflagen saknar bestämmelser om särskilda ungdomspåföljder. I fråga om påföljdsbestämningen gäller dock allmänt att den tilltalades ålder ska beaktas (kap. VIII art. 70 första stycket 4 strafflagen). Vidare anges att om den tilltalade var 15–21 år vid tidpunkten för brottet är det ett särskilt skäl för att bestämma en villkorlig i stället för ovillkorlig påföljd (kap. VI art. 56 första stycket 1 strafflagen).

Det är tillåtet att gå under minimistraffet för en viss brottstyp, om lagöverträdaren vid tidpunkten för brottet var 15–17 år och fullt straff inte anses nödvändigt. Minimistraffet kan även underskridas om fullt straff betraktas som skadligt med hänsyn till hans eller hennes ungdom (kap. VIII art. 74 första stycket 2 första meningen strafflagen). I ett sådant fall är det också möjligt att meddela en slags motsvarighet till påföljdseftergift (kap. VIII art. 74 andra stycket strafflagen).

Även om det inte finns särskilda ungdomspåföljder i formell mening bygger det isländska systemet på att lagöverträdare i åldern 15–17 år i praktiken ska avtjäna frihetsberövande påföljder i lämpliga anstalter som bestäms i samråd med den isländska myndigheten för barnskydd (Barnaverndarstofa).

Den som var under 18 år vid gärningstillfället får inte dömas till strängare fängelsestraff än fängelse i åtta år (kap. VIII art. 74 första stycket 2 andra meningen strafflagen).

⁶ SOU 2018:85 s. 162.

Även i fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff särbehandlas lagöverträdare under 21 år. Utgångspunkten i isländsk straffrätt är villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden men för de unga lagöverträdarna kan frigivning komma i fråga efter en tredjedel av strafftiden.⁷

4.5 Norge

4.5.1 Allmänt

Det norska påföljdssystemet regleras numera huvudsakligen genom 2005 års lov om straff (straffeloven), som har ersatt den tidigare straffeloven från 1902.

De egentliga straffen i det norska straffsystemet är fängelse, förvaring, samfunnsstraff, ungdomsstraff, bot och rättighetstap (5 kap. 29 § straffeloven).

Om rätten dömer till fängelse kan den bestämma att verkställigheten av fängelsestraffet helt eller delvis ska skjutas upp under en prøvotid, s.k. betinget fängelse. Prøvotiden ska normalt vara två år. I särskilda fall, bl.a. vid återfall i brott, kan en längre prøvotid beslutas, dock högst fem år.

Förvaring innebär intagning i anstalt på obestämd tid. Rätten fastställer en tidsram för straffet som inte bör överstiga 15 år och aldrig får överstiga 21 år. Denna tid kan på talan av åklagare förlängas med högst fem år i taget. Förvaring får användas som straff för vissa grova brott, om ett fängelsestraff inte anses tillräckligt ingripande för att skydda människors liv, hälsa eller frihet. Återfallsrisken är en avgörande faktor.

Samfunnsstraff motsvarar i huvudsak den svenska samhällstjänsten men är i Norge en fristående straffart. Samfunnsstraffet anses ligga mellan betinget fängelse och ubetinget fängelse i ingripandegrad. Samfunnsstraff kan förutom oavlönat arbete innefatta behandling eller rehabilitering. Om det finns särskilda skäl kan samfunnsstraff kombineras med fängelse i högst 60 dagar, böter eller rättighetstap. Rätten kan också föreskriva villkor om bl.a. missbruksbehandling och kontaktförbud. Om den dömda återfaller i brott under genomförandetiden eller bryter mot villkoren för straffet, kan rätten besluta att hela eller

⁷ Se SOU 2017:61 s. 112.

delar av det alternativa fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. Vid återfall i brott för Åklagarmyndigheten ärendet till domstol, medan det vid brott mot villkoren är Kriminalomsorgen som för talan om att fängelsestraffet ska verkställas. När det beslutas hur stor del av fängelsestraffet som ska verkställas ska rätten ta hänsyn till det antal timmar samfunnsstraff som den dömda har genomfört. Vid återfall i brott kan rätten bestämma ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten eller döma särskilt för den nya brottsligheten.

Rettighetstap innebär att den tilltalade förlorar en offentlig ställning eller rätten att utöva viss verksamhet eller aktivitet. Det kan också föreskrivas att utövandet av en verksamhet eller aktivitet får ske endast enligt bestämda villkor. Ett exempel på rättighetstap är kontaktförbud. Rettighetstap bestäms på viss tid, högst fem år, eller, när särskilda skäl föreligger, på obestämd tid. Rettighetstap kan beslutas som en självständig straffrättslig reaktion, om det är inte föreskrivet ett minimi-straff om fängelse i ett år eller mer för brottet. Rettighetstap kan också dömas ut i kombination med fängelse, samfunnsstraff, böter eller forvaring.

Vidare rymmer straffsystemet de ”andra straffrättsliga reaktionerna” (andre strafferettslige reaksjoner), straffutmålingsutsettelse, straffutmålingsfrafall, overføring til tvungen psykkisk helsevern, overføring til tvungen omsorg, inndragning, påtaleunntatelse, overføring av saken til mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd eller til ungdomsoppfølging i konfliktråd samt tap av retten til å føre motorvogn eller tap av retten til å drive persontransport mot vederlag (5 kap. 30 § straffeloven).

Straffutmålingsutsettelse innebär att rätten skjuter upp straffmätningen under en prøvotid. Om den tilltalade har gjort sig skyldig till flera brott och det ska dömas ut ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten kan straffutmålingsutsettelsen kombineras med ovillkorligt fängelse i minst 14 dagar eller böter.

Straffutmålingsfrafall innebär att rätten om det finns särskilda skäl helt kan avstå från att mäta ut ett straff. Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl ska det bl.a. beaktas om ett straff skulle innebära en orimlig belastning för den tilltalade. Vidare kan rätten avstå från att mäta ut ett straff om inte straffets syfte och verkningar i övrigt kräver att det mäts ut en straffrättslig reaktion. Bestämmelsen om straffutmålingsfrafall är avsedd att utgöra en snäv undantagsregel. Endast om

mycket speciella omständigheter föreligger bör rätten avstå från att mäta ut straff.

Samtidigt som ramarna för de olika straffen anges i straffeloven, är regleringen inte särskilt utförlig när det gäller frågan om hur påföljden ska bestämmas i ett enskilt fall. I Norge styrs straffmätning och påföljdsval av tradition i stor utsträckning av rättspraxis, framför allt från Høyesteretts.⁸ Vägledande avgöranden från Høyesterett i frågor som gäller val av påföljd grundar sig som regel på allmänpreventiva överväganden.

4.5.2 Unga lagöverträdare

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern i Norge är 15 år. Detta följer av att det i 3 kap. 20 § straffeloven anges dels att ett krav för straffansvar är att lagöverträdaren var tillräknelig vid gärningstillfället, dels att den som var under 15 år inte var tillräknelig.

Lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen i mildrande riktning vid påföljdsval och straffmätning. Därutöver läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

Påföljdsval

Unga lagöverträdare kan dömas till samma påföljder som vuxna lagöverträdare. Därutöver kan lagöverträdare i åldern 15–17 år, sedan en lagändring som trädde i kraft 2014, dömas till ungdomsstraff. Påföljden *ungdomsstraff med ungdomsstormøte* och *ungdomsplan* kan väljas i stället för fängelse om lagöverträdaren var under 18 år vid gärningstillfället, brottsligheten är upprepad eller allvarlig, och lagöverträdaren samtycker till påföljden samt är bosatt i Norge. Dessutom ska hänsyn tas till att straffets ändamål inte med tyngd talar mot en icke frihetsberövande reaktion (8 a kap. 52 a § straffeloven). När ett ungdomsstraff döms ut ska en genomföringstid på sex månader till två år bestämmas. Om det alternativa fängelsestraffet skulle vara klart mer än två år, kan en genom-

⁸ I fråga om våldsbrott har Stortinget upprättat riktlinjer, vilka har fått genomslag i Høyesteretts praxis.

föringstid på tre år bestämmas. Domstolen ska också fastställa ett subsidiär fengselsstraff (alternativstraff).

Ungdomsstraffet består av genomförande av ett ungdomsstormöte, utarbetande av en individuell ungdomsplan och uppföljning av planen (4 kap. 22 § loven om konfliktrådsbehandling). Påföljden ska bygga på principen om reparativ rättvisa (restorative justice) och innebär att den unge ska delta i ett stormöte anordnat av en ungdomskoordinator som är knuten till Konfliktrådet. Vid mötet ska de som berörs av frågan delta. Den unge får då möta de som drabbats av brottet. Ungdomsstormötet ska mynna ut i en individuellt anpassad och utformad ungdomsplan. Planen kan innefatta kompensation till brottsoffer, olika brottsförebyggande åtgärder och/eller åtgärder av bestraffande natur. Ungdomsplanen ska innehålla åtgärder som innebär betydande kontroll och restriktioner för den unge.

Den unges ålder kan också beaktas särskilt vid frågan om det finns skäl att meddela *påtaleunnlåtelse* (åtalsunderlåtelse). Åtalsunderlåtelse används i stor omfattning för unga lagöverträdare för att undvika den belastning som en rättsprocess innebär för den unge, men även för att markera samhällets reaktion på brottet. Åtalsunderlåtelser kan förenas med ett generellt villkor om att den dömda inte får begå brott under en tvåårig prøvotid. För lagöverträdare i åldern 15–17 år kan prøvotiden i stället sättas till 6, 12 eller 18 månader. Det kan också utformas individuellt anpassade villkor, i vissa fall i samarbete med den unges stödsystem och nätverk. Villkorade åtalsunderlåtelser används i stor omfattning för lagöverträdare under 18 år.

Om det är lämpligt får Åklagarmyndigheten besluta att personer som är misstänkta för brott ska överföras för *mekling i konfliktråd* (medling). Enligt de riktlinjer som Riksadvokaten har fastställt är ett sådant överförande lämpligt när det finns individualpreventiva hänsyn som talar för en sådan hantering och det inte finns några starka allmänpreventiva hänsyn som talar däremot. Överföring till Konfliktrådet kan utgöra ett villkor vid betinget fengsel. Misstänkta som var 15–18 år vid brottstillfället kan av Åklagarmyndigheten, om skulden anses vara bevisad, överföras till ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Lagöverträdare under 15 år kan överföras till barnevernet. (71 a och b §§ straffprocessloven.)

Det krävs särskilda skäl för att döma den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet till *fengsel* (6 kap. 33 § straffeloven). Høyesterett har – i frågan om när samfunnsstraff kan ersätta fengsel – uttalat att

avvägningen mellan individualpreventiva och allmänpreventiva hänsyn förskjuts när lagöverträdaren var under 18 år vid gärningstillfället. Det som i förlängningen gynnar den unges intressen träder då i förgrunden och kan bara åsidosättas om det föreligger tungt vägande allmänpreventiva hänsyn som inte kan iakttas tillfredsställande genom ett samfunnsstraff.

För lagöverträdare i åldern 15–17 år gäller ett straffmaximum på 15 år (6 kap. 33 § straffeloven). Det finns också möjlighet för rätten att gå under minimistraffet för brottstypen om lagöverträdaren är ett barn (14 kap. 80 § straffeloven).

Det krävs extraordinära omständigheter för att döma lagöverträdare i åldern 15–17 år till forvaring (7 kap. 40 § straffeloven). Den tidsram som ska fastställas för straffet forvaring kan inte sträcka sig lika långt om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet. I så fall gäller att tidsramen ”vanligtvis” inte bör överstiga 10 år, vilket kan jämföras med 15 år för en vuxen lagöverträdare, och att den inte får överstiga 15 år, vilket kan jämföras med 21 år för en vuxen lagöverträdare (7 kap. 43 § straffeloven).

Om den som misstänks för ett brott var under 18 år vid brottetidpunkten, kan det genomföras en personundersökning för minderåriga. Om den minderåriga åtalas, är utgångspunkten att en sådan undersökning ska genomföras innan dom meddelas. (13 kap. 161 a § loven om rettergangsmåten i straffesaker.)

Även om endast lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

Verkställigheten av frihetsberövande påföljder för unga

I Norge verkställs frihetsberövande påföljder för unga inom den vanliga Kriminalomsorgen. Under åren 2015–2021 var det 0–3 barn i åldersspannet 15–17 år som dömdes till frihetsberövande påföljd i Norge. Under 2021 dömdes en flicka, år 2019 två flickor och under övriga år inga flickor till frihetsberövande påföljd. De brott som oftast leder till frihetsberövande påföljd för unga är våldsbrott, dråp, rån och sexualbrott.

I Norge placeras de unga på en av två ungdomsenheter som finns i landet. Varje enhet har fyra platser vilket innebär att det totalt finns

åtta platser för unga. I Norge görs det ingen skillnad på interner som sitter häktade och de som avtjänar straff i fängelse, vilket i praktiken innebär att de flesta unga som tas in på ungdomsenheterna är häktade (snarare än avtjänar straff). Varje enhet har cirka 28 anställda. Dessutom finns ett myndighetsövergripande team bestående av representanter från Barnskyddet, utbildning och psykisk hälsa. Teamet ska säkerställa att de unga får den behandling och annan service som de behöver och de handleder också de övriga anställda, t.ex. miljöterapeuter och kriminalvårdare, för att dessa ska kunna arbeta med ungdomarna på ett tillfredsställande sätt.

Ungdomsenheterna är inrättade som egna avdelningar i ett vanligt fängelse. Enheterna hålls avskilda från avdelningar med vuxna intagna. Ungdomsenheterna har inte tilldelats någon säkerhetsklass utan enheterna är utformade så att de är anpassade till den säkerhetsnivå som den unge ska ha. Olika intagna kan alltså vara underkastade olika säkerhetsnivå utifrån den unges situation. På ungdomsenheterna finns även familjelägenheter där den unge kan ta emot besök som kan övernatta.

Det finns inga behandlingsprogram som tagits fram särskilt för barn och unga som avtjänar fängelsestraff. De flesta barn och unga som placeras i fängelse har dock mycket komplexa eller omfattande behov av behandling för olika former av beteendeproblematik, såsom brottslighet, missbruk, vålds- och aggressionsproblem. Deras vårdbehov tillgodoses genom kontakter med sociala myndigheter, kommunal sjukvård, barn- och ungdomspsykiatri och missbruksvård. I det dagliga livet i fängelset arbetar de anställda med att bygga upp den unges motivation till lärande och förändring. Mycket fokus läggs på dagliga rutiner, aktiviteter och uppgifter som ska bidra till att den unge lär sig sociala färdigheter, problemlösning samt att bemästra och utveckla alternativ till olämpliga handlings- och reaktionsmönster. På ungdomsenheterna erbjuds alla unga en anpassad undervisning på grundskole- och gymnasienivå. Undervisningen sker ofta med en-till-en-undervisning, dvs. bara en elev och en lärare.

Den unge kan ansöka om att få avtjäna ett fängelsestraff helt eller delvis med fotboja. Om ansökan beviljas eller när den unge frigges villkorligt från anstalt kan han eller hon åläggas en skyldighet att hålla kontakt med eller besöka kriminalvården enligt en särskild plan som upprättas för den unge. Om den villkorligt frigivne bryter mot villkoren i den upprättade planen kan han eller hon tilldelas en muntlig varning. Den unge kan även kallas till ett möte (s.k. skärpningsintervju) där

vikten av att villkoren hålls understryks eller nya villkor ställs. Om den frigivne på nytt bryter mot de uppställda villkoren, kan ärendet föras till rätten med yrkande om att verkställighet ska ske av det återstående fängelsestraffet.

4.6 Sammanfattning av genomgången av förhållandena i de nordiska länderna

Av genomgången av läget i Danmark, Finland, Island och Norge följer att det i alla dessa länder finns uttryckliga bestämmelser om särbehandling vid påföljdsvalet för de yngsta lagöverträdarna, även om sättet för särbehandling varierar mellan länderna.

I Danmark avtjänar unga lagöverträdare som döms till ovillkorligt fängelse som regel straffet i de sociala myndigheternas regi eller i en särskild institution inom ramen för kriminalvården. Endast om exempelvis brottslighetens art eller den dömdes farlighet talar för det avtjänas straffet i fängelse och då företrädesvis vid särskilda ungdomsavdelningar.

I Finland kan den som har begått ett brott före 18 års ålder dömas till ungdomsstraff, om böter inte anses vara tillräckligt ingripande och inte vägande skäl kräver ett ovillkorligt fängelsestraff. Det är en allmän princip i Finland att ovillkorliga fängelsestraff bör undvikas för lagöverträdare under 18 år. I de fall personer som är under 18 år döms till ovillkorligt fängelse placeras de i sådana fängelser där de kan hållas åtskilda från vuxna intagna, om det inte skulle anses vara till den unges fördel att göra annorlunda.

På Island saknas det särskilda ungdomspåföljder, men den tilltalades ålder ska beaktas vid påföljdsvalet. Om den tilltalade är 15–21 år vid tidpunkten för brottet anges det som ett särskilt skäl för att bestämma en villkorlig påföljd i stället för en ovillkorlig. Unga lagöverträdare i åldern 15–17 år ska dessutom i praktiken avtjäna frihetsberövande påföljder i lämpliga anstalter som bestäms i samråd med den isländska myndigheten för barnskydd.

Unga lagöverträdare i Norge kan dömas till samma slags påföljder som vuxna lagöverträdare, men det krävs särskilda skäl för att någon som var under 18 år när brottet begicks ska dömas till fängelse. Unga lagöverträdare avtjänar fängelsestraffet vid särskilda ungdomsenheter, som är inrättade som egna avdelningar i ett vanligt fängelse.

5 Barns rättigheter

5.1 Inledning

Den grupp av lagöverträdare som kommer att påverkas av de förslag som lämnas i det här betänkandet är i stor utsträckning barn i den mening som avses i artikel 1 i barnkonvention. Barnkonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020. Enligt konventions-texten ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa dessa rättigheter för barn. Vid behov ska sådana åtgärder vidtas inom ramen för det internationella samarbetet. Det följer av artikel 4 i barnkonventionen.¹

De rättigheter barn har enligt barnkonventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser. Dessa rättigheter är till sin karaktär odelbara och samverkande. Det innebär för barnkonventionens del att rättigheterna i konventionen, trots att de är av olika karaktär, bildar en helhet och förutsätter varandra. Rättigheterna gäller för varje barn, utan åtskillnad.² Med detta i minnet kommer utredningen nedan att presentera några delar av barnkonventionen som särskilt tydligt har bäring på de frågor som uppdraget omfattar och som alltså framför allt avser utformningen av frihetsberövande påföljder för barn.

Barnkonventionen består av en inledning (preamble) och tre avdelningar. I avdelning I behandlas de rättigheter barn har enligt konventionen och i avdelning II finns bestämmelser om efterlevnaden av konventionen, bl.a. barnrättskommitténs uppdrag och staternas

¹ Se SOU 2016:19, prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25 och rskr. 2017/18:389.

² SOU 2016:19 s. 88.

rapportering till kommittén. Slutbestämmelserna i avdelning III tar bl.a. upp regler kring ratificering och ikraftträdande av konventionen.

Avdelning I innehåller 41 artiklar och fyra av dessa (artiklarna 2, 3, 6 och 12) utgör konventionens s.k. grundprinciper, vilka beskrivs närmare nedan i avsnitt 5.2. I artikel 37 och 40 finns särskilda regler om frihetsberövande av barn. Enligt artiklarna får frihetsberövande av barn endast användas som en sista utväg och för kortast möjliga tid. Barn som dömts för brott ska vidare behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet på ett sätt som tar hänsyn till behoven hos personer i barnets ålder. Det närmare innehållet i dessa artiklar redovisas i avsnitt 5.2 nedan.

Utöver de nu uppräknade bestämmelserna finns ytterligare några artiklar som särskilt förtjänar att nämnas i det här sammanhanget. Det rör sig bl.a. om artiklar som tydliggör barns rätt till utbildning (artikel 28), rätten till hälso- och sjukvård (artikel 24) samt rätten till vila och fritid (artikel 31). De nämnda artiklarna beskrivs mer ingående nedan i avsnitt 5.3.

Utredningen gör inte anspråk på att göra en uttömmande beskrivning av barnkonventionen utan har, så som nämnts, valt att särskilt belysa vissa av konventionens artiklar. Naturligtvis ska samtliga artiklar i konventionen beaktas i frågor som rör barn. Att beskriva konventionen i sin helhet i det här sammanhanget skulle dock bli alltför omfattande.³

Sist i det här avsnittet redogörs kort för hur en barnkonsekvensanalys bör genomföras vid beslutsfattande i frågor som påverkar barn.

5.2 Barnkonventionens grundprinciper

De fyra grundprinciperna i barnkonventionen är principen om icke-diskriminering i artikel 2, att barnets bästa alltid ska beaktas i första hand när åtgärder som gäller barn ska vidtas enligt artikel 3, barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling i artikel 6 och rätten för barn att uttrycka sina åsikter och bli hörd i artikel 12. Grundprinciperna ska vara vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen tolkas. Principerna har dessutom en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller

³ För samtliga artiklar, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

grupper av barn. Barnrättskommittén har betonat vikten av att grundprinciperna återspeglas i den nationella lagstiftningen.⁴

5.2.1 Artikel 2 – barnets rätt till icke-diskriminering

Artikel 2 i barnkonventionen har följande lydelse⁵:

1. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Principen om icke-diskriminering är grundläggande i alla konventioner om mänskliga rättigheter. Enligt artikel 2.1 ska varje barn inom en stats jurisdiktion utan åtskillnad av något slag tillförsäkras de rättigheter som anges i barnkonventionen. Staten ska garantera barnet de rättigheter det har enligt konventionen. Det innebär att ett diskrimineringsförbud inte är tillräckligt, utan staten är också skyldig att genom aktiva åtgärder skydda barnet mot diskriminering. Regionala skillnader i möjligheterna för barn att få sina rättigheter tillgodosedda får inte förekomma.⁶ Staterna är skyldiga att aktivt verka för att barn inte diskrimineras och det kan även innebära krav på särskilda åtgärder för enskilda eller grupper av barn så att deras rättigheter ska bli tillgodosedda. Diskrimineringsförbudet i artikel 2 innebär dock inte att alla barn ska behandlas exakt lika.⁷

Enligt artikel 2.2 ska staten genomföra åtgärder för att skydda barnet mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av bl.a. föräldrars ställning eller tro. Medan diskrimineringsförbudet i artikel 2.1 är kopplat till rättigheterna i konventionen, innebär artikel 2.2 att staten ska skydda barnet mot alla former av diskriminering,

⁴ CRC/GC/2003/5, p. 22.

⁵ Samtliga artiklar återges här i den svenska översättning som finns i lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Påpekas bör dock att den svenska översättningen inte utgör en officiell version av konventionstexten.

⁶ CRC/GC/2003/5, p. 12, 40 och 41.

⁷ SOU 2016:19 s. 99.

inte bara i förhållande till de rättigheter som konventionen omfattar utan generellt. För de överväganden som ska göras i betänkandet innebär detta att särskild hänsyn kan behöva tas till frågor som har att göra med verkställighet av frihetsberövande påföljder för flickor och personer med funktionshinder.

5.2.2 Artikel 3 – barnets bästa ska vara i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn

Artikel 3 i barnkonventionen reglerar det förhållandet att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Artikel 3 har följande lydelse:

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

3. Konventionsstaterna ska säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

Barnets bästa är en princip som redan innan barnkonventionens tillkomst fanns uttryckt i många länders nationella lagstiftning, men då inom specifika rättsområden, såsom familjerätten. Av artikel 3.1 följer att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Principen uttrycker både en individuell och en kollektiv rättighet. Det innebär att barnets bästa ska sättas i främsta rummet i såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn.⁸

Enligt barnrättskommittén består principen om barnets bästa av flera olika dimensioner.⁹ Det är en materiell rättighet som innebär

⁸ SOU 2016:19 s. 101.

⁹ CRC/C/GC/14, p. 6.

att barnets bästa ska bedömas i beslut som gäller barnet. När olika intressen vägs mot varandra vid beslut om barn ska barnets bästa sättas i främsta rummet. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn ska fattas. Principen om barnets bästa är också en grundläggande rättslig tolkningsprincip, vilket innebär att i de fall en rättsregel är öppen för mer än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde.¹⁰

Principen har stor betydelse för de överväganden som den här utredningen ska göra eftersom den ska påverka tillvägagångssätt i beslutsprocesser som påverkar barn. Artikel 3.1 anger då att när ett enskilt barn eller en grupp av barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på, och hur barnets intressen vägs mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall. Ytterligare en del i att tillse att barnets bästa beaktas är att barnet (eller barn som grupp) ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter innan beslut fattas som påverkar barnet (eller barnen).

Av artikel 3.1 följer enligt barnrättskommittén vissa skyldigheter för staten:¹¹

- a) Skyldigheten att säkerställa att barnets bästa på lämpligt sätt integreras och konsekvent tillämpas i varje åtgärd som vidtas av offentliga institutioner. Det gäller särskilt alla genomförandeåtgärder samt administrativa eller rättsliga förfaranden som direkt eller indirekt påverkar barn.
- b) Skyldigheten att säkerställa att alla rättsliga och administrativa beslut, samt policyer och lagstiftning som gäller barn, visar att barnets bästa har satts i främsta rummet. I denna skyldighet ingår att beskriva hur barnets bästa har prövats och bedömts och vilken vikt som lagts vid barnets bästa i beslutet.
- c) Skyldigheten att säkerställa att barnets bästa har bedömts och satts i främsta rummet i beslut och åtgärder inom den privata sektorn. I detta ingår de aktörer som levererar tjänster samt andra privata

¹⁰ SOU 2016:19 s. 102.

¹¹ CRC/C/GC/14, p. 14.

organ eller institutioner som fattar beslut som rör eller påverkar barn.

För att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn krävs barnkonsekvensanalyser. Vid barnkonsekvensanalysen ska det bedömas vilka konsekvenser ett beslut kan få för ett enskilt barn. Det innebär också att på en mer generell nivå analysera vilka konsekvenserna är för barn och deras rättigheter av en policy, lag eller andra åtgärder. Det ska ske fortlöpande och vara integrerat i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället.

Artikel 3.2 innebär att staten är skyldig att ge barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd. Den övergripande skyldighet som artikel 3.2 uttrycker har bäring på flera artiklar i konventionen. Här kan nämnas artikel 19 om att staten ska skydda barnet mot alla former av våld och övergrepp.

Artikel 3.3 anger att staten ska garantera att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn lever upp till fastställda normer avseende bl.a. säkerhet och hälsa.

5.2.3 Artikel 6 – barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling

Barnkonventionens artikel 6 reglerar barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling och har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet.
2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Genom artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Rätten till liv, överlevnad och utveckling ska tolkas i förhållande till övriga grundprinciper och får också sitt innehåll genom specifika artiklar i konventionen.

Principen får särskild betydelse för frågan om frihetsberövande av unga genom det krav som ställs på att staten ska främja barnets rätt att utvecklas. I detta krav ligger alla aspekter av barnets utveckling, såsom barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Statens åtgärder ska syfta till att uppnå en optimal

utveckling för barnet och denna rätt ska staten uppfylla till det yttersta av sin förmåga.¹²

Barnets rätt till överlevnad och utveckling är dessutom kopplad till flera artiklar i konventionen som handlar om barnets rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda, t.ex. artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård och artikel 27 om rätten till en skälig levnadsstandard. Barnets rätt till utveckling handlar också om att barnet ska få de bästa förutsättningarna att utvecklas som individ, vilket bl.a. uttrycks i artikel 28 om rätten till utbildning och artikel 31 om rätten till vila och fritid, lek och rekreation samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet.

5.2.4 Artikel 12 – barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd

Den sista av de fyra grundläggande principerna återfinns i artikel 12 och reglerar barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd. Artikel 12 har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
2. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Det gäller såväl det enskilda barnet som grupper av barn. En förutsättning för att barnet fritt ska få uttrycka sina åsikter är att barnet får information om bl.a. beslutsprocessen och under vilka omständigheter barnet ska få uttrycka sina åsikter. Barnet ska inte utsättas för påtryckningar och väljer själv om han eller hon vill utöva eller avstå från denna rättighet. Barnet ska inte heller utfrågas oftare än nödvändigt. Artikeln innebär också att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det finns ingen åldersgräns i barnkonventionen som reglerar när barnets åsikt ska respektive inte ska beaktas. Vilken vikt som ska läggas till barnets åsikt får be-

¹² CRC/GC/2003/5, p. 12.

dömas utifrån barnets ålder och mognad i det enskilda fallet. Vid verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn innebär detta att barnet ska få möjlighet att komma till tals t.ex. vid upprättande av verkställighetsplanen, i fråga om beslut om permission och i frågor som gäller omplacering till annan institution eller avdelning.

5.3 Särskilt om frihetsberövande av barn

5.3.1 Artikel 37 om tortyr, förnedrande behandling och frihetsberövande

Av särskild betydelse för de överväganden som utredningen ska göra är artikel 37 och artikel 40. Av artikel 37 i barnkonventionen följer bl.a. att inget barn får utsättas för tortyr, annan grym behandling, bestraffning eller dödsstraff och att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Enligt artikel 40 ska det finnas alternativ till anstaltsvård för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt med hänsyn både till deras personliga förhållanden och till brottet.

Artikel 37 lyder i sin helhet:

Konventionsstaterna ska säkerställa följande:

(a) Inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av personer under 18 års ålder,

b) Inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid,

c) Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta, och ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök,

d) Varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd, rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken.

I artikeln anges villkoren för att frihetsberöva ett barn. Det är inte i sig förbjudet att frihetsberöva barn enligt konventionen, men det ska enbart ske som en sista utväg, måste alltid ha stöd i lag och får inte vara godtyckligt. Av artikeln följer även de ytterligare villkor som ska gälla för hur ett barn som frihetsberövas behandlas, bl.a. att det ska behandlas med respekt, på ett sätt som beaktar behoven hos personer i den ålder barnet är, att barnet ska ha tillgång till ett juridiskt biträde och få ett snabbt beslut samt att barnet ska hållas åtskilt från vuxna om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra det.

När det gäller frihetsberövanden genom offentliga organ har barnrättskommittén antagit den definition av begreppet frihetsberövande som finns i United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s s.k. Havannaregler om skydd för frihetsberövade underåriga).¹³ Frihetsberövande innebär, enligt kommittén, varje form av kvarhållande eller fängslande eller placering av en person i en offentlig eller privat skyddsmiljö som personen inte får lämna av egen fri vilja genom beslut från en rättslig, administrativ eller annan offentlig myndighet.¹⁴ Det innebär att t.ex. frihetsberövanden inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och migrationsområdet omfattas av barnkonventionens regelverk.

Det finns inte någon definition eller förtydligande kommentar av vad som ska avses med ”som en sista utväg” eller vad som är ”kortast lämpliga tid” utan det är upp till varje stat att avgöra. Om man läser artikel 37(b) tillsammans med bestämmelserna i artikel 40 måste de dock förstås på så vis att det straffprocessuella påföljdssystemet ska innehålla alternativ som inte innebär frihetsberövande av den unge och att påföljderna ska vara inriktade mot åtgärder som främjar den unges återanpassning i samhället. Barnrättskommittén rekommenderar staterna att fastställa ett maxstraff för barn som anklagas för brott som reflekterar principen om kortast möjliga tid, mot bakgrund av den skada och de negativa konsekvenser som ett frihetsberövande innebär för ett barns möjligheter till återanpassning i samhället.¹⁵

¹³ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by the General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

¹⁴ CRC/C/GC/24, p. 8.

¹⁵ CRC/C/GC/24, p. 77.

En särskild fråga som tagits upp i den allmänna kommentaren till barnkonventionen är att barn inte ska hållas isolerade om de frihetsberövas. Att placera ett barn i en mörk cell, i isolering eller använda någon annan bestraffning eller behandling som kan äventyra det berörda barnets fysiska eller psykiska hälsa eller välbefinnande måste därför förbjudas.¹⁶

I artikel 37(c) berörs hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Av artikeln följer att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet. Någon definition av dessa rekvisit ges inte. När det gäller ”människans inneboende värdighet” kan noteras att begreppet ”värdighet” är centralt i barnkonventionen och förekommer även i konventionens inledning samt i flera andra artiklar.¹⁷

Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna. Om det bedöms vara till barnets bästa ska barnet däremot inte hållas åtskilt från vuxna. I artikeln ges ingen vägledning om när det kan vara bättre för barnet att hållas tillsammans med vuxna och när det bör hållas åtskilt. En bedömning av barnets bästa får ske i varje enskilt fall (mot bakgrund av principen i artikel 3). Denna del av artikel 37 har sin motsvarighet i FN:s Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR; artiklarna 10.2 [b] och 10.3). De bestämmelserna är emellertid mer långtgående än artikel 37(c) och stadgar att ungdomsbrottslingar ska hållas åtskilda från vuxna och ges en efter deras ålder och rättsliga ställning anpassad behandling.¹⁸ Barnrättskommittén har uttalat att det finns gott om bevis för att placering av ett barn på anstalter för vuxna äventyrar barnets grundläggande säkerhet, välbefinnande samt förmåga att i framtiden hålla sig undan brott och återanpassas till samhället. Enligt kommittén bör undantaget från huvudregeln att barn ska vara åtskilda från vuxna tolkas snävt. Kommittén har i detta sammanhang uttalat att det som är lättast för en stat inte får väga tyngre än barnets bästa.¹⁹ Kommittén har även uttalat att bestämmelsen inte bör tolkas på så vis att ett barn så snart det fyllt 18 år ska flyttas till en institution för vuxna. En bedömning av vad som är det bästa för det enskilda

¹⁶ CRC/C/GC/10, p. 28c.

¹⁷ Se t.ex. artikel 23, 28, 39 och 40.

¹⁸ SOU 2020:63 s. 1409.

¹⁹ CRC/C/GC/24 p. 92.

barnet bör ske och vägas mot vad som är bästa för övriga barn på institutionen.²⁰

Av artikel 37 följer även en rätt för barnet att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök under den tid barnet är frihetsberövat. I den engelska versionen av barnkonventionen används ordet *correspondence*, vilket är ett vidare begrepp än det svenska ordet brevväxling. Den svenska översättningen av konventionstexten bör i det här sammanhanget tolkas dynamiskt. Rätten att hålla kontakt med familjen bör därmed även innefatta olika typer av meddelanden, t.ex. i form av ljud, bild, skrift, punktskrift, teckenspråk eller elektroniska signaler. Utöver telefon, brev, e-post och vanligt tal bör t.ex. meddelanden på sociala medier omfattas.

5.3.2 Artikel 40 om barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott

Artikel 40 behandlar ett barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikeln understryks att barnet ska behandlas på ett sätt som främjar dess känsla för värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. Av artikeln följer även att det ska finnas alternativ till anstaltsvård, t.ex. fosterhem, övervakning, ledning och tillsyn. För de frågor som utredningen har att överväga har delar av artikel 40.1, 40.3 och 40.4 störst betydelse och redovisas närmare nedan.

Artikel 40 lyder:

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

2. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i internationella instrument ska konventionsstaterna säkerställa följande:

(a) Inget barn ska misstänkas eller åtalas för eller befinnas skyldigt att ha begått brott på grund av en handling eller underlåtenhet som inte var förbjuden enligt nationell eller internationell rätt vid den tidpunkt då den begicks,

²⁰ CRC/C/GC/24 p. 93.

(b) Varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott ska ha åtminstone följande garantier:

i) att betraktas som oskyldigt till dess att barnets skuld lagligen fastställts,

ii) att snarast och direkt underrättas om anklagelserna mot sig och, om lämpligt, genom sina föräldrar eller vårdnadshavare, och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar,

iii) att utan dröjsmål få saken avgjord av en behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ i en opartisk förhandling enligt lag och i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde och, såvida det inte anses strida mot barnets bästa, särskilt med beaktande av barnets ålder eller situation, barnets föräldrar eller vårdnadshavare,

iv) att inte tvingas att avge vittnesmål eller erkänna sig skyldigt; att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot barnet samt att på lika villkor få vittnen inkallade och förhörda för barnets räkning,

v) att, om barnet anses ha begått brott, få detta beslut och beslut om åtgärder till följd därav omprövade av en högre behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ enligt lag,

vi) att utan kostnad få hjälp av tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används,

vii) att få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet.

3. Konventionsstaterna ska söka främja införandet av lagar och förfaranden samt inrättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befins skyldiga till att ha begått brott och ska särskilt:

a) fastställa en lägsta straffbarhetsålder,

b) vidta åtgärder, då så är lämpligt och önskvärt, för behandling av ärenden som rör barn under denna ålder utanför domstol, under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras.

4. Olika åtgärder som t.ex. vård, ledning och föreskrifter om tillsyn, rådgivning, övervakning, familjehemsplacering, utbildnings- och yrkesutbildningsprogram och andra alternativ till anstaltsvård ska finnas tillgängliga för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välmående och är rimligt både med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet.

Genom artikeln erkänns att varje barn som misstänks eller dömts för att ha begått brott har rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde. Barnrättskommittén har uttalat att en stats lagstiftning och förfaranden bör garantera ett barns rättigheter under hela processen, ända från den första kontakten med rättsväsendet. Kommittén framhåller vikten av fortlöpande utbildning av personer som arbetar med unga lagöverträdare. Dessa personer bör

enligt kommittén vara välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha.²¹

I artikel 40.3 anges att en stat ska främja införandet av lagar och förfaranden samt upprätta myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldiga att ha begått brott. Detta innebär inte ett uttryckligt krav på att lagar och förfaranden ska vara barnanpassade eller att en stat behöver upprätta myndigheter och institutioner speciellt anpassade för barn, men att staten har åtagit sig att främja en sådan utveckling. Listan över åtgärder som en stat ska vidta är inte uttömmande.

Barnrättskommittén menar att artikeln innebär att en stats behöriga myndighet, i många fall en åklagare, bör utforska möjligheterna att undvika en domstolsprocess eller dom till förmån för andra åtgärder. När ett barn erbjuds sådana alternativa åtgärder bör barnets rättssäkerhetsgarantier respekteras och juridisk eller annan hjälp är nödvändig, enligt kommittén.²²

Barnrättskommittén rekommenderar att konventionsstaterna inrättar ungdomsdomstolar, antingen som separata enheter eller som delar av befintliga domstolar. Om det inte är praktiskt möjligt bör konventionsstaterna enligt kommittén säkerställa att specialiserade domare utses för att handlägga mål som gäller unga lagöverträdare.

Kommittén anser även att det ska finnas enheter inom polis- och åklagarväsendet samt försvarsadvokater som är specialiserade på ungdomsbrottslighet.²³

I artikel 40.3 (a) anges också att en stat särskilt ska fastställa en lägsta straffbarhetsålder. Vilken den åldern ska vara framgår inte av artikeln utan lämnas till respektive stat att avgöra.

Enligt artikel 40.4 ska en stat se till att det finns tillgängliga alternativ till anstaltsvård (institutional care). Som exempel på alternativ till anstaltsvård anges vård, ledning och föreskrifter om tillsyn, rådgivning, övervakning, familjehemsplacering, program för allmän utbildnings- och yrkesutbildningsprogram och andra alternativ till anstaltsvård. Inte heller den här listan ska betraktas som uttömmande.

Gemensamt för de åtgärder som anges i artikel 40.4 är att de syftar till att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt både med hänsyn till deras personliga

²¹ CRC/C/GC/24 p. 39 och 41.

²² CRC/C/GC/24 p. 72.

²³ CRC/C/GC/24 p. 106 och 107.

förhållanden och till brottet. Barn som har begått brott, även unga återfallsförbrytare, har rätt att behandlas på ett sätt som tar hänsyn till deras ålder och mognad och som främjar deras återanpassning och som leder till att barnet antar en konstruktiv roll i samhället (artikel 40.1). Artikel 40.4 bör också tolkas i relation till artikel 37 (b) om att frihetsberövande av unga lagöverträdare får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Artikel 40, tillsammans med bestämmelserna i artikel 37(b) och i viss mån artikel 9.1, innebär en inriktning av påföljdssystemet bort från frihetsberövande påföljder, särskilt fängelse.

Barnrättskommittén anser att det i en stats lagstiftning bör finnas en omfattande uppsättning av åtgärder som alternativ till ett frihetsberövande. Enligt kommittén ska ett frihetsberövande endast användas i sista hand och alternativa åtgärder ska ges företräde. Kommittén betonar att reaktionen på ett brott alltid ska stå i proportion inte bara till brottets omständigheter och svårighetsgrad, utan även till barnets ålder, mindre straffrättsliga ansvar, omständigheter och behov, liksom till samhällets olika behov, i synnerhet de långsiktiga. Vid bedömningen ska det enligt kommittén ges tyngd åt vad som är bäst för barnet och behovet av barnets återanpassning i samhället. Om ett frihetsberövande är oundvikligt bör det vara så kort som möjligt.²⁴

5.4 Ytterligare artiklar med särskild betydelse för barns grundläggande behov

5.4.1 Artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård

Genom artikel 24 ska barns rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering tillförsäkras barn i alla konventionsstater.

²⁴ CRC/C/GC/24, p. 73, 76 och 78.

Artikel 24 har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

2. Konventionsstaterna ska sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt och ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att:

(a) minska spädbarns- och barnadödligheten,

(b) säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård med tonvikt på utveckling av primärvården,

(c) bekämpa sjukdom och undernäring, bland annat inom ramen för primärvården, genom utnyttjande av lättillgänglig teknik och tillhandahållande av lämpliga och näringsrika livsmedel och rent dricksvatten, med beaktande av de faror och risker som miljöförstöring innebär,

(d) säkerställa tillfredsställande hälso- och sjukvård för mödrar före och efter förlossningen,

(e) säkerställa att alla grupper i samhället, särskilt föräldrar och barn, får information om och har tillgång till undervisning om barnhälsovård och näringslära, fördelarna med amning, hygien och ren miljö och förebyggande av olycksfall och får stöd vid användning av sådana grundläggande kunskaper,

(f) utveckla förebyggande hälso- och sjukvård, föräldrarådgivning samt undervisning om och hjälp i familjeplaneringsfrågor.

3. Konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.

4. Konventionsstaterna åtar sig att främja och uppmuntra internationellt samarbete i syfte att gradvis uppnå det fulla förverkligandet av den rätt som erkänns i denna artikel. Särskild hänsyn ska härvid tas till utvecklingsländernas behov.

I artikeln finns exempel på åtgärder som konventionsstaterna bör vidta för att barns rätt till bästa möjliga hälsa samt tillgång till sjukvård ska förverkligas. Det finns ingen definition av begreppet hälsa i konventionen, men barnrättskommittén hänvisar i sin allmänna kommentar till den definition som finns i Världshälsoorganisationens (WHO:s) författning. I den anges att hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte enbart frånvaron av sjukdom och svaghet. Det som beskrivs om sjukvård och hälsa i barnkonventionen skulle alltså närmast kunna beskrivas som vård i relativt vid bemärkelse som även innefattar ett folkhälsoperspektiv.²⁵

Rätten till hälsa och sjukvård gäller även frihetsberövade barn. Att säkerställa barns hälsa och välbefinnande vid sådan tvångsmässig

²⁵ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, Volym 2, s. 969.

placering vid institution som ett frihetsberövande innebär utgör en särskild utmaning för staten.

5.4.2 Artikel 28 om rätten till utbildning

Av artikel 28 följer rätten till utbildning för varje barn. Artikelns lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt

a) göra grundskoleutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla,

(b) uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning inklusive såväl högskoleförberedande utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov,

(c) genom varje lämpligt medel göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga,

(d) göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn,

(e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med denna konvention.

3. Konventionsstaterna ska främja och uppmuntra internationellt samarbete i utbildningsfrågor, särskilt i syfte att bidra till att avskaffa okunskap och analfabetism i hela världen och för att underlätta tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och moderna undervisningsmetoder. Särskild hänsyn ska härvid tas till utvecklingsländernas behov.

Rätten till utbildning garanteras inte bara av barnkonventionen utan slås även fast bl.a. i det grundläggande ramverket för de mänskliga rättigheterna (The International Bill of Human Rights) och i Europakonventionen samt inom EU-rätten.²⁶

Genom artikel 28 i barnkonventionen erkänns ett barns rätt till utbildning. Barnrättskommittén har dock inte utfärdat någon allmän kommentar till artikel 28. Varken av artikelns ordalydelse eller sammanhang framgår det heller vilka närmare krav som kan ställas på ut-

²⁶ Se artikel 26 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 2 i Europakonventionen och artikel 14 i EU-stadgan.

bildningen. Det anges t.ex. inte hur länge utbildningen ska pågå eller vad den ska innehålla. Artikel 29 får dock betydelse för de överväganden som utredningen ska göra beträffande t.ex. rätten till skolgång som även gäller för barn som är frihetsberövade, men även för överväganden om det stöd som kan behövas för att barnet ska återanpassas i samhället efter att frihetsberövandet har upphört.

Av artikel 29 framgår dock att utbildningen bl.a. ska syfta till att utveckla barnets respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, för barnets föräldrar, kulturella identitet, språk och värden och förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk.²⁷ Barnrättskommittén har uttryckt att artikeln bör tolkas så att varje stat ska säkerställa att barn erhåller minst sex år i grundskola och ytterligare tre år i gymnasieskola samt att skolåret bör omfatta 180 dagar.²⁸

5.4.3 Artikel 31 om rätten till vila och fritid, lek och rekreation samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet

Barns rätt till vila och fritid, lek och rekreation m.m. följer av artikel 31, som har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.
2. Konventionsstaterna ska respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och ska uppmuntra tillhållandet av lämpliga och lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreations- och fritidsverksamhet.

I fråga om rätten till vila, fritid osv. har regleringen särskild betydelse när det gäller vissa grupper av barn, i synnerhet de barn som staten tagit över ansvaret för genom t.ex. ett omhändertagande eller frihetsberövande. Frihetsberövade barn begränsas både när det gäller barnets rörelsefrihet och barnets tillgång till t.ex. utrustning som behövs för att utöva viss aktivitet. Det kan av den anledningen finnas anledning att i lagstiftning ställa särskilda krav på att den myndighet eller institution

²⁷ General comment No. 1 (2001), article 29 (1), the aims of education.

²⁸ Se Unicef m.fl., Implementation Handbook for the Convention on the Right of the Child (2007), s. 412.

som ansvarar för omhändertagna eller frihetsberövade barn säkerställer barnets rätt till t.ex. vila och till att utöva fritidsaktiviteter.

I fråga om rätten till vila har Barnrättskommittén uttalat att rätten till vila innebär att ett barn ska ges tillräckligt andrum från alla former av arbete, utbildning eller ansträngning för att barnets bästa möjliga hälsa och välbefinnande ska kunna säkerställas. Det innebär bl.a. att barn ska ges tillfälle till tillräckligt med sömn. Vad det närmare innebär framgår inte av artikeln eller Barnrättskommitténs uttalanden, men barnets behov av vila bör bedömas i förhållande till det enskilda barnets förmågor och dess utvecklingsbehov.²⁹

Enligt Barnrättskommittén innebär begreppet ”fritid” den tid då lek eller rekreation kan äga rum, dvs. tid som är fri eller utan förpliktelser och som inte innefattar formell utbildning, arbete, ansvar i hemmet eller utförande av andra livsuppehållande sysslor. Med andra ord handlar det mestadels om tid som barnet själv väljer vad den ska användas till.³⁰

Med rekreation avses i konventionen ett brett urval av aktiviteter, som bl.a. kan röra musik, konst, konsthantverk, engagemang i lokalsamhället, föreningar, idrott, spel, friluftsliv och hobbyer. Enligt barnrättskommittén handlar det om aktiviteter eller erfarenheter som är frivilligt valda av barnet.³¹

Artikeln ger vidare barn en rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Artikeln innebär dock inte enbart att staten ska respektera den rätt som anges i artikeln utan även att staten ska vidta aktiva åtgärder för att barn ska kunna delta i de olika verksamheter som nämns.

5.5 Om barnkonsekvensanalyser

5.5.1 Allmänt om barnkonsekvensanalyser

En barnkonsekvensanalys är ett verktyg för att omsätta barnkonventionen i handling och synliggöra barnets bästa i olika beslutsprocesser i frågor som rör barn. Avsikten är att barnkonsekvensanalyser ska säkerställa att beslutsprocesser sker systematiskt och att barnperspektivet tas med i besluten.

²⁹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17, p. 14 a.

³⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17, p. 14 b.

³¹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17, p. 14 d.

Innan konsekvenserna för barn analyseras behöver beslutsfattaren ha ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma vad som är barnets bästa. Ett fullgott kunskapsunderlag måste inhämtas, t.ex. avseende gällande lagstiftning (vilket alltså även inkluderar barnkonventionen), aktuell forskning, evidens och praxis. Dessutom bör en utredning om det eller de barn som berörs vidtas och barnets eller barnens synpunkter inhämtas. Även synpunkter från andra aktörer i barnets eller barnens närhet kan behöva tas in.

Det underlag som ligger till grund för beslutet ska innehålla en utvärdering av vilka positiva och negativa konsekvenser beslutet får för barnet eller barnen. Efter utvärdering av olika alternativ ska i första hand den lösning som bedöms vara den bästa möjliga lösningen för barnet eller barnen väljas.

Det kan dock finnas motsättningar mellan barnets eller barnens bästa och andra samhällsintressen. I de fall då barnets eller barnens bästa har fått ge vika för något annat intresse är det särskilt viktigt att analysen dokumenteras på ett sätt som gör att det framgår vad som har legat till grund för prioriteringen. För det fall ett beslut i någon eller några delar inte bedöms optimalt utifrån ett barnrättsperspektiv bör beslutsfattaren även ta fram förslag till kompensatoriska åtgärder, vilket enklast kan beskrivas som åtgärder som syftar till att mildra beslut som inte i alla delar bedöms vara till barnets eller barnens bästa.

Vid bedömningen av vad som är barnets bästa är det också viktigt att komma ihåg att barn inte är någon homogen grupp. Barn har olika förutsättningar och behov beroende på bl.a. kön, ålder, socioekonomiska förhållanden, kulturell och etnisk bakgrund och eventuella funktionshinder. Det som är det bästa för ett barn i en given situation är inte nödvändigtvis det bästa för ett annat barn. Det som gynnar en grupp barn kan missgynna en annan och så vidare. Vid barnkonsekvensanalysen är det därför angeläget att olika perspektiv utvärderas på såväl individ- som gruppnivå.

Omfattningen av barnkonsekvensanalysen beror på vilken fråga som ska avgöras och vilken betydelse den bedöms få för ett enskilt barn eller en grupp av barn. I vissa fall är det tillräckligt att det görs en enklare prövning av vad som bedöms vara det bästa för barnet eller barnen medan det i andra fall kan krävas en mer omfattande utredning och bedömning.

5.5.2 Särskilt om utredningens barnkonsekvensanalys

Utredningen har genomgående lagt barnkonventionens principer och rättigheter till grund för de analyser och bedömningar som görs i betänkandet. Innan analyser och överväganden har genomförts har kunskap inhämtats om både SiS verksamhet (i den del den avser verkställighet av sluten ungdomsvård) och Kriminalvårdens verksamhet (både verkställigheten i anstalt och i frihet). Kunskapsinhämtningen har bl.a. bestått i genomgång av den lagstiftning som styr verksamheterna, genom information som inhämtats från företrädare för de båda myndigheterna, genom de samtal som har förts med barn och unga som har avtjänat sluten ungdomsvård vid intervjutillfällena samt genom studiebesök vid SiS ungdomshem Bärby och vid Kriminalvårdens anstalt i Norrtälje.

Eftersom Kriminalvården inte har några befintliga anstalter eller avdelningar där barn verkställer frihetsberövande påföljder i dag är det inte möjligt att göra några direkta jämförelser mellan SiS och Kriminalvårdens respektive verksamheter och sedan uttala sig om vilket av alternativen som är bäst för barnen eller vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för barn utifrån myndigheternas nuvarande utformning. Analysen, som redovisas nedan i avsnitt 10–12, innebär sammanfattningsvis att båda myndigheterna behöver göra anpassningar i sina verksamheter för att begränsa skadeverkningarna av den inlåsning som ett frihetsberövande innebär samt för att minska risken för återfall i brott.

5.6 Sammanfattning

Barnkonventionens artiklar ska beaktas och utgöra en grund för alla beslut som gäller barn. Det innebär bl.a. att barnets bästa ska vara styrande för frågor som rör barn. Vid en prövning av barnets bästa måste först och främst tre grundprinciper beaktas. Dessa är artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 6 om barnets rätt till liv och utveckling och artikel 12 om barnets rätt att göra sin röst hörd och få den beaktad. I det sammanhang som är föremål för överväganden i det här betänkandet, frihetsberövande av barn och unga, måste det också säkerställas att barnet får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda under frihetsberövandet, exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rätten att under frihetsberövandet hållas

åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte vara det.

En särskilt viktig fråga vid överväganden inför beslut som påverkar barn är att beslutsfattaren ska lyssna på barnen. Utredningen har av den anledningen intervjuat några barn och unga som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård (se avsnitt 6.5).

6 Särskilt om unga lagöverträdare

6.1 Inledning

Målgruppen för det uppdrag som utredningen har är i huvudsak barn i barnkonventionens mening. Det är därför viktigt att lyfta fram några aspekter som är särskilt viktiga att ha i minnet när frågan om frihetsberövande av barn diskuteras. Det handlar bl.a. om hur och när hjärnan utvecklas, något om de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder i dag och om den brottslighet som är vanlig hos dessa ungdomar.

Av utredningens direktiv följer dessutom att barns och ungas egna erfarenheter ska tillvaratas och att synpunkter från barn och unga med erfarenheter av sluten ungdomsvård ska inhämtas. Utredningen har av den anledningen genomfört intervjuer med barn och unga som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård. En närmare beskrivning av intervjuerna och vad barnen och de unga berättade redovisas i avsnitt 6.5.

6.2 Psykologisk forskning¹

6.2.1 Hjärnans utveckling

Senare tids psykologiska forskning tyder på att människor i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år är mindre mogna än äldre människor i flera viktiga avseenden. De unga är t.ex. mer benägna att underskatta risker. Vidare är unga, särskilt de mellan 18 och 21 år, mer benägna att söka spänning. Unga i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år har också sämre förmåga till impulskontroll och att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande. Dess-

¹ Avsnittet är i huvudsak hämtat från SOU 2018:85, avsnitt 6.3.2–6.3.3. För bakomliggande källor hänvisning till huvudtexten.

utom mognar människor tidigare med avseende på grundläggande kognitiva förmågor, som att minnas och att tänka logiskt, än med avseende på emotionella förmågor, inklusive förmågan att utöva självkontroll, att bedöma risker och jämföra konsekvenserna av ett handlande med konsekvenserna av ett alternativt handlande samt att stå emot påtryckningar från andra.

Förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder vilket innebär att en och samma individ på samma gång kan vara intellektuellt mogen men socialt och emotionellt omogen. Sådana skillnader blir särskilt tydliga när ungdomar och unga vuxna fattar beslut i emotionellt laddade situationer. Studier som presenterades 2014 och 2015 har visat att kurvan för riskfyllt beslutsfattande stiger fram till en ålder mellan 19 och 21 år, varefter den sjunker igen. En senare studie, som presenterades 2017, har visat att förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder.

I bl.a. USA döms ungdomar till mycket långa fängelsestraff för allvarliga brott, även på livstid utan villkorlig frigivning baserat på juridiska argument om att de inte skulle gå att rehabilitera och utgör permanenta risker för samhället.² En aktuell översiktsartikel av Casey och medarbetare om forskning från utvecklingspsykologi och neurovetenskap påvisar emellertid betydande positiv utveckling av hjärnans mognad, liksom en sådan utveckling personlighetsmässigt, kognitivt, och beteendemässigt fungerande under tonåren och in i 20-årsåldern.

Baserat på denna forskning understryker författarna vikten av att i lagstiftning och rättspraxis väga in att tonåringars hjärnor inte är fullt utvecklade och att förändringspotentialen kan vara betydande. Det finns därför anledning att inte enbart utgå från brottens allvar och straffvärde i lagstiftning och juridisk praxis vid bedömning av unga lagöverträdarens risk för brottsåterfall och rehabiliteringspotential. Det är inte motiverat att betrakta lagöverträdare i åldersspannet 15–21 år som att de generellt skulle ha samma neurofysiologiska och utvecklingspsykologiska förutsättningar som vuxna att hantera komplexa och hotfulla situationer.³

² Casey B.J., Simmons C., Somerville L.H., & Baskin-Sommers A. Making the sentencing case: Psychological and neuroscientific evidence for expanding the age of youthful offenders. *Annual Review of Criminology* 2022;5:321-343.

³ Gutterswijk R.V., Kuiper C.H.Z., Lautan N., Kunst E.G., van der Horst F.C.P., Stams G.J.J.M., & Prinzie P. The outcome of non-residential youth care compared to residential youth care: A multilevel meta-analysis. *Children and Youth Services Review* 2020;113:104950.

6.2.2 Neurologisk forskning

Av den neurologiska forskningen följer att hjärnans utveckling fortfarande pågår i 25-årsåldern. Det har tidigare varit känt att hjärnans grundläggande funktioner och strukturer, bl.a. sådana som styr förmågan till självkontroll, fortsätter att mogna under de sena tonåren. Senare tids forskning har visat att den processen pågår fram till en ålder mellan 20 och 30 år.

Den neurologiska forskningen efter millennieskiftet har visat att den huvudsakliga anledningen till människors psykologiska omognad i tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år är skillnaden i utveckling av två viktiga system i hjärnan. Det s.k. socioemotionella systemet – som gör att en individ söker t.ex. spänning, bekräftelse och belöningar – utvecklas snabbt under puberteten och är högaktivt under de sena tonåren och de första åren efter att individen fyllt 20 år. Det s.k. kognitiva kontrollsystemet däremot – vilket styr förmågan till självkontroll, impuls kontroll, framåtblickande, konsekvenstänkande (inklusive riskvärdering) och att motstå gruppptryck – undergår en tydlig utveckling ännu när individen är i 25-årsåldern. Det är alltså först efter 20 års ålder som det kognitiva systemet ”kommer i kapp”.

Skillnaderna kan förklaras medicinskt på följande sätt. Den främre delen av pannloben mognar redan i tonåren. Då är den s.k. synaptiska beskärningen huvudsakligen färdig, vilket innebär att onödiga kopplingar mellan neuroner har tagits bort och kommunikationen i hjärnan går snabbare. Kopplingarna mellan främre delen av pannloben och de områden i hjärnan som styr självkontroll m.m. mognar däremot först i 25-årsåldern. Det är först då som kopplingarna mellan neuroner har isolerats tillräckligt för att informationen ska kunna gå i full hastighet i hjärnan.

I en studie som presenterades 2016 undersöktes impuls kontroll under emotionellt neutrala förhållanden respektive typiskt känslöväckande förhållanden hos tonåringar, unga vuxna i åldern 18–21 år och unga vuxna i 25-årsåldern. Under emotionellt neutrala förhållanden var de unga vuxna i åldern 18–21 år lika förmögna som de i 25-årsåldern att kontrollera sina impulser. Under typiskt känslöväckande förhållanden däremot var impuls beteendet och hjärnaktiviteten hos de i 18–21-årsåldern jämförbar med de värden som mättes upp hos tonåringarna. Hjärnan hos en 20-åring fungerar alltså på ett liknande sätt

som hos en 16- eller 17-åring när 20-åringen utsätts för stress, ilska, rädsla eller hot.

6.2.3 Ungas hjärnor är mer formbara

Utöver det som redovisats ovan bör tilläggas att hjärnan är mer plastisk, dvs. formbar, under ungdomen. Detta gäller särskilt under de sena tonåren och de första åren efter att individen fyllt 20 år. Det är därför från neurologisk synpunkt svårt att förutse framtida kriminalitet utifrån antisocialt beteende i denna ålder. Vissa studier har visat att en mycket hög andel av de som har begått allvarliga brott i ungdomen ”växer ur” kriminaliteten. De flesta ungdomar som begår brott gör alltså detta under en kortare period för att därefter leva ett välanpassat liv. Ungdomsbrottsligheten kan med andra ord, i enlighet med vad som har uttalats i en kunskapssammanställning av Brottsförebyggande rådet, beskrivas som episodisk till sin karaktär.

6.3 Något om de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder

6.3.1 Statistik om frihetsberövande påföljder för barn och unga under åren 2000–2020

Statens institutionsstyrelse, SiS, har sedan 2002 årligen redovisat statistik över sin verksamhet i rapporter som hålls tillgängliga på myndighetens webbplats.⁴ Nedanstående statistik bygger på dessa uppgifter, men även på statistik som inhämtats från Brå och Kriminalvården.

År 2002 fanns 74 fastställda platser för sluten ungdomsvård. Ungdomar som dömdes till sluten ungdomsvård vårdades vid den tidpunkten tillsammans med ungdomar som vårdades med stöd av LVU. År 2002 togs 86 ungdomar in för att avtjäna sluten ungdomsvård. Av dessa var 83 pojkar och 3 var flickor. Den genomsnittliga åldern vid intagning var 17,5 år och den genomsnittliga strafftiden var 9,2 månader. Av intagningarna var verkställigheten mer än ett år i elva fall. En övervägande majoritet av ungdomarna frigavs till föräldrahemmet eller eget boende.⁵

⁴ Se <https://www.stat-inst.se/publikationer/sis-arliga-statistik/> (2022-02-02).

⁵ Allmän SiS-rapport 2003:5, SiS årliga statistik 2002, s. 36 ff.

Motsvarande statistik för år 2005 visar att antalet platser det året fastställdes till 78 platser. Antalet intagningar under året var 104, varav 100 var pojkar och 4 flickor. I genomsnitt verkställde 78 ungdomar slutna ungdomsvård per månad.⁶ Genomsnittsåldern vid intagningen var 17,7 år och den genomsnittliga verkställighetstiden var 10 månader. Även 2005 skrevs merparten av ungdomarna ut eller frigavs till föräldrahemmet eller eget boende.

År 2010 fanns det totalt 68 platser som var speciellt avsedda för ungdomar som dömts till slutna ungdomsvård. Antalet enskilda intagningar under året var 79, varav 76 pojkar och 3 flickor. Medelåldern på de intagna var 17,6 år och den genomsnittliga strafftiden var 10,1 månader. Av statistiken följer att strafftiderna varierade mellan 14 dagar och tre år. Under året frigavs 88 ungdomar, merparten till föräldrahemmet.⁷

Statistiken för år 2015 visar att det fanns 56 platser avsedda för verkställighet av slutna ungdomsvård. Under året togs 44 enskilda individer in för verkställighet, 43 pojkar och en flicka. Den genomsnittliga åldern vid intagning var 17,2 år. Strafftiderna varierade mellan 30 dagar och knappt 3,5 år. Den genomsnittliga strafftiden var 9,9 månader. Den övervägande majoriteten frigavs till föräldrahemmet.⁸

Även under åren 2016–2019 fanns det 56 platser avsedda för slutna ungdomsvård. Motsvarande siffra för 2020 var 68. Medelåldern på de ungdomar som togs in för verkställighet var lite drygt 17 år. På senare år har en viss ökning skett av den genomsnittliga strafftiden, vilken under år 2019 var drygt ett år och 2020 strax under ett år.⁹

Hälften av de barn och unga som verkställde slutna ungdomsvård under våren 2022 hade fyllt 17 år när de begick det brott de dömdes för. Vid intagning var medelåldern 17,2 år. Den yngsta intagna var dock 15 år och den äldsta 22 år.¹⁰ Åldersspannet är alltså relativt stort.

⁶ Allmän SiS-rapport 2006:6, SiS årliga statistik år 2005 s. 52 ff. Genomsnittet beräknas på följande sätt: totalt antal ungdomar som varje dag under året fanns intagna för slutna ungdomsvård dividerat med antal dagar i respektive månad under året, se s. 52.

⁷ SiS i korthet 2010 s. 11 ff.

⁸ SiS i korthet 2015 – En samling statistiska uppgifter om SiS, s. 10 f.

⁹ Se SiS i korthet för åren 2016–2020.

¹⁰ Uppgifterna har tagits fram av SiS efter förfrågan från utredningen.

En sammanställning av statistiken finns i nedanstående tabell.

Tabell 6.1 Sammanställning statistik sluten ungdomsvård 2002–2020

År	Antal platser	Intagningar	Medelålder	Strafftider
2002	74	86	17,5 år	9,2 månader
2005	78	104	17,7 år	10,0 månader
2010	68	79	17,6 år	10,1 månader
2015	56	44	17,2 år	9,9 månader
2016	56	63	17,3 år	10,1 månader
2017	56	73	17,2 år	10,6 månader
2018	56	73	17,3 år	10,4 månader
2019	56	73	17,2 år	12,2 månader
2020	68	61	17,2 år	11,9 månader

Källa: Statens institutionsstyrelse, SiS, 2002–2020 (stat-inst.se).

Sammantaget visar alltså statistiken att antalet tillgängliga platser för sluten ungdomsvård och medelåldern för de som tagits in för verkställighet varit i stort sett konstant de senaste tio åren. Även den genomsnittliga strafftiden har varit i stort sett densamma fram till för tre år sedan då den ökade något. Under 2021 dömdes barn och unga till sluten ungdomsvård i 14,5 månader i genomsnitt, vilket är en ökning med ungefär 2,5 månader jämfört med 2020. Denna ökning är ett förväntat resultat av att påföljden ungdomsövervakning infördes under 2021. En del av de som skulle ha dömts till kortare tider i sluten ungdomsvård under 2021 dömdes i stället till ungdomsövervakning, vilket innebär att de korta frihetsstraffen utgör en minskad andel av samtliga domar på sluten ungdomsvård samtidigt som de långa straffen på motsvarande sätt utgör en större andel. Konsekvensen av detta blir att den genomsnittliga strafftiden för de personer som dömts till sluten ungdomsvård ökar.

Statistik från SiS visar att omkring en tredjedel av de som tas in för att avtjäna sluten ungdomsvård har fyllt 18 år när verkställigheten inleds. Cirka två tredjedelar har hunnit fylla 18 år när påföljden är avtjänad fullt ut.¹¹

Av Brås kriminalstatistik och av statistik som hämtats från Kriminalvården följer att ett antal barn och unga har dömts till fängelse. Av tabellen nedan visas att mellan noll och åtta barn och unga årligen

¹¹ Statistik från SiS levererad till utredningen 2022-12-02.

har påbörjat en fängelseverkställighet.¹² Av tabellen följer också antalet barn och unga mellan 15 och 20 år som har börjat avtjäna sluten ungdomsvård under samma år.

Tabell 6.2 Antal inledda verkställigheter av fängelse respektive sluten ungdomsvård i angiven ålder

År	Fängelse	Fängelse	LSU	LSU
Ålder	(15–17 år)	(18–20 år)	(15–17 år)	(18–20 år)
2022	0	545	30	24
2021	2	516	47	21
2020	2	541	51	14
2019	0	525	71	15
2018	8	495	51	16
2017	5	451	59	19
2016	7	407	64	20
2015	4	450	37	10
2014	3	395	39	12
2013	3	429	30	12
2012	5	500	43	15
2010	1	537	73	14

Källa: SiS, Brå och Kriminalvården.

Av Brå:s statistik följer även att den totala utdömda strafftiden i fängelse (för alla åldrar, dvs. såväl över som under 18 år), eller den så kallade straffmassan, har ökat på senare tid. Bara mellan år 2020 och 2021 ökade straffmassan med 18 999 månader, från 138 995 månader 2020 till 157 994 månader 2021. Det motsvarar en ökning med 14 procent. Under den senaste tioårsperioden var utvecklingen inledningsvis på en jämn nivå men sedan ökade strafftiden tydligt under åren 2018–2021. Jämfört med 2017 har den totala utdömda strafftiden ökat med 62 procent. Merparten (93 procent av den totala utdömda strafftiden 2020) avsåg fängelsedomar mot män, en nivå som varit densamma under den senaste tioårsperioden.¹³

Beträffande återfall i brott visar kriminalstatistik från Brå att 23 procent av de barn och unga i åldersgruppen 15–17 år som dömdes för brott under 2019 återföll i ny brottslighet inom ett år från ingångs-

¹² Statistiken hämtad från Kriminalvårdens register 2023-03-01. Uppgiften för år 2022 är preliminär och kan komma att ändras.

¹³ Brå Kriminalstatistik, s. 32.

händelsen. Det är en ökning med 1 procent jämfört med år 2010. Störst andel återfall (48 procent) hade de som dömts till ungdomsvård som mest ingripande påföljd. Även bland de som hade dömts till fängelse, sluten ungdomsvård eller skyddstillsyn var andelen som återföll hög (drygt 40 procent) vilket förmodligen till viss del kan förklaras av att dessa personer i allmänhet begått grövre brott och hade en mer omfattande brottsbelastning sedan tidigare. Statistiken visar även att risken för återfall är störst relativt kort tid efter frigivningen för att sedan avta.¹⁴

Sammantaget visar statistiken att barn och unga redan nu döms till fängelsepåföljd (även om det sker i få fall), att straffmassan ökar och att återfallsfrekvensen är hög i den åldersgrupp som är aktuell här.

6.3.2 Vilka döms till sluten ungdomsvård?

Det är ingen enkel uppgift att ge en rättvisande bild av de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder. Det handlar om förhållandevis få individer årligen och gruppen är inte homogen. Den översiktliga bild som lämnas här får alltså användas med viss försiktighet.

Många har minst en psykiatrisk- eller neuropsykiatrisk diagnos. Vanliga diagnoser är ADHD eller autismspektrumtillstånd, men även andra diagnoser, såsom intellektuell funktionsnedsättning, PTSD och svår uppförandestörning förekommer. Dokumentation om psykisk ohälsa och svåra uppväxtförhållanden förekommer också bland de barn och unga som skrivs in vid de särskilda ungdomshemmen. Dessutom har ungdomarna många gånger en missbruksproblematik. De droger som oftast har använts av ungdomarna är cannabis och Tramadol.

Så som framgår av den statistik som redovisats ovan har medelåldern för de barn och unga som tagits in för verkställighet av sluten ungdomsvård ända sedan påföljden infördes varit drygt 17 år. Det är åldern vid tiden för brottet som avgör vilken påföljd, fängelse eller sluten ungdomsvård, som ska väljas. I och med att många domar överklagas till andra och ibland även tredje instans, har en del av de unga hunnit fylla 18 år när domen blir verkställbar.

En övervägande majoritet av de omkring 70 individer som årligen döms till sluten ungdomsvård är pojkar. Så har det varit sedan påföljden infördes. Vissa år har det inte tagits in några flickor alls för verkställighet av sluten ungdomsvård, medan det andra år har tagits

¹⁴ Brå Kriminalstatistik, Återfall i brott 2019, preliminär statistik, s. 8 ff.

in upp till som mest fyra flickor. Det finns ingen lagreglering som innebär att unga som avtjänar sluten ungdomsvård ska hållas separerade från de barn och unga som har omhändertagits enligt LVU. Tidigare har dessa grupper placerats vid gemensamma avdelningar. SiS har dock i januari 2021 beslutat att inte blanda ungdomarna på det viset. I och med att det är så få flickor som avtjänar sluten ungdomsvård omfattas dock inte flickorna av det beslutet. Flickor som avtjänar sluten ungdomsvård gör alltså fortfarande det tillsammans med barn och unga som har omhändertagits enligt LVU.¹⁵

6.3.3 Vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Det ska beslutas om vård för barn och unga om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Det följer av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt 3 § LVU ska vård också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Detsamma gäller för den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk.

LVU avser insatser inom socialtjänsten och sådana insatser för barn och unga ska som utgångspunkt göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453; SoL). Den som är under 18 år ska även beredas vård enligt LVU, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård med stöd av 3 § LVU får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och per-

¹⁵ Beslut av SiS generaldirektör den 18 januari 2021, dnr 1.1.4-517-2021.

sonliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Beslut om vård enligt LVU beslutas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). Enligt 10 § LVU ska vården anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem. De hem som avses i bestämmelsen är sådana familjehem, andra hem för vård eller boende och särskilda ungdomshem som avses i 6 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Vården kan även inledas eller vidareutvecklas på sjukhus beroende på den unges vårdbehov. Vården ska bedrivas i samråd med socialnämnden.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem. SiS ansvarar för driften av de särskilda ungdomshemmen och för den vård och behandling som erbjuds den unge under vårdtiden. Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett hem som avses i ett särskilt ungdomshem under vårdtiden ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. I akuta situationer ska SiS omedelbart anvisa en sådan plats (12 § LVU).

Om den unge har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vården med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska där- efter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Under tid som den unge vårdas enligt LVU finns det möjlighet att vidta åtgärder mot den unge enligt 15–20 §§ LVU. Sådana åtgärder kan t.ex. innebära att den unge hindras från att lämna det hem som han eller hon har placerats vid och även i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras, begränsningar i den unges möjlighet att kommunicera via elektroniska kommunikationstjänster, genomgå kroppsvisitation, det privata rummet kan genomsökas och drogtester utföras. Tvångsåtgärder får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas (20 a § LVU).

När vård enligt LVU inte längre behövs ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra (21 § LVU).

Enligt 22 § LVU kan förebyggande insatser vidtas för den unge i vissa fall. Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett

beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. För vården ska det upprättas en särskild behandlingsplan. Samma sak gäller för den som är under 20 år och som har dömts till sluten ungdomsvård och som vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

När barn under 18 år misstänks för allvarlig brottslighet kan han eller hon i vissa fall placeras vid ett särskilt ungdomshem enligt LVU i stället för att häktas (jfr 24 kap. 4 § rättegångsbalken och 23 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Det samma gäller i vissa fall i avvaktan på dom efter att en huvudförhandling har avslutats.

Barn och unga som döms till sluten ungdomsvård har likheter med de som vårdas enligt LVU

SiS största verksamhetsgren utgörs av att bereda tvångsvård för unga. År 2021 hade SiS en beslutad platskapacitet om 670 platser inom LVU-vården, varav 591 platser var på låsbara enheter och 79 var på öppna avdelningar.¹⁶ Barn och unga med koppling till brottslig verksamhet och som är omhändertagna och placerade enligt LVU på den grunden utgör SiS kärnmålgrupp. En given dag har myndigheten runt 250 pojkar upp till 21 år placerade på grund av att de riskerar att utsätta sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet. Åldersspannet är brett; runt 30 procent är över 18 år men många är under 15 år.

Inom den LVU-vård som bedrivs vid SiS särskilda ungdomshem finns många barn och unga med kopplingar till kriminella nätverk. Många av ungdomarna har varit inblandade i skjutningar och spräng-

¹⁶ SiS i korthet 2021, En samling statistiska uppgifter om SiS, s. 5.

ningar i kriminella miljöer. De flesta som är placerade på SiS enligt LVU på grund av kriminalitet befinner sig i en pågående rättsprocess. Många av ungdomarna kommer direkt från häkten eller är dömda till ungdomsvård. Flera ungdomar avtjänar även ungdomsövervakning samtidigt som de är tvångsomhändertagna enligt LVU. Av den anledningen har SiS beslutat att två av de särskilda ungdomshemmen som tar emot unga enligt LVU ska tillhöra den högsta säkerhetsklassen (se avsnitt 7.5 nedan om SiS säkerhetsprojekt som bl.a. lett fram till att de särskilda ungdomshemmen delas in i olika säkerhetsklasser). Vid dessa ungdomshem finns totalt åtta avdelningar för LVU-placerade och fyra för unga som är dömda till sluten ungdomsvård.

Samtidigt verkställer omkring 50–60 barn och unga sluten ungdomsvård vid vissa av de särskilda ungdomshemmen. En majoritet av dem har tidigare varit placerade enligt LVU och många befinner sig redan på ett ungdomshem när de börjar avtjäna sluten ungdomsvård eller någon annan ungdomspåföljd. För vissa unga finns beslutet om omhändertagande enligt LVU kvar under verkställigheten och drygt var femte ung som ska frigges från sluten ungdomsvård blir i stället omhändertagen enligt LVU på grund av kvarstående vårdbehov. Den unge blir då kvar inom SiS verksamhet för fortsatt vård. Målgrupperna inom SiS olika verksamhetsgrenar överlappar således varandra i allt väsentligt, vilket också var en av anledningarna till att SiS fick uppdraget att verkställa sluten ungdomsvård när sluten ungdomsvård infördes som frihetsberövande påföljd för barn och unga.

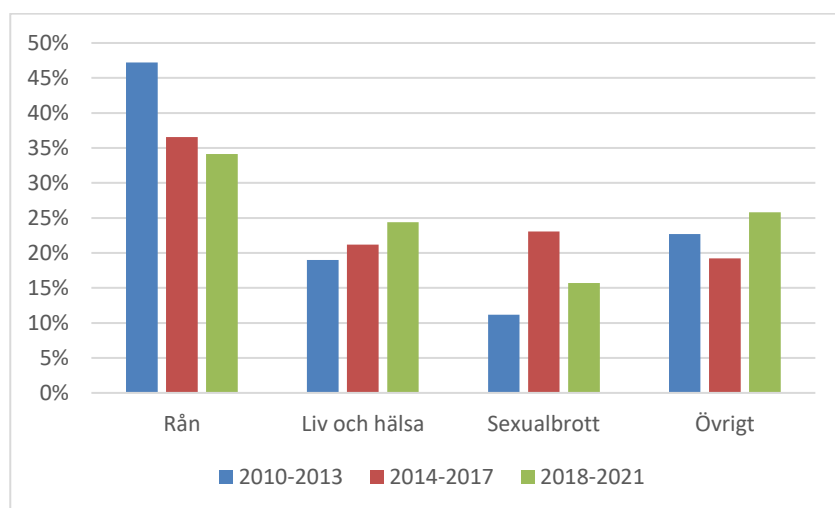
6.3.4 Huvudbrotten i domar där sluten ungdomsvård dömts ut som påföljd 2010–2021

Redovisningen ovan visar alltså att det inte har skett någon tydlig förändring i straffvärdet för den samlade brottsligheten som resulterat i domar på sluten ungdomsvård under större delen av perioden från mitten av 2000-talet och fram till i dag. Samtidigt kan ett allt för stort fokus på den genomsnittliga strafftiden skymma eventuella förändringar i den typen av brottslighet som resulterat i domar där sluten ungdomsvård valts som påföljd. Den här typen av förändringar kan ge insikter i möjliga förändringar i klientgruppens sammansättning inom sluten ungdomsvård.

En analys av huvudbrotten som resulterat i domar på sluten ungdomsvård sedan 2010 visar att det har skett en del förändringar i sam-

mansättningen av brottsligheten. Sett till huvudbrotten har tre brottskategorier dominerat under hela perioden sedan 2010, nämligen rån, brott mot liv och hälsa samt sexualbrott. Tillsammans har någon av dessa varit huvudbrott i cirka 75–80 procent av samtliga tingsrättsdomar med sluten ungdomsvård som påföljd under hela perioden sedan 2010. Samtidigt har andelen domar som resulterat i sluten ungdomsvård med rån som huvudbrott minskat över tid, medan andelen domar med ett brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken) som huvudbrott har ökat något (se figur 6.1 nedan).

Figur 6.1 De vanligaste huvudbrotten som resulterat i dom på sluten ungdomsvård under perioden 2010–2021

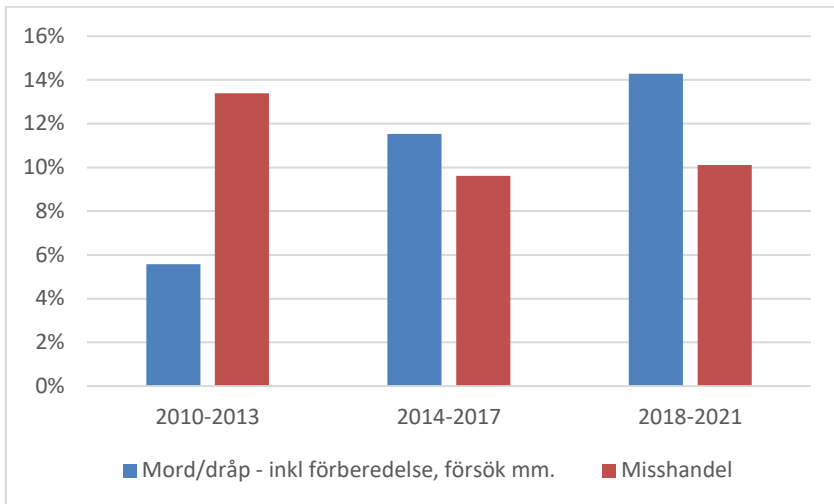


Källa: Brå:s officiella statistik.

Vid en närmare analys av domar för brott mot liv och hälsa, ser man samtidigt en tydlig förändring över tid i andelen domar där huvudbrottet är misshandel (främst grova brott) respektive mord/dråp (främst försöksbrott)¹⁷. Andelen domar med misshandel som huvudbrott har minskat över tid, medan andelen med mord/dråp som huvudbrott har ökat (från närmare sex procent 2010–2014 till drygt 14 procent 2018–2021, figur 6.2 nedan).

¹⁷ Det är få domar till sluten ungdomsvård som avser fullbordat mord eller dråp. Det handlar om 1,3 domar per år i genomsnitt under perioden 2010–2015, 2,3 per år i genomsnitt under perioden 2016–2021 enligt statistik från Brå som tagits fram särskilt för utredningens räkning.

Figur 6.2 Andel domar som resulterat i sluten ungdomsvård där huvudbrottet varit inom kategorin brott mot liv och hälsa under perioden 2010–2021

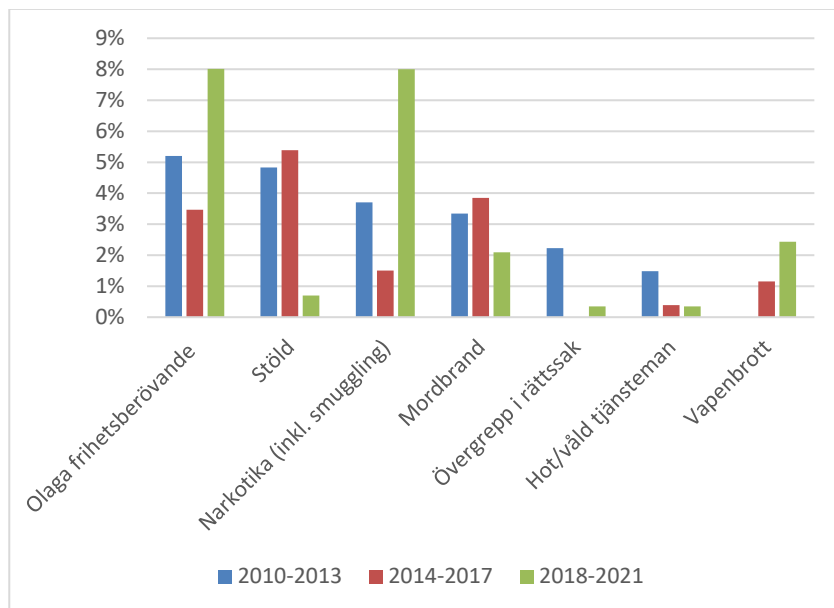


Källa: Brå:s officiella statistik.

Det har också skett förändringar över tid i sammansättningen av de mindre vanliga typerna av huvudbrott som förekommer i domar på sluten ungdomsvård. Under perioden 2010–2013 var människorov/-olaga frihetsberövande och stöldbrott vanligast bland de mer sällsynta brottstyperna (cirka fem procent av domarna vardera). Under de senaste åren (2018–2021) utgör stöld huvudbrottet i mindre än en procent av domarna, medan andelen domar med människorov/olaga frihetsberövande som huvudbrott har ökat till åtta procent. Andelen domar med narkotikabrott (inklusive narkotikasmuggling) som huvudbrott har också ökat, från närmare fyra procent 2010–2013 till åtta procent 2018–2021 (figur 6.3 nedan).

Andelen domar med mordbrand, övergrepp i rättsak eller hot och våld mot tjänsteman som huvudbrott har minskat, medan man från 2016 börjar se enstaka domar där huvudbrottet i domen är ett brott mot vapenlagen. Dessa domar är få – de svarar för endast drygt två procent av domarna där påföljden bestämts till sluten ungdomsvård under 2018–2021 – men det innebär en förändring jämfört med tidigare. Under hela perioden 2000–2015 finns det bara en enda dom i lagföringsstatistiken med sluten ungdomsvård med brott mot vapenlagen som huvudbrott.

Figur 6.3 Andel övriga brottstyper som resulterat i dom på slutet ungdomsvård under perioden 2010–2021



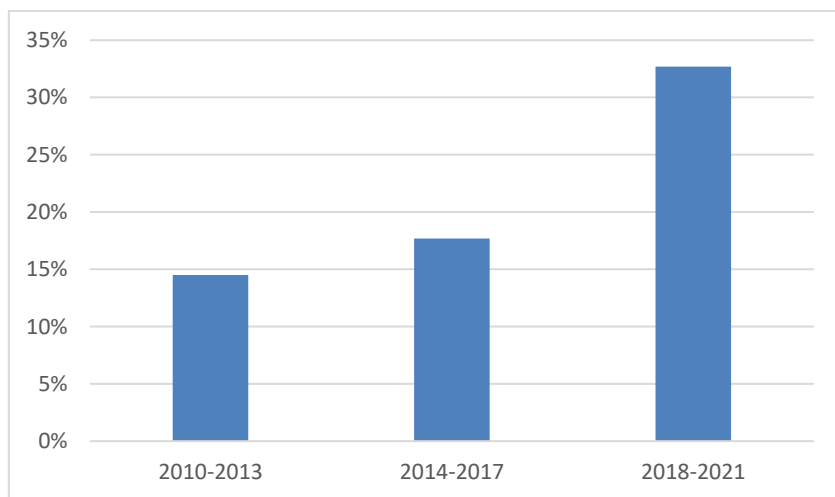
Källa: Brå:s officiella statistik.

Flera av de brottstyper som har ökat sin andel bland huvudbrotten i domar med slutet ungdomsvård som påföljd är sådana som har kopplats till de senaste årens ökning i konflikter i den kriminella miljön: dödligt våld, narkotikabrott, vapenbrott och olaga frihetsberövande. Det kan därför vara av intresse att redovisa hur stor andel av huvudbrotten i domar på slutet ungdomsvård som dessa brottstyper tillsammans svarar för under perioden sedan 2010.

Som framgår av figuren nedan har andelen domar med någon av dessa fyra brottstyper som huvudbrott ökat från närmare 15 procent under 2010–2013, till över 30 procent under 2018–2021. Det kan också nämnas att allmänfarlig ödeläggelse, en brottsrubricering som används vid åtal om sprängningar, dyker upp som huvudbrott för första gången år 2021, och förekommer i flera domar under detta år. Dessa domar, som inte tagits med i figuren nedan, svarar för ytterligare ett par procent av domarna under perioden 2018–2021. Även om det inte utifrån statistiken går att dra några slutsatser om hur stor andel av dessa brott som faktiskt har koppling till konflikter i kriminella miljöer tyder ut-

vecklingen på att brottslighet med koppling till dessa miljöer sannolikt svarar för en betydligt större andel av de brott som resulterar i en dom på sluten ungdomsvård i dag jämfört med tidigare.

Figur 6.4 Andel av domar på sluten ungdomsvård där huvudbrottet varit mord eller dråp (främst försöksbrott), olaga frihetsberövande, narkotikabrott och vapenbrott



Källa: Brå:s officiella statistik.

Sammanfattningsvis visar genomgången att den brottslighet som resulterar i domar på sluten ungdomsvård i huvudsak består av samma brotstyper i slutet av den undersökta perioden som under början av 2010-talet – rån samt grövre vålds- och sexualbrott. I kombination med redovisningen av utvecklingen av den genomsnittliga utdömda strafftiden för sluten ungdomsvård, som visat att den genomsnittliga strafftiden varit tämligen stabil under hela perioden fram till 2020, innebär det att karaktären och grovheten av den grövsta brottsligheten bland 15–17-åringar på ett generellt plan inte har förändrats i någon större utsträckning under perioden sedan 2010.

Samtidigt finns det tecken som tyder på en successiv ökning sedan 2010 i den andel av de unga som döms till sluten ungdomsvård som har begått brott som kan ha koppling till kriminella miljöer. Det finns bl.a. en ökande andel som dömts för försök till mord och dråp jämfört med grov misshandel samt en ökning av andelen som dömts för narkotikabrott, olaga frihetsberövande och i vissa fall allmänfarlig öde-

läggelse och brott mot vapenlagen. Sammantaget innebär det att ungdomar som dömts för brottslighet med koppling till kriminella miljöer sannolikt utgör en betydligt större andel av de unga som döms till slutna ungdomsvård i dag än de gjorde för tio år sedan.

Den förändring man ser i sammansättningen av brottsligheten hos de unga som döms till slutna ungdomsvård i slutet av perioden kan dock inte utan vidare tolkas som en direkt spegling av förändringar i karaktären av den faktiska ungdomsbrottsligheten. Förändringen i den lagförda brottsligheten kan delvis bero på en förskjutning i fokus för polisens arbete under de senaste åren, t.ex. i form av ett ökat fokus på brott kopplade till vissa typer av kriminella nätverk och ett något minskat fokus på de grövre brott som begås av unga utan koppling till kriminella nätverk. Oavsett anledning tyder dock förändringen i den lagförda brottsligheten på en betydelsefull förändring av sammansättningen i den slutna ungdomsvårdens klientgrupp, som bland annat för med sig ökade krav på att ta hänsyn till intagnas eventuella grupp-tillhörigheter vid placeringsbeslut.

6.3.5 En strängare syn på brott påverkar den grupp unga som avtjänar frihetsberövande påföljder

Straffskärpningar kan åstadkommas på flera olika sätt, t.ex. genom att ändra minimi- och maximistraffet för brott, införa flera grader av ett brott, precisera vilka närmare omständigheter som ska leda till att ett brott ska hänföras till en svårare grad av brottet (s.k. kvalifikationsgrunder) och genom att införa generella bestämmelser som innebär att brott ska anses svårare än vad som tidigare gällt (t.ex. genom ändringar i 29 kap. brottsbalken). Reformen som innebär att minimistraffet för ett brott skärps är ofta effektiva i den bemärkelsen att de snabbt leder till genomslag i rättstillämpningen.

En betydelsefull och påtaglig förändring avser straffet för mord. Det straffet har skärpts flera gånger sedan påföljden slutna ungdomsvård infördes, senast 2020. Den lagändringen innebär en förändring av när straffet ska bestämmas till livstids fängelse. Efter 2020 års lagändring är utgångspunkten för straffvärdet vid mord fängelse i sexton år, vilket innebär en höjning med två år i förhållande till vad som gällde dessförinnan (se "Mordet med kökskniven", NJA 2021 s. 32 jämfört med "Bajonettmordet", NJA 2013 s. 376, och "Mordstraffskalan", NJA 2016 s. 3). Förändringen påverkar självfallet straffmätningen även

när unga personer berövar en annan livet, men det påverkar också behovet av att se över den maximala strafftiden för sluten ungdomsvård eller någon annan frihetsberövande påföljd för barn och unga.

Endast när unga lagöverträdare döms för mycket allvarliga brott eller för flera allvarliga brott kommer det i fråga att döma den unge till en frihetsberövande påföljd. Straffen för flertalet av de brott som är vanligt förekommande när barn och unga döms till sluten ungdomsvård har under de senaste fem åren skärpts påtagligt. Det leder till att de frihetsberövande påföljder som döms ut för barn och unga förmodligen kommer att bli längre. Exempelvis kan nämnas att minimistraflet för våldtäkt och våldtäkt mot barn per den 1 augusti 2022 har höjts med ett år, från två års straffminimum till tre år.¹⁸

De senaste åren har straffen för vapenbrott successivt skärpts dels genom att straffskalan för brottet höjts i flera steg, dels genom att det har införts fler grader av brottet samt att kvalifikationsgrunderna för grovt och synnerligen grovt brott har ändrats. Straffskalan för brott av normalgraden var i tiden före 2014 fängelse i högst ett år. I dag är den tillämpliga straffskalan fängelse i högst tre år. Även beträffande övriga grader av vapenbrott har straffen skärpts och nya kvalifikationsgrunder har införts för grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Efter den senaste ändringen ska det, som ett skäl för att bedöma brottet som grovt, särskilt beaktas om ett vapen har innehafts i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Vidare anges numera i 9 kap. 1 a § vapenlagen (1996:67) att enhandsvapen anses vara av särskilt farlig beskaffenhet om det är kraftfullt eller har en särskilt farlig konstruktion eller utformning.¹⁹ I april 2023 remitterade regeringen en departementspromemoria i vilken det bl.a. föreslås att minimistraflet för grovt vapenbrott ska höjas till fyra år och att minimistraflet för synnerligen grovt vapenbrott ska höjas till sex år. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.

Den 1 juli 2023 skärptes straffen för bl.a. olaga hot, grovt olaga hot och rån. Samtidigt skärptes även straffet för narkotikabrott bestående av försäljning av narkotika eller befattning med narkotika som är avsedd att säljas.²⁰ Även andra lagändringar trädde i kraft då som kan komma att påverka längden av frihetsberövande påföljder för barn

¹⁸ Se prop. 2021/22:231 och SFS 2022:1043.

¹⁹ Se prop. 2013/14:226, prop. 2017/18:26 och prop. 2019/20:200.

²⁰ Se prop. 2022/23:53, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/01/prop.-20222353> (2023-03-06) och Skärpta straff för brott i kriminella nätverk Justitieutskottets Betänkande 2022/23:JuU8.

och unga i framtiden. I paragrafen om försvårande omständigheter i 29 kap. 2 § brottsbalken har tydliggjorts att det vid bedömningen av ett brott straffvärde särskilt ska beaktas om gärningsmännen varit i numerärt överläge och detta har utnyttjats vid brottet. Dessutom infördes en ny bestämmelse i 29 kap. brottsbalken enligt vilken det ska anses synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat liknande ämne och brottet har begåtts på allmän eller liknande plats. Detsamma gäller om angreppet haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämnen eller annat liknande ämne använts, eller varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag. I sådana fall ska det även vara möjligt att döma till ett längre fängelsestraff på viss tid än det högsta straff som annars kan följa på brottet (26 kap 3 a § brottsbalken). Gångbrottsutredningen, vars betänkande låg till grund för lagändringarna, har vidare föreslagit att återfall i brott ska leda till strängare straff. I propositionen bedömde regeringen att den frågan bör utredas ytterligare.²¹ Den 1 juni 2023 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen Ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott som bl.a. innebär att utredningen ska föreslå skärpta återfallsregler. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.²²

Slutligen bör även nämnas att Flerbrottsutredningen har lämnat förslag som syftar till att skärpa straffen för dem som vid ett och samma tillfälle döms för flera olika brott (flerfaldig brottslighet). Ett av förslagen innebär att de särskilda straffskalor som gäller vid flerfaldig brottslighet höjs. Som högst ska det vara möjligt att överskrida straffmaximum för brottet med sex års fängelse, vilket innebär att straffmaximum i dessa fall blir fängelse i 16 år.²³

Det lämnas också förslag på en ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet införs. Den modell som Flerbrottsutredningen förordar innebär att straffen för flerfaldig brottslighet kommer bli längre än vad som är fallet i dag. Vidare ska straffmaximum enligt förslaget tillämpas när brottens antal och allvar ger skäl till det och möjligheten att döma till fängelse för flera brott som var för sig endast skulle föranlett böter ska utnyttjas i större utsträckning än i dag. Slutligen ska

²¹ Se prop. 2022/23:53 s. 13 f. och 36 ff.

²² Se dir. 2023:74.

²³ SOU 2023:1, s. 216 ff.

en samlad bedömning av straffvärdet alltid göras med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning eller fara som brotten har medfört.²⁴

Flerbrottsutredningen lämnar även förslag om att det ska införas en ny bestämmelse om hur stora intervallen mellan olika fängelsestraff ska vara, dvs. vilka s.k. straffmättningsstationer som ska användas inom ramen för den tillämpliga straffskalan.²⁵

Vad som nu har redovisats är inte någon uttömmande beskrivning av de straffskärpningar som skett och som kan förväntas ske. Det råder dock inte någon tvekan om att straffen har skärpts väsentligt beträffande de brott som är vanligt förekommande bland barn och unga som döms till sluten ungdomsvård och att ytterligare förändringar i skärpande riktning är att vänta.

Det är inte möjligt att göra några generellt giltiga beräkningar av hur dessa skärpningar kommer att påverka strafftiderna för barn och unga mellan 15 och 17 år. Det kan dock konstateras att flera skärpningar har gjorts som både enskilt och tillsammans lär innebära att strafftiderna för en vuxen lagöverträdare kommer att öka med flera år i vissa fall. För unga lagöverträdare kan det efter att ungdomsreduktionen har beaktats röra sig om ökade strafftider med allt från några månader till flera år beroende på ungdomens ålder vid tiden för brottet och vilket eller vilka brott det är fråga om. Detta måste beaktas vid utredningens fortsatta överväganden.

6.4 Om behandlingseffekter vid frihetsberövanden

6.4.1 Brottsåterfallsförebyggande effekter av frihetsberövande påföljder

Vid verkställigheten av ett frihetsberövande straff ska verkställigheten – i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till kravet på samhällsskydd – inriktas på åtgärder som syftar till att förebygga återfall. Att den dömda är frihetsberövad under påföljden innebär också att det därmed är mycket svårare för den dömda att planera och begå nya brott.

I en systematisk kunskapsöversikt sammanställde Petrich och medarbetare forskning om effekterna av frihetsberövande påföljder för dömda lagöverträdare i fråga om risk för återfall i ny allvarlig brottslighet. Baserat på 116 studier och statistisk sammanräkning (meta-

²⁴ SOU 2023:1, s. 250 ff.

²⁵ SOU 2023:1, s. 298 ff.

analys) av eventuella effekter fann man att frihetsberövande påföljder inte har någon återfallsreducerande effekt eller till och med ökade återfallen något efter avslutad påföljd jämfört med icke-frihetsberövande påföljder som skyddstillsyn.²⁶ Författarna drog slutsatsen att resultaten var stabila oavsett variationer i metodologisk noggrannhet i ursprungsstudierna, påföljdstyper och olika sociodemografiska förutsättningar hos undersökta lagöverträdare. Man menar avslutningsvis att det är osannolikt att fängelsepåföljder minskar återfall i brott om de inte erbjuder rehabiliterande verkställighetsinnehåll som kan förändra brottsdömda människor i positiv riktning utifrån forskning om vad som faktiskt fungerar.

Av särskilt intresse för de frågor som behandlas i betänkandet är en annan ungefärligen samtidig systematisk kunskapsöversikt där forskarna Loeffler och Nagin enbart tagit med studier utformade specifikt för att minimera de snedvridande effekterna av s.k. urvalsbias på analyser av fängelsepåföljders möjliga effekter på återfallsrisk. Urvalsbias innebär att det sällan är slumpmässigt vilka individer som döms till olika slags påföljder; påföljden påverkas av lagöverträdarens ålder, brotts-historia och andra fallspecifika omständigheter liksom förstås den lagstiftning och juridiska praxis som utövas av domstolarna.

Författarna rapporterade²⁷ att man i de flesta av de tolv inkluderade studierna fann att en fängelsepåföljd efter fällande dom hade liten inverkan på återfallsrisken²⁸. I ett mindre antal av studierna fann man säkerställda effekter, men riktningen på dessa gick åt olika håll. De återfallsreducerande effekterna sågs främst i fängelsemiljöer där rehabiliterande insatser i form av skola, utbildning och psykologisk behandling var väl utbyggda, t.ex. i en studie av unga lagöverträdare²⁹. Sådana rehabiliterande insatser genomförs företrädesvis enligt de forskningsbaserade risk-, behovs- och mottaglighetsprinciperna för effektiv rehabilitering av lagöverträdare.³⁰

²⁶ Petrich D.M., Pratt T.C., Jonson C.L., & Cullen F.T. Custodial sanctions and reoffending: a meta-analytic review. *Crime & Justice* 2021;50:353-424.

²⁷ Loeffler C.E. & Nagin D.S. The impact of incarceration on recidivism. *Annual Review of Criminology* 2022;5:133-52.

²⁸ De två designen som använts i den systematiska sammanställningen baserades antingen på slumpmässig tilldelning av mål till domare där forskarna utnyttjar att domare faktiskt dömer ärenden olika hårt (eng: judge instrumental variable studies), eller på diskontinuiteter i straffens svårighetsgrad kring vissa straffmättningsbrytpunkter (eng: regression discontinuity studies).

²⁹ Hjalmarsson R. 2009. Juvenile jails: A path to the straight and narrow or to hardened criminality? *Journal of Law and Economics* 2009;52:779-809.

³⁰ Bonta J. & Andrews D. *The psychology of criminal conduct*. 6:e upplagan. Routledge. 2017.

Avslutningsvis var resultaten från studier av frihetsberövande häktning innan rättegång mer entydiga; de flesta fann en genomsnittlig skadlig effekt på brottsåterfall efter frigivning.³¹

Orsaken till de observerade svaga och heterogena återfallsförebyggande effekterna av fängelse jämfört med icke-frihetsberövande påföljder kan alltså antas bero på den rehabiliterande kvaliteten i påföljderna och formerna för utslussning och uppföljning i frihet. Ytterligare forskning kan förhoppningsvis bidra med mer kunskap i frågan.

6.4.2 Effekter på unga lagöverträdare

I en annan aktuell systematisk kunskapsöversikt fokuserade Creemers och medarbetare³² på om strängare frihetsberövande straff är effektiva för att minska brottsåterfall specifikt bland unga lagöverträdare under 23 års ålder som begått allvarliga vålds- eller sexualbrott. Baserat på tre tillgängliga studier av återfall efter icke frihetsberövande påföljder (villkorlig frigivning eller vård i frihet) jämfört med ett drygt 20-tal av frihetsberövande påföljder fann man ingen skillnad i brottsåterfall generellt. Inte heller fann man något samband mellan fängelsestraffets längd och risken för återfall i brott efter frigivning.

Samtidigt påminner författarna³³ om möjliga störfaktorer (eng: confounders) och urvalbias när man jämför effekter av olika påföljder. Det finns stöd för att antisocialt beteende som debuterar redan innan tonåren oftare utmärks av individuella sårbarhetsfaktorer som lättväckt aggressivitet, förekommer i flera olika miljöer, innefattar fysiskt våld och kvarstår till vuxen ålder. Med början i tonåren ses en mer situationsbetingad och övergående brottslighet som i större utsträckning påverkas av aktuella sociala faktorer. Unga med högre risk att återfalla kan komma att begå brott med högre straffvärde och få längre frihetsberövande straff. Återfallsrisken i brott efter frihetsberövande påföljder med olika längd kan alltså därför åtminstone delvis förklaras av olika omfattande risk- och sårbarhetsfaktorer.

³¹ Loeffler C.E. & Nagin D.S. The impact of incarceration on recidivism. *Annual Review of Criminology* 2022;5:133-52.

³² Creemers H.E., van Logchem E.K., Assink M., & Asscher J.J. Ramping up detention of young serious offenders: A safer future? *Trauma Violence & Abuse* 2022;Sep 5:1-19.

³³ Creemers H.E., van Logchem E.K., Assink M., & Asscher J.J. Ramping up detention of young serious offenders: A safer future? *Trauma Violence & Abuse* 2022;Sep 5:1-19.

För bättre rehabilitering behövs enligt författarna³⁴ forskning som kan hjälpa till att klargöra straffutmätningens återfallsförebyggande effekter; särskilt skillnader mellan frihetsberövande och icke-frihetsberövande påföljder.

6.4.3 Forskning som jämfört fängelse med placering vid ungdomshem

Pettersson jämförde 2010³⁵ nya lagföringar för brott inom tre år bland 15–17-åringar som dömts till slutna ungdomsvård (LSU) 1999–2003 med motsvarande återfall för unga som dömts till fängelse under åren 1991–1998, innan LSU infördes. Resultatet visade att totalt 78 procent av de LSU-dömda och 68 procent av tidigare fängelsedömda hade någon ny lagföring inom tre år. Motsvarande andelar för nya lagföringar för våldsbrott var 48 procent respektive 33 procent. När författaren kontrollerade statistiskt för den mer omfattande tidigare brottsbelastningen bland LSU-dömda minskade skillnaderna i brottsåterfall och försvann i vissa fall helt.

Utredningen har inte utöver nu nämnda studie funnit några välgjorda studier som någorlunda jämförbart har undersökt eventuella skillnader i brottsåterfall efter frihetsberövande i fängelse jämfört med motsvarande frihetsberövande i ungdomshem som liknar SiS ungdomshem. Sådana jämförelser försvåras också av skillnader mellan olika länders lagstiftning, antalet frihetsberövade unga lagöverträdare i olika påföljdstyper samt rehabiliterande innehåll i olika påföljder.

6.4.4 Alternativ till fängelse och ungdomshem

I en systematisk kunskapsöversikt jämfördes effekter av vård för unga lagöverträdare på ungdomshem med en manualbaserad vårdform utanför föräldrahemmet; Treatment Foster Care Oregon for Adolescents (TFCO-A).³⁶ I medtagna studier hanterade man inledande skillnader mellan deltagare genom matchning eller slumpmässig fördelning till de

³⁴ Creemers H.E., van Logchem E.K., Assink M., & Asscher J.J. Ramping up detention of young serious offenders: A safer future? *Trauma Violence & Abuse* 2022;Sep 5:1-19.

³⁵ Petterson T. Återfall i brott bland ungdomar dömda till fängelse respektive slutna ungdomsvård. Rapport 2/10. Stockholm: Statens institutionsstyrelse. 2010.

³⁶ Gutterswijk R.V., Kuiper C.H.Z., Lautan N., Kunst E.G., van der Horst F.C.P., Stams G.J.J.M., & Prinzie P. The outcome of non-residential youth care compared to residential youth care: A multilevel meta-analysis. *Children and Youth Services Review* 2020;113:104950.

båda behandlingsalternativen och forskarna, Gutterswijk och medarbetare, kontrollerade även för återstående individuella skillnader i sina analyser.³⁷

Ungdomar som begått allvarligare brott och placerats i en så kallad kvalificerad behandlingsfamilj hade till exempel färre brottsåterfall än de som placerats i ungdomshem. Den stora fördelen med ungdomsvård utanför ungdomshem är att den unge då bor ensam en speciellt utvald och tränad behandlingsfamilj samt att ungdomens föräldrar lättare kan involveras konstruktivt i behandling än när den unge bor på ungdomshem.

En annan viktig fördel med vård utanför institution eller på behandlingshem med boende för flera ungdomar med allvarlig kriminalitet är att möjliga skadliga effekter av det senare undviks. De skadliga effekterna anses särskilt orsakas av så kallade smittoeffekter eller avvikelseträning. Det innebär att ungdomar med kriminalitet riskerar att förstärka varandras antisociala beteenden när vård ges till en grupp i stället för individuellt till respektive ungdom. Dessutom är ungdomsvård på institution intensiv och dyr och begränsar förstås allvarligt ungdomars autonomi. En liknande systematisk kunskapsöversikt med väsentligen samma huvudfynd från svenska SBU³⁸ visar dock att behandlingsfamilj enligt TFCO-A är något dyrare än placering i ungdomshem när vistelsetiden är jämförbar.

Även om den s.k. effektstorleken till förmån för behandling i behandlingsfamilj bara var något bättre än för kriminellt belastade ungdomar i institutionsvård, bedöms även små förbättringar vara meningsfulla på lång sikt. En liten effekt kan vara särskilt viktig när interventioner riktar sig mot omfattande eller svåra problem som allvarliga beteendeproblem hos ungdomar. TFCO-A är i dag endast tillgänglig i begränsad utsträckning i Sverige och Socialstyrelsen bedömer att tillgängligheten bör utökas.³⁹

Det finns förstås fortfarande en grupp ungdomar som begår allvarliga brott och har höga risker för återfall i kriminalitet. De kan ha

³⁷ Moffitt T.E. (2015). Life-course-persistent versus adolescence-limited antisocial behavior. I: D. Cicchetti & D.J. Cohen (red.), *Developmental psychopathology: Risk, disorder, and adaptation* (s. 570–98). Andra upplagan. John Wiley & Sons.

³⁸ Åström T., Bergström M., Håkansson K., Jonsson A.K., Munthe C., Wirtberg, ... & Sundell K. Treatment foster care Oregon for delinquent adolescents: A systematic review and meta-analysis. *Research on Social Work Practice* 2020;30:355-67.

³⁹ Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år. Socialstyrelsen, 2021. Nedladdad från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2021-11-7626.pdf> (2023-06-10).

tidigt debuterande uppförandestörning, uttalad våldsbenägenhet eller skadligt substansbruk som gör dem mindre lämpliga för behandling i fosterhem, och där ungdomsvård på institution är det enda genomförbara alternativet. Ibland är beteendeproblemen så allvarliga att ungdomarna blir svåra att bemöta och hantera i sin egen familj eller till och med i en fosterfamilj, vilket också medför stora risker för instabilitet i fosterhemsplaceringen.

6.4.5 Upphörandeforskning – att sluta begå brott

I slutet av 2019 fick Brå i uppdrag av regeringen att studera de strategiska brotten. Förutom att uppdatera kunskapen om vilka brotts typer bland unga som starkast indikerar en risk för fortsatt brottslighet, omfattade uppdraget bl.a. att göra en kunskapssammanställning av vilka faktorer som ökar möjligheterna för någon att lämna ett kriminellt sammanhang. Sammanställningen skulle vidare ha ett särskilt fokus på unga personer. Brå redovisade uppdraget i rapporten *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*. Nedanstående redogörelse bygger i huvudsak på uppgifter ur rapporten.⁴⁰

När man inom forskning talar man om sådana omständigheter som leder till att en person slutar att begå brott används begreppet upphörandefaktorer. Vilka faktorer som har betydelse och hur stor betydelse olika faktorer har för om en person återfaller i brott varierar från person till person. Det finns inte heller någon forskningsbaserad tidpunkt för när en person har ”slutat begå brott” utan forskare har olika uppfattning om hur länge man behöver vänta innan man kan se frånvaron av återfall i brott som permanent. Upphörande från brott anses dessutom vara en process snarare än ett tillstånd. Det är också en process som tar tid, och återfall kan inträffa på vägen. Process innebär dessutom mer än en avsaknad av återfall i brott. Den innebär också bl.a. en förändring av individens självbild och av hur andra ser på individen. Inom upphörandeforskningen talar man, precis som när fråga är om faktorer av betydelse för att en person börjar begå brott eller återfaller i brott, om risk- och skyddsfaktorer. En riskfaktor bidrar till att skapa, upprätthålla eller öka brottsaktivitet, medan en skyddsfaktor

⁴⁰ Ju2019/03969/KRIM och Brå rapport 2021:5 där ytterligare referenser till underliggande forskningsstudier kan hittas.

bidrar till att eliminera, försvaga eller minska brottsaktivitet. Faktorer som påverkar sannolikheten för att någon ska börja begå brott eller inleda en brottsaktiv period påverkar många gånger personens benägenhet att sluta begå brott.⁴¹

Upphörandeprocessen börjar med ett avbrott i brottsligheten, som kan vara kort eller långt, avsiktligt eller oavsiktligt (t.ex. genom ett frihetsberövande på grund av brott). Därefter sker i ett andra steg en förändring som innebär att individen ser sig som en åtminstone delvis annan person än tidigare (eventuellt efter att ha deltagit i behandlingsprogram). Det här steget kännetecknas av att personen inte längre vill begå ytterligare brott. I det tredje steget av upphörandeprocessen bekräftas sedan den nya självbilden som personen har som icke-kriminella av andra personer i omgivningen som inte betraktar och bemöter personen en ”kriminell” person.⁴²

Systemet med villkorlig frigivning kan ses som ett viktigt verktyg i arbetet med att få en dömd person att upphöra med brott. Under verkställigheten i anstalt har personens risk- och skyddsfaktorer identifierats och den dömda har fått genomgå behandlingsprogram och anvisats andra åtgärder för att arbeta utifrån identifierade behov. Vid utslussning och efterföljande villkorlig frigivning behövs ett fortsatt arbete där den dömda får praktisera de nya kunskaperna när han eller hon åter ska etablera sig i samhället. Redan när den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt påpekades i förarbetena att erfarenheterna visat att den som frigges från ett frihetsstraff ofta ställs inför stora svårigheter och sällan på egen hand kan klara upp de problem som återgången till ett normalt liv medför.⁴³ Tiden närmast efter frigivning från anstalt hade visat sig vara särskilt känslig från återfallssynpunkt. Genom villkorlig frigivning och möjligheten att under en provotid övervaka den frigivna, skulle övergången från fängelsevistelsen till livet i frihet underlättas.⁴⁴ Risken för återfall i brott är allra störst precis efter frigivningen och den börjar därefter avta cirka ett år efter frigivningen.⁴⁵

Även om det alltså inte finns någon allmängiltig forskning om vad som får en person att upphöra med brott har man funnit en rad olika

⁴¹ Faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv och strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet, rapport 2021:5, s. 11 och 53.

⁴² Villman, E., *Förväntad desistance. Vad får norska fångar att tro på en framtid utan kriminalitet*, s. 11 f., Oslo universitet, 2017.

⁴³ Prop 1982/83:85 s. 33.

⁴⁴ Prop 1982/83:85 s. 37 f.

⁴⁵ Brå, *Samordnade insatser för klienter med villkorlig frigivning – Utvärdering av Kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper*, rapport 2020:1 s. 16.

omständigheter som har visat sig underlätta för den som vill upphöra med brottslighet. Omständigheter som påverkar är t.ex. stigande ålder, psykologisk mognad⁴⁶, att personen inte har ett kriminellt umgänge, partnerskap eller föräldraskap och olika typer av prosocialt deltagande i t.ex. deltagande i skola, idrottsföreningar, ideellt arbete och liknande aktiviteter.⁴⁷

Något som också kan påverka en person att upphöra att begå brott är rutinförändrande händelser. Till sådana händelser räknas t.ex. att få en anställning, flytta till en annan stad eller ett annat bostadsområde. Vissa rutinförändrande händelser kan också uppfattas som negativa, såsom att bli frihetsberövad (i häkte eller fängelse), att själv bli utsatt för brott, att en närstående tar avstånd ifrån en, att man är nära att dö eller att en närstående avlider. Enligt forskningen kan sådana händelser leda till att individer omvärderar sin livssituation och vill ha en förändring.⁴⁸

Inom upphörandeforskningen talar man även om guidning som en beteckning på en grupp faktorer med den gemensamma nämnaren att en aktör försöker påverka den unge att upphöra med att begå brott. Guidning kan ske genom att en person som utgör en positiv förebild för den unge, t.ex. en lärare i skolan, en socialarbetare, frivårdspersonal, idrottsledare, föräldrar, mentorer eller religiösa ledare kan vara exempel på en sådan person (som inom upphörandeforskningen kallas ledsagare). En ledsagare är inte i första hand en grupp professioner utan enskilda personer som kan vinna den unges tillit och därigenom fungera som en motvikt till negativa förebilder som t.ex. äldre gängledare. Det finns även studier som visar att familjemedlemmars stödjande roll förstärks om familjen och representanter för rättsväsendet samarbetar kring den unge under den ofta kaotiska period som följer på ett rättsligt ingripande.⁴⁹

Det finns också omständigheter som kan försvåra ett upphörande, t.ex. en problematisk skolgång, utanförskap, ett kriminellt umgänge, eget missbruk, psykisk ohälsa och neurologiska sårbarheter. De flesta forskningsresultat indikerar att ett frihetsberövande snarare är försvårande för upphörandeprocessen än att det skulle underlätta i pro-

⁴⁶ I rapporten 2021:5 används termen ”psykologisk mognad” som en sammanfattande beteckning på flera individuella tanke- och beteendeförändringar som typiskt sett följer av en stigande biologisk ålder, se s. 55.

⁴⁷ Brå rapport 2021:5 s. 54 ff.

⁴⁸ Brå rapport 2021:5 s. 61 ff.

⁴⁹ Brå rapport 2021:5 s. 63.

cessen. Samtidigt innebär ett längre frihetsberövande att den dömda hindras från att umgås i de tidigare kretsar som kanske lett fram till frihetsberövandet. Frihetsberövandet kan även innebära en sådan omvälvande händelse som kan leda till att personen motiveras till förändring (se strax nedan).⁵⁰

Att upphöra med att begå brott är ett beslut som individen fattar själv. Beslutet kan dock påverkas av både pådrivande och lockande faktorer som i litteraturen kallas de för ”pushes” och ”pulls”. Pådrivande faktorer är sådana omständigheter i den kriminella livsstilen som upplevs som negativa. Sådana faktorer ökar motivationen att lämna det kriminella livet. Lockande faktorer är däremot sådana positiva effekter som kan följa av ett laglydigt liv, t.ex. att ha en bostad, en familj och ett arbete i framtiden. Båda pushes och pulls kan bidra till att en person beslutar sig för att lämna ett kriminellt liv och upphöra med brott.⁵¹

I forskningen har man funnit att det finns fyra centrala tankemönster som knyter an till beslutet att upphöra med brott. Två tankemönster försvårar upphörandet, nämligen misstro och negativ självtillit, medan två tankemönster underlättar, nämligen hopp och acceptering av ansvar. Misstro och negativ självtillit är nära förknippade med skolmisslyckande, psykisk ohälsa, missbruk, faktiskt eller upplevt utanförskap och misstro mot rättsliga och sociala myndigheter. Enligt den här tesen uppfattar den som begår brott sig som misslyckad i det konventionella samhället. Personen kan uppfatta att han eller hon inte har något annat val än att fortsätta att begå brott. Hopp och acceptering av ansvar däremot handlar om att personen får en tro på att det går att leva ett liv utan brott och kan ta ansvar för både sina tidigare handlingar och en framtida förändring.⁵²

Ett viktigt resultat från upphörandeforskningen är att det sällan är en eller ett par centrala händelser som leder till att någon lämnar ett kriminellt liv. I stället måste man se upphörandet som en längre process mot ett konventionellt liv fritt från kriminalitet. Kunskaps-sammanställningar inom kriminologin visar entydigt att det inte finns en väg in i ett kriminellt livssammanhang, och kunskaps-sammanställningen om upphörandeprocessen visar att det inte heller bara finns en väg ut. Stödinsatserna behöver därför anpassas till var i processen en person befinner sig.⁵³

⁵⁰ Brå rapport 2021:5 s. 65 ff.

⁵¹ Brå rapport 2021:5 s. 79 f.

⁵² Brå rapport 2021:5 s. 80 ff.

⁵³ Brå rapport 2021:5 s. 87.

En särskilt viktig omständighet i upphörandeprocessen är motivationen till förändring. De som arbetar med unga lagöverträdare måste därför vara särskilt uppmärksamma på tecken på att den unge börjar omvärdera sin situation. Fokus i arbetet med vård och stöd bör riktas mot att förstärka de omständigheter som motiverar den unge och stärka hans eller hennes kapacitet att förverkliga förändringen. I processen ingår även att arbeta med att försvaga omständigheter som gör det svårare att upphöra med brottslighet. Det är individuellt vilka omständigheter som är viktiga och de beror bl.a. på den unges livsstil och det sammanhang som den unge lever i. Den unge behöver hjälp med att sätta upp realistiska mål inför framtiden eftersom misslyckanden är en försvårande faktor under upphörandeprocessen. Den enskildes motivation till förändring och omgivningens stödjande insatser bör förstärka varandra.⁵⁴

Många personer med en kriminell livsstil inleder upphörandeprocessen i ett läge med social och ekonomisk resursbrist. För dem är det särskilt viktigt att erbjuda utbildning, arbete och meningsfulla fritidsaktiviteter. Genom den typen av aktiviteter kan personens egna resurser utvecklas och individen får då lättare att hålla uppe motivationen till förändring och med tiden ersätta brottsligheten med meningsfulla, konventionella, inkomstgivande aktiviteter.⁵⁵

Det är inte ovanligt med återfall eller andra typer av misslyckanden under upphörandeprocessen. För att unga personer med en kriminell livsstil ska kunna behålla hoppet om förändring behöver de mycket stöd för att bearbeta sådana misslyckanden så att de inte bekräftar en redan negativ självbild.⁵⁶

Forskning visar att det är i stort sett samma omständigheter som påverkar upphörandeprocessen för båda könen. Olika omständigheter kan dock vara olika viktiga för kvinnor respektive män, vilket innebär att stödinsatserna troligen behöver anpassas till det. Svensk forskning har också visat att kvinnliga lagöverträdare överlag har en mer problematisk livssituation än manliga, och att de kvinnor som fortsätter att begå brott som vuxna har sämre arbetsmarknadsanknytning, mindre stabila familjeförhållanden och är mer socialt exkluderade än motsvarande grupp bland män. Stödet under upphörandeprocessen behöver därför också ta hänsyn till könsskillnader i samhällsnormer, fördelning

⁵⁴ Brå rapport 2021:5 s. 87 ff.

⁵⁵ Brå rapport 2021:5 s. 89 f.

⁵⁶ Brå rapport 2021:5 s. 84 f.

av föräldraansvar och möjligheter på arbetsmarknaden. Brottlighet skapar dessutom ett större socialt stigma för kvinnor, och därmed har de ofta en ännu besvärligare väg fram till en plats i det konventionella samhället.⁵⁷

6.5 Samtal med barn som avtjänar slutna ungdomsvård

6.5.1 Besöken och de frågor som ställdes

Besöken ägde rum i juni respektive november 2022 och vid intervjuerna deltog utredaren/projektledaren Catrine Kaunitz⁵⁸ från SiS och utredningssekreteraren Anna Hannell. Innan besöken fick personal och ungdomar vid ungdomshemmen del av ett informationsmaterial där bakgrunden till och syftet med intervjuerna framgick. Även frågorna översändes i förväg så att ungdomarna kunde ta ställning till om de ville delta eller inte. Inför varje intervju säkerställdes att ungdomen fått och förstått informationen att det var helt valfritt att delta i intervjun och även att svara på någon eller flera av frågorna. Ungdomarna informerades även om att inga svar skulle komma att redovisas på individnivå med angivande av den unges namn. De som intervjuade ungdomarna tog inte del av någon information om de barn och unga som skulle intervjuas i förväg, men var och en av dem tillfrågades inledningsvis hur gamla de var, hur långt straff de hade dömts till och hur lång tid de hade kvar av sitt straff.

Vid både ungdomshemmet Fagared och Råby valde fem ungdomar vardera att delta. Vid ungdomshemmet Johannisberg deltog tre ungdomar. Endast en intervjuad var flicka, vilket berodde på att det just vid det tillfället enbart var en flicka som avtjänade slutna ungdomsvård. De intervjuade var mellan 16 och 19 år gamla.

Följande frågor ställdes till ungdomarna (dock inte alltid i den ordning som följer nedan):

1. Berätta om hur det är att vara här på ungdomshemmet (hur länge har du varit här, har det varit bra, mindre bra, dåligt)? Vad är det som gör att du säger så?
2. Hur upplever du miljön på avdelningen/ungdomshemmet? I skolan?

⁵⁷ Brå rapport 2021:5 s. 92 f.

⁵⁸ Catrine Kaunitz förordnades som expert i utredningen i januari 2023.

3. Har du haft möjlighet att gå undan och vara ifred när du behövt det?
4. Känner du dig trygg på avdelningen, med personalen och de andra ungdomarna?
5. Finns det någon i personalen att prata med om det finns något du vill berätta om, om det blir problem, bråk eller liknande?
6. Kan du göra något här som känns viktigt för dig? Går du i skolan? Har du något att göra på fritiden (både på och utanför hemmet)? Vad?
7. Kan du påverka innehållet i din verkställighet (ditt straff)?
8. Lyssnar personalen på dina åsikter? Får du vara med och bestämma om frågor som rör dig?
9. Vad är viktigt för att du ska kunna sluta begå brott?
10. Deltar du i något behandlingsprogram? T.ex. ART, PULS eller ÅP (säkerställ att ungdomen förstår och känner till de program som efterfrågas)? Eller i planerad färdighetsträning? Vad tycker du och de andra ungdomarna på avdelningen om att vara med i de program som erbjuds?
11. Har du gjort något utanför hemmet? Vad i så fall? Hur kändes det?
12. Har du kontakt med familj och släkt? Hur ofta träffas ni? Hur många besök har du gjort hemma? Hur kändes det?
13. Har du kompisar hemma som inte begår brott? Har du någon kontakt med dem?
14. Har du kompisar hemma som begår brott? Har du någon kontakt med dem?
15. Har någon frågat dig om du vill ha narkotika eller något annat som man inte får ha här på ungdomshemmet? Vet du om det finns narkotika här om man vill få tag på det (du behöver inte berätta var eller vem)?
16. Var kommer du bo när straffet är slut?
17. Vad ska du göra när straffet är slut? Vill du gå i skolan, göra praktik, arbeta?

18. Vem kan ge dig bäst stöd när du kommer ut härifrån (t.ex. familj eller släkt, vänner, socialtjänsten, skolan eller någon annan)?
19. Vad behöver du hjälp med för att inte begå nya brott (t.ex. bostad, skola, arbete eller något annat)?
20. Vad hade kunnat göra din tid här bättre? Vad skulle du vilja förändra?

En sammanfattning av de svar som de intervjuade ungdomarna har lämnat återges nedan.

6.5.2 Allmänt om avdelningen, personal och känslan av trygghet (frågorna 1–5 och 8)

Ungdomarna beskrev avdelningen och miljön på ungdomshemmen som bra. De kände sig trygga och hade stort förtroende för personalen. Ungdomarna ansåg att det fanns någon att vända sig till om de ville prata om något (även om flera sa sig inte ha behov av att prata). Några nämnde dock att de kunde märka av att det var personalbrist och menade att vissa anställda inte kändes så lämpliga för sitt arbete.

Vid behov av att vara ifred kan ungdomarna vara på sitt privata rum dit ingen annan har tillåtelse att gå in. De som hade erfarenhet från flera ungdomshem beskrev att det var stora skillnader mellan de olika hemmen. Regler och inställning hos personalen var exempel på saker som kunde skilja sig åt. Ungdomarna beskrev att personalen uppfattades som mer delaktiga vid vissa ungdomshem än andra. Flera tog upp att det var positivt att personalen hade vanliga kläder i stället för uniform (de jämförde med Kriminalvårdens häktespersonal som flera hade erfarenhet av) eftersom de ansåg att det minskade avståndet mellan ungdomarna och personalen.

Många ungdomar framhöll att den grupp av ungdomar som var på avdelningen var bra. Det var inget bråk utan alla var vänner. De kände sig trygga i gruppen.

Den fysiska miljön på ungdomshemmen ansåg många var ok. De berättade att vissa möbler var slitna eller trasiga och det kändes inte direkt som en hemmiljö. Någon uttryckte att det var bra att vara på ungdomshemmet för det kändes inte som att avtjäna ett straff att vara där.

Det hålls regelbundet ungdomsråd på ungdomshemmen. Vid ungdomsråden kan ungdomarna ta upp och diskutera saker de vill ändra. Det kan handla om maten som serveras och liknande frågor.

6.5.3 Sysselsättning, utevistelser m.m. (frågorna 6–7 och 11–12)

Skolan lyftes fram som särskilt bra. Framför allt betonades att det var många lärare och få elever och att varje elev kan få den hjälp som han eller hon behöver. De som var lite äldre (19 år) berättade att de inte ville gå i skolan. De ungdomarna ansåg att det fanns få alternativ till skolan. Ungdomarna önskade att det fanns mer yrkesutbildning och praktik som kunde leda till arbete när straffet var avtjänat.

I fråga om utevistelser och utslussning berättade de flesta ungdomarna att de antingen hade haft utevistelser eller visste när det kunde bli aktuellt med utevistelser (det framgick av deras verkställighetsplanering). Vid utevistelser kunde de t.ex. åka och handla kläder eller annat i en närliggande stad, spela fotboll eller titta på en match, paddla kanot, bada eller någon annan liknande aktivitet. Ungdomarna får ansöka om utevistelse efter att den inledande utredningen är klar. Flera ungdomar tyckte att det fanns lite att göra under rasterna i skolan och på fritiden. På Fagareds ungdomshem finns en basketplan på avdelningens utegård samt ett gym på området. Inne finns bl.a. bio och frisörsalong. På Råby ungdomshem finns t.ex. en multisportplan, padelbana och naturstig. På Johannisberg finns en idrottshall och gym som delas av alla avdelningar på ungdomshemmet. Varje avdelning tilldelas en timme per dag då avdelningens ungdomar kan nyttja hallen.

De flesta ungdomarna berättade att de har kontakt med familjemedlemmar via telefon och i vissa fall Skype. Några ungdomar berättade att de av olika skäl har valt att avstå från att åka på hembesök. Någon tyckte att resan hem var för lång och någon annan ville inte åka hem tillsammans med personal. Ytterligare någon ungdom berättade att han inte ville ringa till sin mamma eftersom det innebar att mammans nummer skulle ligga inlagt i en lista som alla kunde se. Den aktuella ungdomen hade en hotbild mot sig och ville därför inte att någon skulle kunna få tag på mammans kontaktuppgifter. Någon ungdom berättade också att familjen inte kunde komma på besök då det var en lång resa och dyrt att resa från hemmet till ungdomshemmet och att

boka hotell. Vid Råby ungdomshem finns en besökslägenhet där familjen kan få bo över vid besök.

Ungdomarna vid Råby ungdomshem berättade att det finns en tydlig struktur för när utevistelserna ska inledas och hur de sedan utökas till allt friare former. Om de har varit skötsamma kan ungdomarna mot slutet av verkställigheten placeras på en öppen avdelning inom ungdomshemmets område. Vid den avdelningen sköter ungdomarna sig i stort sett själva, t.ex. genom att planera och sköta inköp av mat på egen hand. Vid Fagareds ungdomshem finns en lägenhet i centrala Göteborg där ungdomar kan placeras som en del i utslussningen. Den placeringen erbjuds dock inte alla intagna.

Ungdomarna ansåg inte att de direkt kunde påverka innehållet i sin verkställighet utan de fick verkställighetsplaneringen presenterad för sig och sedan var det den som gällde.

6.5.4 Behandling och syn på vad som får en att upphöra med brott (frågorna 9–10 och 13–15)

Många ungdomar resonerade kring att de kan sluta begå brott om de själva vill det. Det finns inte direkt något som samhället eller någon runtomkring ungdomen kan göra utan det är en inställning de själva har (eller inte har). Många uttryckte att de har gått något behandlingsprogram men att det inte direkt har påverkat dem. Någon tyckte att behandlingen varit bra då den gav en möjlighet att diskutera och tänka på viktiga frågor. Några tyckte att det fanns för få behandlingsprogram och beskrev att de hade erbjudits något program i början av verkställigheten men att det sen inte hade hänt något mer. De uppgav att de kunde prata med personalen om de ville, men många sa att de inte ville det. I alla fall inte om personliga saker. Det var några som tyckte att det var viktigt med hjälp från socialtjänsten, kanske framför allt med bostad. Andra ville inte ha med socialtjänsten att göra över huvud taget.

De flesta sa att de inte längre har kontakt med vänner som begår brott. I de flesta fallen berodde det på att de inte ville ha kontakt med vänner som kunde ha dåligt inflytande på dem, men i något fall verkade det snarare bero på att personer som dömts för brott eller som är omhändertagna enligt LVU inte tillåts stå på ungdomens kontaktlista under tid då denne avtjänar sluten ungdomsvård. För någon innebar

den regeln att ungdomen inte kunde sätta upp någon person på sin kontaktlista.

Ingen av de ungdomar vi pratade med hade någon personlig kännedom om att man kan få tag på narkotika vid ungdomshemmen.

6.5.5 Efter verkställigheten (frågorna 16–20)

Flera av ungdomarna berättade att de planerade att flytta hem till en eller båda föräldrarna efter att straffet är avtjänat. Några föräldrar har flyttat till annan stad för att ungdomen skulle komma ifrån tidigare umgänge och/eller problem. De äldre ungdomarna pratade om vikten av att få en egen bostad och arbete och i den delen menade de att de behövde hjälp från socialtjänsten t.ex. för att betala hyran. De allra flesta ungdomarna sa att familjen var det viktigaste stödet för dem efter avtjänat straff. Några tyckte inte de behövde något stöd alls. Vissa ungdomar sa uttryckligen att de inte ville ha med socialtjänsten att göra. Någon sa att en kontaktperson som inte var knuten till socialtjänsten skulle kunna vara ett bra stöd.

En allmän synpunkt på verkställigheten var att de inte tilläts ha några mobiltelefoner eller surfplattor. Det tog nästan alla ungdomar upp som en nackdel. Många kommenterade också att de var tvungna att gå och lägga sig tidigt och inte hade något att göra på sina privata rum på kvällarna. En surfplatta eller liknande hade kunnat användas som förströelse på kvällstid.

6.5.6 Några avslutande kommentarer från ungdomarna

Flera ungdomar var negativa till tanken att Kriminalvården skulle ta över ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga. De som hade erfarenhet av Kriminalvården ansåg bl.a. att personalen var otrevlig, att det skapade distans mellan personal och intagna att personalen bar uniform och batong samt att intagna tilläts utevistelser i väldigt begränsad omfattning inom Kriminalvården. De som uttalade sig hade endast erfarenhet av Kriminalvården genom tid i häkte.

7 Verkställighet av sluten ungdomsvård

7.1 Inledning

I samband med att påföljden sluten ungdomsvård infördes trädde även lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (i fortsättningen LSU) och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård i kraft. När lagen utformades ansåg lagstiftaren att det var angeläget att åstadkomma en ordning som kunde tillfredsställa behovet av att få en tidsbestämd, förutsebar frihetsberövande påföljd enligt straffrättsliga grunder, samt en verkställighetsreglering som medgav största möjliga utrymme för vård och behandling. Målsättningen var att orsakerna till den unges kriminalitet skulle angripas så effektivt som möjligt och att frihetsberövandet i sig skulle ske med minsta möjliga skadeverkningar.¹ Konstruktionen där tiden för sluten ungdomsvård följer brottets straffvärde men verkställigheten av påföljden ska präglas av den dömdes behov av vård är unik för Sverige och ansågs ge goda förutsättningar för samhället att göra ingripanden för att långsiktigt förhindra att barn och unga fastnar i en kriminell livsstil.

Nedan följer en redogörelse för regelverket som omgärdar verkställigheten av sluten ungdomsvård. Några år efter att den nya påföljden infördes fick Ungdomsbrottsutredningen i uppdrag att utvärdera regelverket. Utredningens slutsatser och förslag, som redovisades i december 2004, beskrivs också nedan. Slutligen följer en redovisning av de riktlinjer som SiS har tagit fram för hur verkställighet av sluten ungdomsvård ska genomföras. Av riktlinjerna följer bl.a. att innehållet i den vård som erbjuds på ungdomshemmen ska bygga på bästa tillgängliga kunskap samt att de aktiviteter som erbjuds och arbets-

¹ Prop. 1997/98:96 s. 153.

sätt som används ska fokusera och söka påverka färdigheter, beteenden och attityder hos ungdomarna.

7.2 Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Av 1 § LSU följer att sluten ungdomsvård ska verkställas vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU. När lagen infördes angavs särskilt att flertalet av de bestämmelser som redan då reglerade verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen ansågs väl lämpade även för verkställigheten av den nya påföljden och att de därför skulle föras över till den nya verkställighetslagen. Vidare angavs att den gällande socialtjänstförordningen innehöll bestämmelser av administrativ art beträffande verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Även dessa bestämmelser skulle gälla också i den del verksamheten innebar verkställighet av den nya påföljden. Eftersom ungdomar nu även skulle vistas på de särskilda ungdomshemmen på straffrättslig grund fanns det dock behov av vissa särskilda bestämmelser om vistelsen vid ungdomshemmen.²

Av 2 § LSU framgår att verkställigheten av sluten ungdomsvård ska utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas. I 3 § LSU slås fast att SIS ansvarar för verkställigheten, att denna ska planeras och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort samt att en individuellt utformad verkställighetsplan ska upprättas för den dömda.

Verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård inleds genom att den dömda tas in på särskilt ungdomshem (4 § LSU). Särskilt beträffande unga lagöverträdare anses det angeläget att samhällets reaktion på brott sker snabbt och i nära anslutning till brottet. När sluten ungdomsvård infördes övervägdes möjligheten att tillåta att en dom skulle kunna verkställas omedelbart och utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. Det ansågs emellertid finnas så starka skäl som talade mot en sådan ordning, framför allt att det var fråga om en mycket ingripande straffrättslig reaktion och att intresset av att domen kunde verkställas snabbt därmed skulle vägas mot risken att den dömda berövades sin frihet genom en dom som senare kom att ändras efter överklagande.

² Prop. 1997/98:96 s. 159.

Efter avvägning för och emot stannade regeringen vid en lösning som innebar att domen kan verkställas (endast påföljden) om den dömde inte inom föreskriven tid har överklagat domen även om åklagaren eller målsäganden överklagat domen (5 § LSU). Detsamma gäller enligt 6 § LSU om den dömde nöjdförklarar sig på så sätt som anges i lagen.³

När domen får verkställas ska SiS så snart som möjligt se till att den dömde tas in för verkställighet. Det är SiS som i samråd med den dömdes hemkommun avgör var påföljden ska verkställas. I lagstiftningsärendet påpekades särskilt att SiS vid placeringen av den dömde skulle beakta artikel 37 c i barnkonventionen, varav följer att varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte är till barnets bästa att inte göra det. Vid SiS ungdomshem separeras emellertid inte de som är under 18 år från de som hunnit fylla 18 år innan domen är verkställbar eller som fyller 18 år under tiden som verkställigheten pågår.

SiS ska förelägga den dömde att senast en viss dag inställa sig vid det särskilda ungdomshem som SiS har bestämt. Om den dömde inte rättar sig efter, eller inte kan nås av, SiS föreläggande om inställelse kan det bli aktuellt att hämta den dömde med hjälp av Polismyndigheten. Den dömde får även, om det är nödvändigt för att förpassningen till det särskilda ungdomshemmet ska kunna genomföras, förvaras i häkte eller i polisarrest (9 § LSU). Om den dömde är häktad eller intagen på särskilt ungdomshem när en dom på sluten ungdomsvård ska verkställas ska häktet eller det särskilda ungdomshemmet omedelbart se till att domen verkställs och att den dömde förpassas till det särskilda ungdomshem som SiS har bestämt (10 § LSU).

Av 11 § LSU följer att 17–19 §§ och 20 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) samt 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska tillämpas när den tid som verkställigheten ska pågå och avbrott i verkställigheten ska beräknas. Det innebär i huvudsak att strafftiden ska beräknas från och med den dag då straffet började verkställas genom att den dömde berövades friheten och att den räknas till och med den dag som den dömde blir frigiven. Vidare ska strafftiden för en påföljd som bestämts på viss tid beräknas i dagar. Ett straff som angetts i månader eller år ska omräknas till dagar. Med en månad ska avses trettio dagar och med ett år trehundra sextiofem dagar. Om flera straff som innebär frihetsberövande på viss tid verkställs samtidigt,

³ Prop. 1997/98:96 s. 159 f.

ska den sammanlagda tiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden. Om verkställigheten avbryts ska den tid som avbrottet varit inte räknas som verkställd tid. Verkställigheten anses inte avbruten om en intagen häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser. Däremot avräknas inte t.ex. tid då den dömden varit placerad enligt LVU i avvaktan på prövning i högre instans från strafftiden.

Det anses förenat med stora risker för skadeverkningar att beröva unga människor deras frihet. Ett av motiven till att införa påföljden sluten ungdomsvård som ett alternativ till fängelse var just att minska risken för skadeverkningar. SiS ansågs ha goda förutsättningar att inom den verksamhet som SiS redan bedrev utforma verkställigheten av den nya påföljden på ett sådant sätt att risken för skadeverkningar minskade. Ansträngningarna för att minimera skaderiskerna skulle dock genomföras med beaktande av att sluten ungdomsvård var en frihetsberövande påföljd.

Vid införandet ansågs det väsentligt för tilltron till påföljden att verkställigheten kunde genomföras med erforderlig säkerhet och att den dömden t.ex. kunde hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten.⁴ För att säkerställa att risken för skadeverkningar minimerades samtidig som påföljden fick ett trovärdigt innehåll infördes ett antal bestämmelser i den nya LSU om hur verkställigheten skulle genomföras.

I 12 § LSU slås det inledningsvis fast att den dömden ska ges nödvändig vård och behandling och tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Därefter följer i 13–18 c §§ bestämmelser om inskränkningar som kan ske i den dömdes rörelsefrihet samt att den dömden t.ex. kan vårdas i enskildhet om omständigheterna i det enskilda fallet kräver det. Den dömden får t.ex. enligt 13 § hindras från att lämna det särskilda ungdomshemmet och från att disponera sitt pass. Den intagnes rörelsefrihet kan även inskränkas med hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

Den som verkställer sluten ungdomsvård ska som huvudregel göra det tillsammans med andra intagna. Endast i två fall får en dömd hållas avskild från övriga intagna. Enligt 14 a § LSU får SiS besluta att en intagen hindras från att träffa andra intagna om det krävs med hänsyn till den dömdes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet (s.k. vård i enskildhet). Vård i enskildhet

⁴ Prop. 1997/98:96 s. 161 f.

ska vara anpassad efter den dömdes individuella vårdbehov och frågan om vård på det viset ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövning. Av 17 § LSU följer vidare att en dömd får hållas avskild från övriga vid hemmet om det är särskilt påkallat på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att ordningen inte kan säkerställas. Den som hålls avskild ska fortlöpande stå under uppsikt av personalen och avskildheten får inte pågå längre tid än som är oundgängligen nödvändigt. Inte i något fall får avskildheten pågå under en längre tid än 24 timmar i följd.

Av 14 § LSU följer att verkställighet av sluten ungdomsvård ska inledas på en låsbar enhet, men att den dömd så snart som möjligt ska tillåtas vistas under mer öppna former.

I 15 § LSU görs en hänvisning till att ett antal uppräknade bestämmelser i LVU ska gälla även för den som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård. De uppräknade bestämmelserna anger bl.a. att den unge inte får inneha narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller injektionssprutor, kanyler eller andra liknande föremål. Om sådan egendom påträffas får den omhändertaras för att förstöras eller säljas enligt bestämmelserna om beslagtagna egendom. Det är vidare möjligt att låta den unge bli föremål för kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning samt få sin post kontrollerad. Om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av den dömd undersökas (s.k. rumsvisitation). På samma grund får även en säkerhetskontroll med metalldetektor eller liknande anordning genomföras på de särskilda ungdomshem som SiS bestämmer.

Av 16 § LSU följer att den dömd ska ha rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster samt ta emot besök. Denna rätt kan dock begränsas om det bedöms som olämpligt att den dömd använder kommunikationstjänsterna eller tar emot besök. Vid bedömningen av om begränsningar ska ske ska hänsyn tas till ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller om sådant användande eller besök kan motverka den dömdes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den dömd eller någon annan.

Av LSU följer också att den dömd ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett

tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömd ska befinna sig. Sådan medgiven tid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet ska räknas in i verkställighetstiden. Under den senare delen av verkställigheten ska den dömd genom konkreta åtgärder förberedas för ett liv i frihet (s.k. utslussning, 18 och 18 a §§ LSU; se avsnitt 7.3 nedan).

Under hela verkställigheten har den dömd rätt till den hälso- och sjukvård som han eller hon enligt läkarens anvisning har behov av (19 § LSU).

I LSU finns även bestämmelser om att Polismyndigheten på begäran ska bistå SiS med handräckning för att söka eller hämta tillbaka en dömd som avvikit samt att Kriminalvården i vissa fall ska bistå SiS med transporten av en ungdom. Vidare finns bestämmelser om när en målsägande ska underrättas om den dömdes frigivning eller vistelser utanför det särskilda ungdomshemmet.

SiS ska enligt 22 § LSU höra socialnämnden i den dömdes hemort innan beslut som berör den dömd, t.ex. beträffande utslussningsaktiviteter, fattas. Socialnämnden behöver inte höras om det bedöms uppenbart obehövligt.

Ytterligare detaljerade bestämmelser om bl.a. ersättning för resekostnader vid inställelse för verkställighet, nöjdförklaring och omhändertagande för verkställighet finns i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

7.3 Utslussning från sluten ungdomsvård

Av den reglering som gäller för sluten ungdomsvård följer att den dömd enligt 18 § LSU ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid vistelse utanför ungdomshemmet får elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja) användas för att kontrollera villkor som ställts upp om var den dömd ska befinna sig. Om den intagne inte följer

villkoren kan utevistelsen avbrytas och den unge återförs till ungdomshemmet.

Det finns inte angivet någon tidsgräns i LSU som reglerar när under verkställighetstiden en vistelse utanför ungdomshemmet kan beviljas. Utgångspunkten för alla utevister är dock att friheten successivt bör utökas under verkställighetens gång om den dömde följer sin verkställighetsplanering. Vistelserna bör först beviljas restriktivt för att sedan utökas till både antal och längd mot slutet av verkställigheten. Innan SiS beslutar att en ungdom ska få tillåtelse att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska SiS samråda med socialtjänsten i den unges hemkommun.

Enligt 18 a § LSU ska den dömde under den senare delen av verkställigheten genom konkreta åtgärder förberedas för ett liv i frihet. Vilka åtgärder som behövs eller hur utslussningen närmare ska genomföras beslutas från fall till fall utifrån den enskildes behov. Dessa behov kan variera bl.a. utifrån strafftid och den enskildes personliga och sociala förhållanden. I normalfallet bör utslussningen innebära någon form av kontinuerlig och strukturerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet.

De utslussningsaktiviteter som erbjuds inom SiS kategoriseras som återfallsförebyggande aktiviteter, särskilda utslussningsaktiviteter (t.ex. behandling, praktik eller utbildning utanför ungdomshemmet), boende på öppen avdelning och boende utanför ungdomshemmet. Det sist nämnda alternativet förutsätter medverkan från socialtjänsten.

Det anses vara en viktig del av vårdkedjan att de ungdomar som verkställer sluten ungdomsvård kan vistas i allt mer öppna former, särskilt mot slutet av verkställigheten.⁵ De närmare formerna för utslussningen är dock inte fastslagna utan en bedömning av vilka åtgärder som bedöms lämpliga ska ske från fall till fall. Dessutom finns det få tillgängliga platser vid mer öppna avdelningar på de särskilda ungdomshemmen, vilket innebär att barn och unga ofta skrivs ut direkt från låsta avdelningar.⁶ När påföljden är fullt ut verkställd kan den unge få eftervård t.ex. genom fortsatt placering vid ett särskilt ungdomshem i SiS regi. Sådan vård kräver dock beslut om LVU. Vård

⁵ Se t.ex. SiS 2010, Kartläggning av LSU-utslussning under 2009 samt ds 2009:9, s. 24 ff.

⁶ Se Pettersson, Tove, Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till sluten ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott? Institutionsvård i fokus nr 8 2017, s. 81.

kan även erbjudas på frivillig väg, men den unge placeras i sådana fall inte inom SiS verksamhet.

7.4 SiS riktlinjer för slutna ungdomsvård

7.4.1 Inledning

Det är, som redan nämns, SiS som ansvarar för verkställigheten av slutna ungdomsvård. Socialtjänsten i den dömdes hemort har dock kvar det övergripande ansvaret för en långsiktig planering av insatser för den dömda. SiS och socialtjänsten behöver därför samverka under verkställigheten.

SiS har tagit fram riktlinjer för hur slutna ungdomsvård ska utformas och genomföras och av dessa riktlinjer framgår bl.a. följande beträffande faktorer som skiljer uppdraget att verkställa slutna ungdomsvård från andra delar av SiS verksamhet:⁷

- Det är andra lagar och förordningar som styr verksamheten.
- Samhällsskyddet ska beaktas vid utvistelser.
- Det finns krav på tydligare säkerhetsrutiner.
- Information ska i vissa fall lämnas till målsäganden.
- Verkställigheten är tidsbestämd.
- Slutna ungdomsvård förutsätter inte att den dömda har ett konstaterat vårdbehov.
- Uppdraget från lagstiftaren är att SiS ska arbeta med återfallsförebyggande aktiviteter, utslussning, återanpassning till samhället och bedömning av fortsatt vårdbehov efter verkställigheten.
- Det finns möjlighet att använda elektronisk övervakning vid t.ex. utslussning.

Av riktlinjerna följer inledningsvis att innehållet i den vård som erbjuds på ungdomshemmen ska bygga på bästa tillgängliga kunskap, de aktiviteter som erbjuds och arbetssätt som används ska fokusera

⁷ Riktlinjer för utformning och genomförande av slutna ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 9. All information i det här avsnittet är hämtad från SiS riktlinjer.

på och söka påverka färdigheter, beteenden och attityder som bidrar till att upprätthålla ungdomarnas antisociala beteende. Behandlingsstrategier och tekniker ska i första hand utgå från kognitiv beteendeterapi och social inlärningsteori.⁸

Det övergripande syftet med verkställigheten är att den ska stärka den dömdes förutsättningar att lyckas väl utanför institutionsmiljön. Arbetet på de särskilda ungdomshemmen ska därför organiseras med målet att de ungdomar som vistas där ska rustas inför framtiden och ett liv utan kriminalitet. För att uppnå det målet ska utslussningen till livet efter frigivning vara i fokus redan från verkställighetens början.⁹

En viktig del i verkställigheten är att främja en lyckad skolgång. Den dömden har rätt till utbildning under hela verkställigheten och oavsett om målet för utbildningen är vidare studier eller arbete ska en individuell studieplan upprättas där målet för aktiviteterna i skolan tydligt ska framgå. En lyckad skolgång skapar goda förutsättningar för att ungdomen senare kan etablera sig på arbetsmarknaden, vilket i sin tur anses vara avgörande faktorer för ett socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet.¹⁰

Vid rättens val av påföljden sluten ungdomsvård ska den unges behov av vård inte tillmätas någon betydelse. Under verkställigheten har dock vårdbehovet stor betydelse. Som regel ska verkställigheten inledas med att den dömden blir placerad på en utredningsavdelning. Resultatet av utredningen utgör sedan underlag för bedömningen av den dömdes vårdbehov.

Arbetet med ungdomarna på ungdomshemmen organiseras i två huvudsakliga samverkansformer; *Behandlingskollegium* och *Behandlingsteam*. I Behandlingskollegiet är det avdelningssammansatta arbetet i fokus. På behandlingskollegierna går ungdomarnas verkställighetsplaner igenom, arbetet utvärderas och det säkerställs att alla i personalgruppen jobbar mot samma mål. I behandlingsteamerna samverkar olika personalkategorier med en enskild ungdom i fokus. Företrädare med olika befattningar och kompetens från SiS olika verksamhets-

⁸ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 9 f.

⁹ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 10.

¹⁰ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 10.

grenar organiseras och samlas runt den dömde för att dela information, planera för samt följa upp och utvärdera mål och aktiviteter under verkställigheten.

7.4.2 Verkställighetens faser

I riktlinjerna beskrivs verkställigheten i sju faser:¹¹

1. *Placering* och tiden före den dömdes ankomst till ungdomshemmet.
2. *Intagning* – när den dömde anländer.
3. *Den inledande verkställighetstiden* – de första fyra dagarna, då kartläggnings- eller utredningsaktiviteter planeras.
4. *Utredning eller kartläggning* – den period då utredning eller kartläggning genomförs (14 dagar till åtta veckor) och fram till dess att en verkställighetsplan har upprättats.
5. *Genomförande av verkställigheten* – period då verkställigheten genomförs i enlighet med den verkställighetsplan som upprättats.
6. *Utslussning och fortsatt genomförande av verkställigheten* – denna fas löper parallellt med fas 5, men ju närmare frigivning den dömde kommer, desto mer fokus läggs på förberedelse inför frigivning.
7. *Inför frigivning och frigivning* – de sista åtta veckorna av verkställigheten, då konkreta förberedelser inför frigivning genomförs.

Placering

Placeringsenheten på SiS har som rutin att fatta beslut om placering så snart som möjligt efter att en dom om sluten ungdomsvård får verkställas. När den unge ska placeras och i tiden före den dömdes ankomst till ungdomshemmet kommer han eller hon kontaktas av SiS placeringsenhet och/eller ungdomshemmet. Den dömde och vårdnadshavare till ungdomar under 18 år får kortfattad skriftlig information om placeringen och kontaktuppgifter till placeringsenheten och ungdomshemmet, dit de kan vända sig inför den dömdes inställelse. Även

¹¹ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 32.

socialtjänsten kontaktas i vissa fall av placeringsenheten om enheten behöver ytterligare uppgifter om den dömd för att kunna anvisa en lämplig plats. Socialtjänsten får sedan skriftlig information från placeringsenheten om vid vilket ungdomshem den dömd placerats och ska inställa sig. Även det särskilda ungdomshem som den dömd placerats vid kontaktas av placeringsenheten inför placeringen och muntlig information om den dömd överlämnas.

Intagning

När en ny ungdom inställer sig för verkställighet fattar SiS beslut om intagning. Föräldrar till ungdomar under 18 år och socialtjänsten i den unges hemkommun ges möjlighet att närvara vid intagningen. Även föräldrar till äldre ungdomar får närvara om den dömd vill det. Vid intagningen genomförs ett strukturerat mottagningsamtal med avdelningspersonal, där den dömd får information om verkställighetens innebörd. Samtalet omfattar även en kort information om avdelningen, om SiS möjlighet att använda särskilda befogenheter och en beskrivning av vad som kommer att hända inom den närmaste tiden på ungdomshemmet. Den dömd ges också tillfälle att ställa frågor och berätta om sig själv. Avdelningspersonalen lämnar även skriftlig information om avdelningen, om vad det innebär att vara dömd till sluten ungdomsvård på SiS, om den dömdes patientjournal hos SiS och om hans eller hennes rätt till god omvårdnad.

Frågeformuläret *Risk för självmordsbehandling* fylls även i av personal tillsammans med den dömd. Det ska enligt rutinerna ske inom 24 timmar efter intagning. Den dömd tillfrågas även om eventuella allergier, medicinering och smittor. Enligt rutinerna ska personalen vara uppmärksam på den dömdes behov av extra stöd under den inledande fasen av verkställigheten.

När domen på sluten ungdomsvård har börjat verkställas ska dagen för verkställighetens slut fastställas av placeringsenheten.

Inledande verkställighetstiden

Under den inledande verkställighetstiden behöver den dömd kartläggas för att SiS på så vis ska kunna planera hur verkställigheten ska genomföras och vilka aktiviteter som ska erbjudas den unge. Alla

dömda genomför i den här fasen en ADAD-inskrivningsintervju.¹² I de fall en dömd inte ska utredas (t.ex. för att verkställighetstiden är kort och den dömd inte bedöms ha behov av eftervård), ska en kartläggningsplan upprättas i nära samarbete med den dömd.

Kartläggningsplanen ska upprättas senast fyra dagar efter intagning. I planen ska möten och andra aktiviteter som den dömd ska medverka i schemaläggas.

För dömda som ska utredas upprättas en utredningsplan senast fyra dagar efter intagning. Även i den planen ska möten och aktiviteter som den dömd ska medverka i under utredningsperioden schemaläggas. De aktiviteter som anges i utredningsplanen är sådana aktiviteter som den dömd ska delta i fram till dess att en verkställighetsplan har upprättats, vilket ska ske senast 14 dagar efter intagning.

Som angetts ovan har den dömd rätt till fortsatt skolundervisning under verkställigheten. En pedagogisk överlämning ska därför ske mellan ungdomshemmet (SiS skola) och hemkommunen (genom socialtjänsten), gällande den dömdes utbildning under verkställigheten.

Utredning eller kartläggning

Under utrednings- eller kartläggningsfasen ska den dömd och eventuellt dennes föräldrar delta i de aktiviteter som planerats för i kartläggnings-, utrednings- och/eller verkställighetsplanen. Personal på ungdomshemmet ska se till att aktiviteter och bedömningar som planerats för genomförs och sammanställa information som framkommer i kartläggningen eller utredningen. Under den här fasen ska den dömd även delta i undervisning och övriga planerade aktiviteter på och utanför avdelningen.

SiS kan även efterfråga tidigare utredningar och bedömningar som genomförts av socialtjänsten och som behövs för att genomföra risk- och behovsbedömning, kartläggning och utredning beträffande den dömd.

¹² ADAD står för Adolescent Drug Abuse Diagnosis. Det är ett standardiserat intervjumaterial som har utvecklats vid Philadelphia Psychiatric Center i USA i slutet av 1980-talet. ADAD har översatts och anpassats till svenska förhållanden av SiS i slutet av 1990-talet. Syftet med intervjun är att kartlägga den dömdes problem och hjälpbehov inom nio livsområden. ADAD genomförs med alla ungdomar i vårdens inledande skede och i samband med frigivning (se nedan under avsnittet "Inför frigivning och frigivning").

Genomförande av verkställigheten

De uppgifter som framkommit i kartläggningen eller utredningen ligger sedan till grund för verkställighetsplanen. Även den planen upprättas i samarbete mellan den dömde, dennes föräldrar, socialtjänsten och personal på ungdomshemmet. Sedan verkställighetsplanen slagits fast genomförs de aktiviteter som angetts i planen. Verkställighetsplanen ska följas upp kontinuerligt enligt den frekvens som beslutats. Det ska göras en dokumenterad utvärdering av verksamhetsplanens samtliga mål minst var åttonde vecka.

Under fas 3 till 7 ska den dömde fortlöpande delta i utbildning och aktiviteter på ungdomshemmet och eventuellt även utanför den egna avdelningen på det sätt som angetts i den aktuella kartläggnings-/utrednings-/verkställighetsplanen och den individuella studieplanen. Under de här faserna ska det även fortlöpande ske kontakt och samråd mellan den dömde, dennes föräldrar, ungdomshemmet och socialtjänsten.

Den dömde ska under verkställigheten ges möjlighet att ha kontakt med föräldrar och socialtjänst och föräldrar bör delta i familjearbete enligt uppgjord planering. Personal på ungdomshemmet har även fortlöpande kontakt med föräldrarna om verkställighetsplaneringen. Dessutom har personal på ungdomshemmet och placeringsenheten fortlöpande kontakt kring den dömdes verkställighetsplanering och möjlighet till vistelse i öppnare former.

Under hela verkställigheten har den dömde möjlighet att ansöka om bl.a. utevistelser och olika utslussningsaktiviteter. Om den dömde ansöker om sådana aktiviteter ska ungdomshemmet yttra sig över ansökningarna innan de skickas till placeringsenheten för beslut. Placeringsenheten fattar fortlöpande beslut i frågor om bl.a. utevistelser, elektronisk övervakning, utslussningsaktiviteter och annat som rör den dömde under verkställigheten. Placeringsenheten sköter vid behov också annan administration, t.ex. underrättelser till målsägande.

Utslussning och fortsatt genomförande av verkställigheten

Planering för utslussningsaktiviteter ska finnas med från början av verkställigheten och genomförs efter samråd mellan den dömde, socialtjänsten och ungdomshemmet, samt, efter beaktande av sekretessregler, med föräldrar. Utslussningsarbetet bör intensifieras under den senare

delen av verkställigheten då den dömdes behov av att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet särskilt ska beaktas. Den dömden kan som del av utslussningen inom SiS erbjudas att delta i fyra olika typer av utslussningsaktiviteter; återfallsförebyggande aktiviteter, särskilda utslussningsaktiviteter, boende på öppen avdelning och boende utanför ungdomshemmet. Den dömden och eventuellt dennes föräldrar deltar i de utslussningsaktiviteter och övriga aktiviteter som planerats för i verkställighetsplanen.

Inför frigivning

Senast åtta veckor innan planerad frigivning ska verkställighetsplanen revideras utifrån en aktuell risk- och behovsbedömning. Revideringen ska ske efter samråd med socialtjänsten och mål och aktiviteter i planen ska i denna fas helt fokusera på den dömdes funktion och vistelse utanför institutionsmiljön. I den här fasen ska även planering av eventuell eftervård ske. I samband med frigivning ska en skolöverlämning ske mellan ungdomshemmet (SiS skola) och hemkommunen (genom socialtjänsten).

I samband med frigivning genomför den dömden ett avslutnings-samtal och ADAD utskrivningsintervju tillsammans med personal på ungdomshemmet. Personalen gör även en sammanfattning över genomförda insatser och aktiviteter samt en bedömning av eventuellt kvarstående vårdbehov. Beslut om frigivning fattas när påföljden är verkställd.

7.5 SiS skola

Inom SiS verksamhet spelar skolan en central roll för ungdomsvården.¹³ Det finns ingen plikt för dem som verkställer sluten ungdomsvård att delta i skolundervisningen, men rätten till utbildning gäller även de barn och unga som verkställer frihetsberövande påföljd och myndigheten arbetar aktivt för att motivera alla intagna att delta i undervisningen. Generellt har de som döms till sluten ungdomsvård en hög närvaro i skolan och får oftare godkända betyg än de som vårdas enligt LVU. Skolan utgör den huvudsakliga sysselsättningen för dem som är intagna för sluten ungdomsvård.

¹³ (Fråga ställd till SiS om hur många som verkställer sluten ungdomsvård och som också går i skolan och hur många som får betyg?).

Alla ungdomshem har en skola med rektor, behöriga lärare, elevhälsa, studie- och yrkesvägledare och andra viktiga stödfunktioner. SiS skola är en särskild utbildningsform som regleras i 24 kap. 8–9 §§ skollagen. Utbildning motsvarande den som erbjuds inom den ordinarie grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Enligt timplanen för myndighetens grundskola och gymnasieskola ska alla barn och unga erbjudas heltidsundervisning motsvarande 23 undervisningstimmar (klocktimmar) i veckan. På ungdomshemmen erbjuds även sommarskola för elever som önskar och behöver det.

För varje barn och ungdom upprättas en individuell studieplan. SiS genomför även en kartläggning av den unges tidigare skolgång och behov av särskilt stöd. Utifrån kartläggningen ges eleven en så individanpassad utbildning som möjligt.

Ungdomarnas skolprestationer och anknytning till skolan ska vara i fokus under hela placeringstiden och ungdomarnas förutsättningar för vidare studier eller arbete ska stärkas genom aktiviteter och insatser även utanför skoltid.

7.6 Vård och behandling

SiS har enligt sin instruktion ansvar bl.a. för ungdomshem som bedriver vård enligt LVU (se 1 § förordning [2007:1132] med instruktion för Statens institutionsstyrelse) och enligt 1 § LSU ska slutna ungdomsvård verkställas vid sådana hem som avses i 12 § LVU. Det innebär att SiS har ett tydligt uppdrag att vårda de som tas in vid myndighetens institutioner.

SiS arbetar med kunskapsbaserade behandlingsprogram för barn och unga utifrån olika behandlingsbehov. Behandlingen kan ske individuellt, i grupp och med de placerades familjer och nätverk. Inom myndigheten finns det riktlinjer för vilka behandlingsprogram som ska användas och på vilket sätt dessa ska genomföras. Riktlinjerna beskriver också vilken målgrupp programmen är avsedda för och vilken kompetens de medarbetare som utför dem ska ha.

Inom SiS ungdomsvård erbjuds Adolescent Community Reinforcement Approach (A-CRA), Acceptance and Commitment Training (ACT), Aggression Replacement Training (ART), Ett Självständigt Liv (ESL), KOMmunikationsMETod (KOMET), Motiverande Samtal (MI), Problemlösning Umgänge Livsmål Självkontroll (PULS), Start,

Teori Och Praktik, Paus, Avslut (STOPPA), Treatment Foster Care Oregon (TFCO) och Återfallsprevention (ÅP).

I ungdomsvården tar institutionerna emot barn och ungdomar med olika behandlingsbehov och beroende på hemmens inriktning erbjuds därför något olika behandlingsprogram. I ungdomsvården erbjuds strukturerade MI-samtal, samt deltagande i programmen A-CRA eller Återfallsprevention i syfte att behandla missbruksproblematik. Behandlingsprogrammen PULS och ART avser minska återfall i kriminalitet medan deltagande i STOPPA-programmet förbehålls barn och ungdomar som begått sexuella övergrepp.

Vilka behandlingar som i det enskilda fallet ska erbjudas en intagen bestäms både den verkställighetsplanering som görs i samband med att verkställigheten påbörjas.

7.7 SiS säkerhetsprojekt

Sedan 2020 har det pågått ett säkerhetsprojekt inom SiS vars syfte är att stärka säkerheten vid ungdomshemmen och minska antalet avvikningar.¹⁴ Som en följd av projektet fattades det i början av 2021 beslut om att alla ungdomshem ska normeras genom att klassificeras i en av tre säkerhetsklasser.¹⁵ För närvarande pågår arbetet med att genomföra beslutet i verksamheten. Under 2021–2022 genomfördes beslutet vid ungdomshemmen Tysslinge och Johannisberg som tilldelats den högsta säkerhetsklassen, klass 1.

Institutioner i säkerhetsnivå 1 är utformade för att hantera ungdomar och klienter med de högsta riskerna avseende avvikningar, hot och våld. Dessa institutioner ska ha förmåga att förhindra avvikning och fritagning, minska risken för gisslantagning, förhindra insmuggling, skapa inre differentiering så att ovänner och målskamrater kan hållas åtskilda, tillfälligt kunna öka säkerheten med hjälp av dynamiska behörigheter i låssystem, försvåra insyn från obehöriga t.ex. i samband med medial uppmärksamhet och säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomar och klienter.

På institutioner i säkerhetsnivå 1 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett yttre avvsningsstängsel kompletterat med ett eller två säkerhetsstängsel

¹⁴ Uppdrag om förstärkt säkerhetsarbete, regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07612 (delvis).

¹⁵ Beslut normering av teknisk och fysisk säkerhet på SiS institutioner, 2021-02-15, dnr 1.1.4-3313-2019, se även Delrapport Säkerhetsorganisation, 2020-08-24, dnr 1.1.4-4547-2019 och Säkerhetsorganisation – delrapport 2, 2020-10-20, dnr 1.1.3-5971-2020.

och detektering av obehöriga. Inpassering sker via en sluss samt via en inpasseringsbyggnad där visitation kan genomföras i den mån SiS har lagstöd för detta (en centralvakt som är bemannad dygnet runt). Leveranser sker till och från inpasseringsbyggnaden för att minimera riskerna för olovlig in- och utförelse. Besök genomförs i inpasseringsbyggnaden och inte på avdelningarna. Avdelningarna är omgärdade med säkerhetsstängsel för inre sektionering.

Boendeavdelningar med krav på hög säkerhet placeras innanför säkerhetsstängsel medan avdelningar för vård i öppnare former placeras mellan avvisningsstängslet och säkerhetsstängslet. Boendeavdelningarna är sektionerade med inre säkerhetsstängsel.

Klass 2-hem ska ha god säkerhet. Institutioner i säkerhetsnivå 2 är utformade för att hantera ungdomar med medel till hög risk för avvikning, hot och våld. Klass 2-institutioner ska ha förmåga att förhindra avvikning, upptäcka, försvåra och fördröja försök till fritagning, minska risken för gisslantagning, försvåra insmuggling, skapa inre differentiering så att ovänner och målskamrater kan hållas åtskilda, tillfälligt kunna öka säkerheten med hjälp av dynamiska behörigheter i låssystem samt säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomarna som vistas där.

På institutioner i säkerhetsnivå 2 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett yttre avvisningsstängsel kompletterat med ett säkerhetsstängsel, detektering av obehöriga samt en sluss för fordon och personal. Inom området kan sedan avdelningar med högre krav på säkerhet vara omgärdade med säkerhetsstängsel för inre sektionering. Det innebär att boendeavdelningar med krav på hög säkerhet placeras innanför säkerhetsstängslet medan avdelningar för vård i öppnare former placeras mellan avvisningsstängslet och säkerhetsstängslet. Säkerhetsstängsel är försedda med överklättringsskydd. Inpassering för fordon och personal sker via fjärrstyrda grindar. Detektering placeras innanför säkerhetsstängslet samt mellan avvisningsstängsel och säkerhetsstängsel.

Bevakningskameror är placerade i allmänna utrymmen (allrum, kök, korridorer, aktivitetsrum, utegårdar och skollokalerna). Även slussar för fordon och personal samt säkerhetsstängsel övervakas med bevakningskameror. Boenderum, sjuksköterskemottagningar, och besöksrum övervakas däremot inte med kameror.

Ungdomshem med säkerhetsklass 3 ska ha normal säkerhet. De ungdomar som placeras där ska ha låg eller medelhög risk för avvik-

ning, hot och våld. Institutioner i säkerhetsnivå 3 ska ha förmåga att upptäcka och försvåra avvikning, upptäcka och förhindra hot och våld, begränsa obehöriga besök och säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomarna. På institutioner med säkerhetsnivå 3 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett avvisningsstängsel som eventuellt kan kompletteras med detektering av obehöriga. Avvisningsstängslet syftar till att förhindra att obehöriga av misstag kommer in på institutionsområdet. Institutioner i säkerhetsnivå 3 behöver inte förses med perimeterskydd om man i säkerhetsanalysen bedömer att det är onödigt. Bevakningskameror är placerade i allmänna utrymmen (allrum, kök, korridorer, aktivitetsrum, utegårdar och skollokaler). Boenderum, sjuksköterskemottagningar, och besöksrum övervakas inte heller vid klass 3-institutioner med bevakningskameror.

8 Verkställighet av fängelse i anstalt och i frihet

8.1 Inledning

Den som har dömts till fängelse ska för verkställighet av straffet som huvudregel tas in i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelser om fängelse och om villkorlig frigivning finns i 26 kap. brottsbalken. Den närmare regleringen av hur fängelse ska verkställas finns i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Det finns inte något hinder enligt gällande rätt mot att döma unga lagöverträdare under 18 år till fängelse, men det ska ske endast om det finns synnerliga skäl och rätten ska då i första hand bestämma påföljden till slutet ungdomsvård (se avsnitt 3.4.1). Regleringen innebär att det är sällsynt att barn och unga under 18 år döms till fängelse. Med undantag för bestämmelser i fängelselagen om att en intagen som är under 18 år som huvudregel inte får placeras tillsammans med äldre intagna, finns ingen särskild verkställighetsreglering för omyndiga som ska avtjäna fängelsestraff.

Nedan redovisas den reglering som för närvarande gäller för verkställighet i anstalt och i frihet. Sist i kapitlet lämnas en kortfattad redogörelse för Kriminalvårdens arbete i dag med unga intagna.

8.2 Allmänt om verkställighet i anstalt

8.2.1 Verkställighetsplanering med inriktning på återfallsförebyggande åtgärder

Den som dömts till fängelse ska enligt huvudregeln avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt (26 kap. 4 § brottsbalken). Verkställigheten regleras, som angetts ovan, i fängelselagen och fängelseförordningen.

Kompletterande bestämmelser finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 *FARK Fängelse*).

Bestämmelser om planeringen och utformningen av verkställigheten av fängelsestraff finns i 1 kap. 5 § fängelselagen. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.¹ I den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, ska verkställigheten inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott.

För varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan. Verkställighetsplanen ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar som har betydelse för verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott. I detta ingår att genomföra en strukturerad risk- och behovsbedömning som mynnar ut i den individuella verkställighetsplanen. Bedömningen görs i de allra flesta fall av en specialiserad utredare men kan vid svårbedömda fall kompletteras med bedömningar av en psykolog. På detta sätt anpassas också innehållet i verkställigheten till varje individs behov. Syftet med verkställighetsplanen är att på bästa sätt kunna använda tiden i anstalt (och tiden i verkställighet efter villkorlig frigivning) till insatser som minskar risken för återfall i brott. För intagna i anstalt ska också planen bidra till att minska skadeverkningsarna av frihetsberövandet som sådant.

Närmare regler om verkställighetsplaneringen finns i 6–9 §§ fängelseförordningen. En verkställighetsplan ska grundas på en utredning, dels om den intagnes behov av stöd och kontroll, dels om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Vid planeringen av verkställigheten ska förutsättningarna för att den intagne ska kunna beviljas särskilda utslussningsåtgärder särskilt övervägas. Hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Vid utformningen av verkställighetsplanen ska också hänsyn tas till brottsoffer och andra som berörs. Under verkställigheten ska planen fortlöpande följas upp och ändras när det finns anledning till det.

Det är inte den intagne som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga under verkställigheten. En viktig utgångspunkt är dock att den

¹ Detta är i princip samma formulering som återfinns i 2 § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård, varav följer: *Verkställigheten av sluten ungdomsvård skall utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.*

intagne ska motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen av den. Planen ska därför utformas efter samråd med den intagne. Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. För att underlätta den intagnes anpassning i samhället krävs också ofta stödåtgärder från andra myndigheter än Kriminalvården, t.ex. för att skaffa bostad och arbete eller för att få sjukvård. Planering och utformning av verkställigheten ska därför ske i samverkan med andra berörda aktörer, framför allt socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Vid verkställighetsplaneringen görs i normalfallet en planering av hela verkställigheten. Planen omfattar inte bara tiden i anstalt och frigivningsförberedande åtgärder utan också eventuell övervakning efter villkorlig frigivning.² Om Kriminalvården vid planeringen bedömer att den intagne bör ställas under övervakning efter villkorlig frigivning ska frivården vara involverad i den övergripande planen. Frivårdskoordinatoren och planeraren på anstalt ska samverka gällande den övergripande planeringen. För frivårdskoordinatoren ligger fokus på innehållet i övervakningen, samverkan med externa aktörer inför frigivning, planering av innehållet i särskilda utslussningsåtgärder och vissa frigivningsförberedelser.³

8.2.2 Särskilda villkor

För långtidsdömda, dvs. för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det beslutas om särskilda villkor om det inte är uppenbart obehövligt. Särskilda villkor kan gälla för placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder och beslutas om det anses nödvändigt av säkerhetsskäl (1 kap. 7 § fängelselagen). Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Bestämmelserna om särskilda villkor syftar till att upprätthålla de höga krav på säkerhet som gäller vid anstalt. Särskilda villkor kan gälla t.ex. i fråga om graden av övervakning och kontroll för den intagnes placering, vid vilken tidpunkt den intagne tidigast kan beviljas permission samt när och i vilken form han eller hon kan medges en särskild

² Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), beslutad 2016-09-19.

³ Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), beslutad 2016-09-19.

utslussningsåtgärd. Beslut om placering, permission, särskild permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren (1 kap. 8 § andra stycket fängelselagen).

När flera straff avtjänas samtidigt är det den sammanlagda strafftiden som är avgörande för om reglerna om särskilda villkor är tillämpliga. Den som dömts till ett kortare fängelsestraff än fyra år kan också omfattas av regleringen om han eller hon till följd av flera straff eller förverkande av villkorligt medgiven frihet ska avtjäna fyra år eller längre tid.⁴ För att reglerna ska vara tillämpliga för dem som dömts till fängelse i lägst två år är det dock inte tillräckligt att strafftiden till följd av flera straff eller förverkande uppgår till två år, utan det krävs en dom på minst två års fängelse. Att reglerna om villkorlig frigivning i praktiken innebär att den dömda kommer att friges inom kortare tid än fyra respektive två år saknar betydelse för om särskilda villkor ska meddelas.

Beslut om särskilda villkor ska föregås av en individuell prövning och bygga på en risk- och behovsprofil av den intagne.

För den som dömts till fängelse i lägst två år kan särskilda villkor beslutas om det föreligger särskilda skäl. Som exempel på särskilda skäl anges i förarbetena att en intagen har kopplingar till grov organiserad brottslighet.⁵ I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd anges att särskilda skäl att besluta om särskilda villkor för en intagen som dömts till fängelse i lägst två år exempelvis kan vara att den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, att den intagne var under 21 år när brottet begicks och är dömd för upprepad våldsbrottslighet eller att den intagne under tidigare verkställighet har gjort sig skyldig till allvarig missköttsamhet. Även att det finns en hög risk för rymning, fritagning eller för att den intagne gör sig skyldig till allvarig brottslighet i anstalten, kan enligt de allmänna råden utgöra skäl för särskilda villkor.

8.2.3 Säkerhet

En hög nivå av säkerhet är nödvändig för att Kriminalvården ska uppfylla kravet på samhällsskydd. Säkerhet handlar dock om mer än bara murar, stängsel, larm och kameror. Lika viktigt är att personalen har rätt utbildning, attityd och förhållningssätt till de intagna. Det är också

⁴ Prop. 2009/10:135 s. 122.

⁵ Prop. 2009/10:135 s. 123.

viktigt att de som tas in för att avtjäna sitt straff inte placeras med högre grad av säkerhet och mer övervakning än nödvändigt. Därför är svenska fängelser indelade i tre säkerhetsklasser.

Förmågan att motstå rymningar och fritagningsförsök avgör vilken säkerhetsklass en anstalt har. Varje intagen bedöms individuellt för att den ska hamna på rätt anstalt.

Säkerhetsklass 1 är den högsta säkerhetsklassen av slutna anstalter. Anstalter i säkerhetsklass 1 utrustas för att klara de mest riskfyllda intagna. Anstalterna Hall, Kumla och Saltvik har även så kallade säkerhetsavdelningar. De är speciellt anpassade för klienter som Kriminalvården bedömer har en särskilt hög risk för rymning eller fritagning.

Säkerhetsklass 2 utgörs av slutna anstalter med lägre säkerhetsnivå än klass 1-anstalter. Anstalterna inom kategori 2 kan ha olika grad och form av övervakning och kontroll.

Anstalter i säkerhetsklass 3, den lägsta graden av säkerhet, saknar direkta rymningshinder.

För att kunna genomföra korrekta bedömningar av de som ska avtjäna fängelsestraff och för att kunna fullgöra kravet på samhällsskydd bedriver Kriminalvården underrättelseverksamhet. Av lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område följer att Kriminalvården får föra ett säkerhetsregister (3 kap. 1 §). I säkerhetsregistret får personuppgifter behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet på häkten och i kriminalvårdsanstalter eller i samband med annan straffverkställighet, och säkerställa ordning och säkerhet på häkten, i kriminalvårdsanstalter och i annan verksamhet som Kriminalvården bedriver.

I säkerhetsregistret får uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff och som är eller har varit placerad på en säkerhetsavdelning. I registret får även uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff, om det finns risk för att han eller hon under häktning eller verkställighet av fängelsestraff begår brott som inte är ringa eller utövar brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, förbereder rymning eller försöker rymma, blir föremål för fritagning, bidrar till att allvarligt störa ordningen eller säkerheten på ett häkte eller i en kriminalvårdsanstalt, eller under häktning eller verkställighet av ett fängelsestraff utsätts för våld eller hot (3 kap. 2 §).

I säkerhetsregistret får även uppgifter behandlas om en person som verkställer en påföljd inom kriminalvården, om det finns risk för att han eller hon utövar våld eller hot mot eller otillbörlig påverkan på personal eller andra personer som uppehåller sig i kriminalvårdens lokaler (3 kap. 3 §).

Slutligen finns vissa möjligheter för Kriminalvården att behandla personuppgifter i säkerhetsregistret som gäller en person med anknytning till en person som är häktad eller verkställer straff (och som anges i 2 § enligt ovan).

Kriminalvården har rätt att göra sökningar i personuppgifter som finns i säkerhetsregistret i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

8.2.4 Placering vid anstalt

I 2 kap. fängelselagen finns bestämmelser om placering. Enligt dessa får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 §). En intagen får placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Placering på säkerhetsavdelning kan också ske om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt (4 §). Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En intagen får inte heller placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön. En intagen får dock medges att vistas med intagna av motsatt kön om det är lämpligt och de intagna samtycker till det. En intagen som är under 18 år får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa (se 2 kap. 2 och 3 §§ fängelselagen).

Utgångspunkten enligt fängelselagen är att intagna ska ha möjlighet att vistas gemensamt med andra intagna. Om den enskilde begär det

och det bedöms lämpligt får en intagen dock placeras i avskildhet (se mer om vistelse i gemenskap och enskildhet i avsnitt 8.2.6 nedan).

8.2.5 Sysselsättning

Fängelselagens reglering om sysselsättning

Regler om sysselsättning finns i 3 kap. fängelselagen. Av lagen följer att en intagen har rätt att delta i viss sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet under anstaltsvistelsen (3 kap. 1 § fängelselagen). En intagen är dessutom skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Skyldigheten att delta i sysselsättning gäller dock inte en intagen som uppbär ålderspension enligt socialförsäkringsbalken. Om en intagen har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning får han eller hon åläggas sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Det är Kriminalvården som efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter avgör vilken sysselsättning som ska anvisas den intagne. Bedömningen görs under verkställighetsplaneringen. En anvisad åtgärd kan vara en del av den intagnes individuella verkställighetsplan. Tidigare ansågs det inte alltid meningsfullt att ålägga en intagen skyldighet att delta i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet som han eller hon saknade motivation för.⁶ Numera kan dock en vägran att delta i en anvisad åtgärd betraktas som sådan misskötsamhet som kan leda till att villkorlig frigivning skjuts upp för den intagne.⁷ Det kan bli fallet även om Kriminalvården till följd av den dömdes negativa inställning till att genomföra åtgärden inte tar med åtgärden i verkställighetsplanen.

Medicinsk behandling av en intagen kan endast ges på frivillig grund (2 § tredje stycket). Med medicinsk behandling avses såväl somatisk som psykiatrisk behandling.⁸ Förbudet mot att tvinga en intagen till behandling hindrar dock inte att Kriminalvården arbetar aktivt med att motivera intagna att delta i behandling av medicinsk karaktär mot t.ex. missbruk.⁹

⁶ Prop. 2009/10:135 s. 129.

⁷ Prop. 2020/21:18 s. 29.

⁸ Se t.ex. JO 1995/96 s. 126 om deltagande i grupsamtal.

⁹ Prop. 2009/10:135 s. 129.

En intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag om det inte finns synnerliga skäl emot det. Intagna ska även ges möjlighet att på lämpligt sätt ägna sig åt fysisk aktivitet (4 kap. 1–2 §§ fängelselagen).

Skolundervisning

Kriminalvården har i dagsläget rätt att anordna skolundervisning enligt 24 kap. 10 § skollagen (2010:800). Utbildningen motsvarar den kommunal vuxenutbildning (komvux). Skolformen omfattar utbildning på grundläggande och gymnasial nivå liksom särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (särvox).

Syftet med vuxenutbildningen är att öka den intagnes möjlighet till ett fungerande vardagsliv efter verkställigheten, att han eller hon ska fortsätta studierna efter villkorlig frigivning och ytterst etablera sig på arbetsmarknaden och klara sin egen försörjning. Vuxna intagna kan antingen antas till utbildningen efter egen ansökan om vuxenutbildning eller anvisas att söka dit inom ramen för sysselsättningsplikten. Vägledningssamtal av studie- och yrkesvägledare föregår varje ansökan till vuxenutbildningen.

För varje elev upprättas en individuell studieplan som ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Studiernas omfattning ska anges i verksamhetspoäng när det gäller vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Utbildningen ger betyg som motsvarar de som erhålls vid kommunal vuxenutbildning.

En intagen är behörig att söka till vuxenutbildningen på grundläggande- eller gymnasial nivå från det att han eller hon har fyllt 18 år (förutom beträffande SFI där en intagen är behörig att söka från och med 16 år, 9–10 a §§ förordningen, 2011:1108, om vuxenutbildning). Enligt läroplanen är det vuxenutbildningens ansvar att varje studerande får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar.

Om Kriminalvården i dagsläget får en intagen under arton år att anordna skolundervisning för skiljer sig åtgärderna åt beroende på om strafftiden är kort eller lång. Vid kortare strafftider försöker vuxenutbildningen nå ut till barnet med insatser för att motivera till och upprätthålla kontinuitet i studier för den som är inskriven vid en skola

i sin hemkommun. För den som inte är inskriven i en skola i hemkommunen erbjuder vuxenutbildningens studie- och yrkesvägledning en inledande kartläggning av utbildningsbehoven. Om det är fråga om längre strafftider kan Kriminalvården söka dispens från Skolverket om att få skriva in en intagen under arton år i vuxenutbildning.

All vuxenutbildning är kursutformad, dvs. den utgår från ett utbud med fristående kurser och yrkespaket. På så vis kan studierna anpassas efter elevens behov. Det individuella upplägget dokumenteras i en studieplan som avgör utbildningens längd i det enskilda fallet. Kriminalvårdens utbud av kurser består för närvarande av ett hundratal olika kurser inklusive yrkespaket.

Vuxenutbildningen bedrivs vid lärcentrum som har likheter med kommunala lärcentra. Lärcentrum är en plats där studerande får tillgång till undervisning, pedagogisk handledning, InIT-dator och undervisningsmaterial. Med hjälp av ett distanskoncept är all utbildning tillgänglig vid alla anstalter. Kontinuiteten i utbildningen säkras på så vis för en intagen som studerar och byter anstalt. Den studerande får undervisning av en ämneslärare som antingen finns på plats eller på distans vid ett annat verksamhetsställe. Oavsett var den intagne befinner sig studerar han eller hon på lärcentrum där det finns utbildade lärare. Har man sin ämneslärare på distans har man stöd av både pedagoger på plats och av undervisande ämneslärare. Specialpedagogiska anpassningar görs vid behov.

Behandlingsprogram

I Kriminalvårdens uppdrag att verkställa fängelsepåföljder ligger också att förbereda de intagna för frigivningen under hela frihetsberövandet. Förberedelsen för frigivning sker under hela verkställigheten och den inledande planeringen görs alltså redan vid den inledande verkställighetsplaneringen (se avsnitt 8.2.1 ovan). En mycket viktig del i det återfallsförebyggande arbetet är just deltagande i behandlingsprogram. Vilka behandlingsprogram som i det enskilda fallet ska erbjudas en intagen bestäms vid den verkställighetsplanering som görs i samband med att verkställigheten påbörjas. Syftet med deltagande i program är att förebygga återfall i brott genom att förbättra klientens kunskaper, färdigheter och insikter. Programmen ska särskilt riktas mot varje intagens individuella kriminogena behov.

Kriminalvården utvecklar många egna behandlingsprogram men program är också hämtade från andra länder, t.ex. från Kanada och Storbritannien. Under 2020 och 2021 bedrev Kriminalvården 14 ackrediterade behandlingsprogram och 2022 bedrevs 12.¹⁰ Behandlingsprogram som tagits in från andra länder har anpassats till svenska förhållanden. Alla program är ackrediterade, vilket innebär att de har genomgått en vetenskaplig prövning.¹¹

Det ska alltså finnas vetenskapligt stöd för att använda en behandlingsmetod som erbjuds en intagen. Vissa behandlingsprogram genomförs individuellt och en del i grupp. Kriminalvården arbetar också med förberedande insatser för att motivera de intagna till att delta i de behandlingsprogram som bäst möter den enskildes behov.

När programmet är genomfört finns också insatser med förstärkande innehåll. Syftet med behandlingsprogrammen är att de ska ha en positiv effekt på så sätt att återfallen minskar. Inom Kriminalvårdens verksamhet erbjuds flera behandlingsprogram inom olika områden, såsom kriminalitet, våld, sexualbrott och missbruk. Kriminalvården har ett stort utbud av behandlingsprogram och arbetar kontinuerligt med att ta fram nya eller uppdaterade behandlingsmetoder.

De som leder behandlingsprogrammen genomgår en längre grundutbildning för programledare inom Kriminalvården och därefter en ny utbildning för varje nytt program som de ska arbeta med. Programledarna får efter sin utbildning alltid handledning för att säkerställa kvaliteten i genomförandet.

Kriminalvården har för närvarande inga behandlingsprogram som särskilt riktar sig mot unga lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Nya behandlingsprogram måste därmed tas fram eller befintliga anpassas till en ny målgrupp om ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga flyttas till Kriminalvården.

¹⁰ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 54. Vilka behandlingsprogram och innehållet i dem beskrivs kortfattat på Kriminalvårdens hemsida, <https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-varld/behandlingsprogram/> (2023-06-28).

¹¹ Behandlingsprogrammen ackrediteras av Vetenskapliga rådet. Rådet ska se till att forsknings- och utvecklingsarbetet inom Kriminalvården håller en hög vetenskaplig kvalitet. Rådgivarna består av forskare inom bland annat psykiatri, kriminologi, socialt arbete, beteendeforskning, psykologi, genetik och epidemiologi.

Sysselsättning

Sysselsättning ska erbjudas och anvisas de intagna i syfte att förebygga återfall i brott (se avsnitt 8.2.5 ovan). Sysselsättningen bidrar även till att upprätthålla en så normal tillvaro som möjligt under fängelsetiden och förbereder de intagna för ett vardagsliv efter avtjänat straff. Målet är att sysselsättningsgraden för de intagna ska vara 85 procent, vilket till följd av den utdragna platsbristen inte har uppnåtts på senare tid. Endast i cirka en procent av fallen beror den uteblivna sysselsättningen på att den intagne vägrar att delta i anvisad sysselsättning.¹²

Den huvudsakliga sysselsättningstiden inom Kriminalvården utgörs av arbetsdriften, närmare bestämt 35 procent för män och 38 procent för kvinnor. Genom att delta i arbetsdriften är avsikten också att de intagna ska återvända till samhället med mer arbetslivserfarenhet än innan verkställigheten. Verksamheten bedrivs på motsvarande sätt som på t.ex. industrier och verkstäder ute i samhället, under överinseende av en bransch- och yrkeskunniga arbetsledare. Arbetsdriften ska vara anpassad till de intagnas behov och förutsättningar. Samverkan sker även med externa aktörer.¹³

Utöver arbetsdriften kan vissa anstalter erbjuda de intagna att delta i arbetsmarknadsutbildning. De finansieras och upphandlas av Arbetsförmedlingen och det kommer då externa utbildare som ansvarar för kursen. Arbetsmarknadsutbildning kan t.ex. ges i plattsättning och golvläggning. Genom arbete, yrkesutbildning och utbildning i allmänna ämnen är tanken att den intagnes möjlighet att etablera sig på den öppna arbetsmarknaden ska öka. Under 2022 gick 40 procent av de som deltagit i arbetsmarknadsutbildning vidare till jobb eller studier efter avtjänat straff. Mellan 2019–2021 var andelen runt 30 procent.¹⁴ I framtiden planerar Kriminalvården för att fokus ska vara arbetsmarknadsutbildningar inom bristyrken.¹⁵

Annan strukturerad verksamhet (ASV) var den näst vanligaste sysselsättningen på anstalt 2022 (26 procent av sysselsättningsgraden för män och 33 procent för kvinnor). Exempel på ASV är introduktion till anstaltsvistelsen, social träning och friskvård. Andra sysselsättningar

¹² Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 47 och 51.

¹³ T.ex. tillverkas husmoduler till externa aktörer vid arbetsdriften vid Norrtäljeanstalten, vilket utredningen fick information om vid studiebesök vid anstalten den 10 juni 2022. Vid anstalten tillverkas även möbler som används vid anstalten. Se även <https://www.krimprod.se/> (2023-06-28).

¹⁴ <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2023/april/fler-i-sysselsattning-efter-tiden-i-fangelse/> (2023-06-28).

¹⁵ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 52 f.

kan vara att sköta matlagning och tvätt själv, deltagande i föräldragrupp eller yoga, eller att gå en drama-, musik-, eller skrivkurs. I så kallade visionsrum som finns på många anstalter är tanken att den dömda ska få kraft att ta tag i sin egen situation, bryta isoleringen och förbereda sig för ett liv i frihet. En aktivitet räknas som sysselsättning om den ingår i en strukturerad och schemalagd verksamhet som leds av en handledare (en kriminalvårdare). Syftet med den strukturerade verksamheten är den intagna ska få ökade kunskaper och insikter, förbättrade färdigheter eller ett ändrat beteende.¹⁶

8.2.6 Vistelse i gemenskap och avskildhet

Huvudregeln vid verkställighet av fängelse är att intagna ska vistas i gemenskap med andra både under tid då de har anvisats sysselsättning och under fritiden om det inte särskilt anges något annat i fängelselagen. De intagna får dock enligt 6 kap. 3 § fängelselagen hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Närmare förutsättningar för vad som ska gälla t.ex. för dokumentation vid avskiljande och under vilka tider en intagen får hållas avskild för dygnsvila följer av fängelseförordningen och av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:11) om fängelse.

Av 6 kap. 4 § fängelselagen följer att en intagen får medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna om det är lämpligt. Medgivandet ska dock omprövas så ofta som det finns anledning till det och minst en gång i månaden. Av fängelselagen följer också att Kriminalvården tillfälligt får hålla intagna avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas eller för att en intagen är våldsam eller berusad (6 kap. 5 och 6 §§).

Därutöver följer av 6 kap. 7 § fängelselagen att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården, med hänsyn till att det finns en risk för att den intagna rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, för att hindra att den intagna påverkar

¹⁶ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 53 f. samt <https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-ward/annan-sysselsattning/> (2023-06-28).

någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten, eller för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen. Även ett sådant beslut ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

En intagen kan även tillfälligt hållas avskild från andra intagna under utredning av om villkorlig frigivning ska skjutas upp (enligt 12 kap. 1 § fängelselagen eller enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken). Avskildhet på den här grunden får endast ske i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn (6 kap. 8 § fängelselagen).

Slutligen får en intagen även hållas avskild om det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning (6 kap. 9 § fängelselagen).

Av 6 kap. 10 § fängelselagen följer att en intagen som hålls avskild från andra intagna på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart som möjligt. En intagen som av andra skäl hålls avskild från andra intagna ska undersökas av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd, dock minst en gång i månaden.

8.2.7 Besök och andra kontakter

En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll av den besökande, kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan (7 kap. 1 § fängelselagen).

Personal får övervaka besöket och ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får dock endast kontrolleras om advokaten eller den intagne begär det (7 kap. 2 och 3 §§ fängelselagen).

Beträffande elektronisk kommunikation gäller att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning. Elektronisk kommunikation kan

också nekas den intagne om den bedöms kunna motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan (7 kap. 4 § fängelselagen). Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får dock inte avlyssnas (7 kap. 5 § fängelselagen).

I fängelselagen finns även regler om att vissa försändelser som skickas till eller från en intagen får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska i så fall vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande (7 kap. 7 § fängelselagen).

En försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska dock vidarebefordras utan granskning (7 kap. 6 § fängelselagen).

En försändelse som har granskats ska, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten (7 kap. 8 § fängelselagen).

8.2.8 Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder

I fängelselagen finns det även ett antal bestämmelser som innebär att Kriminalvården har rätt att vidta vissa kontroll- och tvångsåtgärder. Inledningsvis anges i 8 kap. 1 § fängelselagen att fotografi får tas av den intagne för att underlätta identifieringen av honom eller henne.

Den intagnes bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter får kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (8 kap. 2 § fängelselagen).

Om det inte är uppenbart obehövt ska den som ska tas in i anstalt kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när han eller hon kommer till anstalten (8 kap. 3 § fängelselagen). Detsamma gäller när en intagen återkommer efter en vistelse utanför anstalt, om han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan att besöket

har kontrollerats, eller det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet (8 kap. 4 § fängelselagen). I det fallet får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enbart ske om det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl får en intagen även i andra fall än de som nyss räknats upp kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål (8 kap. 5 § fängelselagen).

Av 8 kap. 6 § fängelselagen följer vidare att en intagen är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl.

Som huvudregel får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt 8 kap. 7 § fängelselagen inte utföras eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska. Detta gäller dock inte en kroppsvisitation som avses i 5 §, en kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks, en kroppsvisitation med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, eller en kroppsbesiktning som enbart innebär att andra prov än urinprov tas enligt 6 §. Även i andra fall får en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning av en man utföras eller bevittnas av en kvinna. Det krävs då att åtgärden är nödvändig.

I 8 kap. 8 och 9 §§ fängelselagen finns det bestämmelser om omhändertagande av otillåtna föremål. Av 8 § följer att alkohol, narkotika, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor får omhändertas och förstöras om de medförs av någon som ska tas in i en anstalt, om de påträffas hos en intagen, om de sänds till en intagen, eller om de på annat sätt påträffas inom en anstalt och det inte finns någon känd ägare till dem. Samma sak gäller för injektionssprutor, kanyler och andra föremål som är särskilt ägnade att användas vid narkotikamissbruk eller för annan befattningsmedel med narkotika. I 9 § finns bestämmelser om att föremål som påträffas i en anstalt får omhändertas, om det kan antas att föremålet kommer att tas i beslag.

Av 8 kap. 10 § fängelselagen följer att en intagen får beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalt och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller 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. Om möjligheten att belägga en intagen med fängsel har utnyttjats på grund av att han eller hon har uppträtt våldsamt ska en läkare så snart som möjligt undersöka den intagne.

Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en anstalt får Kriminalvården besluta att alla personer som passerar in i anstalten ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll ska vara att söka efter otillåtna föremål (8 kap. 11 § fängelselagen).

Slutligen kan nämnas att det även finns regler som innebär att fordon får genomsökas efter otillåtna föremål eller personer samt att den som obehörigen försöker ta sig in i eller vägrar att lämna en anstalt får avvisas av tjänsteman vid Kriminalvården (8 kap. 12 och 13 §§ fängelselagen).

8.2.9 Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt

I 10 kap. fängelselagen regleras förutsättningarna för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt. En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, permission (10 kap. 1 § fängelselagen). För att permission ska beviljas krävs i normalfallet att minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats. Undantag från kvalifikationstiden kan göras om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan t.ex. vara att en intagen har behov av att besöka socialtjänsten eller tandläkare.¹⁷ För en intagen som avtjänar fängelse på livstid ska kvalifikationstiden bestämmas som om strafftiden är arton år. En förutsättning för permission är också att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Permission kan vara såväl regelbunden, t.ex. helgpermission, som annan tillfällig vistelse utanför anstalt som syftar till att underlätta den intagnes successiva utslussning. I förarbetena nämns som exempel på den sistnämnda typen permission i syfte att besöka frivården, social-

¹⁷ Prop. 2009/10:135 s. 159.

tjänsten eller Arbetsförmedlingen, delta i möten som arrangeras av Anonyma alkoholister eller Anonyma narkomaner eller för att utöva en viss fritidsaktivitet.¹⁸

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission; se 10 kap. 2 §). För att särskild permission ska beviljas krävs att den intagnes behov inte kan tillgodoses genom vanlig permission och att permission kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Särskild permission kan erhållas för att besöka en närstående som är allvarligt sjuk, delta på närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör den intagnes barn.¹⁹

En permission ska förenas med de villkor som behövs (10 kap. 5 §). Villkoren ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd kan villkor t.ex. avse

- anmälningsplikt,
- förbud att använda alkohol eller annat berusningsmedel,
- förbud att använda andra läkemedel än de som förskrivits av läkare,
- förbud att vistas inom ett visst område,
- förbud att ta kontakt med brottsoffer,
- skyldighet att följa uppgjord planering för permissionen och resan från och till anstalten,
- skyldighet att genomföra antialkoholbehandling före permissionen,
- skyldighet att under hela eller delar av permissionen vistas inom ett visst område, t.ex. på permissionsadressen eller annan angiven plats, eller
- åtföljande av personal under permissionen.

¹⁸ Prop. 2009/10:135 s. 159 f.

¹⁹ Prop. 2009/10:135 s. 161.

8.2.10 Särskilda utslussningsåtgärder

Sedan 2007 finns det i 11 kap. fängelselagen fyra särskilda utslussningsåtgärder som syftar till att underlätta övergången från tiden i anstalt till livet i frihet.²⁰ Det är fråga om åtgärder som syftar till att minska risken för att den dömde återfaller i brott eller som underlättar hans eller hennes anpassning i samhället. Utslussningsåtgärderna ska planeras så att de kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Som nämnts ovan ska förutsättningarna för att bevilja särskilda utslussningsåtgärder övervägas redan i samband med verkställighetsplaneringen (6 § fängelseförordningen).

De olika formerna av utslussningsåtgärder är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Gemensamt för de olika utslussningsåtgärderna är att de endast får meddelas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den dömde kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (11 kap. 2–5 §§ fängelselagen). I förarbetena betonas att riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men att denna bedömning samtidigt inte får göras så restriktiv att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. Synen på misskötsamhet måste vara realistisk och det går inte heller helt att utesluta risken för återfall i missbruk och brott. Bedömningen av risk ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för en viss åtgärd, t.ex. utökad frigång, kan beviljas t.ex. vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse.²¹

Frigång innebär att en intagen får möjlighet att lämna anstalten under dagtid utföra arbete, få behandling eller delta i utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet. Frigång får beviljas en intagen som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen. Frigång kan t.ex. beviljas de intagna som har behov av en introduktion i arbetslivet. (11 kap. 2 § fängelselagen).

Vårdvistelse innebär att en intagen placeras i ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § SoL och får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband

²⁰ Prop. 2005/06:123.

²¹ Se prop. 2005/06:123 s. 43 och prop. 2009/10:135 s. 164.

med hans eller hennes brottslighet (11 kap. 3 § fängelselagen). Med hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen avses antingen hem för vård och boende (HVB) eller familjehem. Den intagne får behandling för det problem som ligger bakom kriminaliteten, t.ex. drogmisshand, spelberoende, våldsbenägenhet, sexualbrottsrelaterat beteende, kriminellt beteende eller psykiatrisk problematik. Behandlingen sker utanför fängelset på särskilda behandlingshem som Kriminalvården har avtal med, så kallade Hem för vård och boende (HVB-hem). Det finns även möjlighet till placering i familjevård och på arbetskooperativ. Avgörande för valet av vårdgivare är den intagnes behov. Om den intagne primärt har behov av behandling bör placering i behandlingshem övervägas i första hand. För en intagen med mindre behov av behandling, men med större behov av stöd, eftervård och social träning kan familjehem vara det mest lämpliga. Kriminalvården upphandlar också s.k. arbetskooperativ och kontrollerade boenden och även en sådan placering kan ske inom ramen för en vårdvistelse. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör den intagne ha genomfört någon form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet i anstalt eller på annat sätt visat att han eller hon är redo för att bearbeta sin problematik på det sätt som kommer att krävas under vårdvistelsen.

Vistelse i halvvägshus innebär att en intagen är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har särskilt behov av stöd eller tillsyn när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. För vistelse i halvvägshus krävs vidare att den intagne utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet (11 kap. 4 § fängelselagen). Halvvägshus är en typ av övergångsboende för intagna som inte har en tillräckligt ordnad situation med sysselsättning och bostad och som inte har ett vårdbehov som krävs för att en vårdvistelse ska vara aktuell. Klienten bor under eget ansvar i ett hus som är öppnare än fängelser med säkerhetsklass 3. Den här utslussningsmetoden är för intagna med särskilt behov av stöd eller kontroll. Det kan t.ex. gälla den som saknar egen bostad eller inte är redo att vistas i sin bostad under längre perioder. Klienten får lämna området under särskilda tider för att delta i sysselsättning, göra inköp och delta i aktiviteter. Klienter i halvvägshus kan ha fotboja. Halvvägshus kontrolleras av Kriminalvården och är bemannade dygnet runt för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat

än på särskilt bestämda tider. Halvvägshus finns för närvarande i Stockholm, Göteborg och Malmö. I övriga delar av landet finns möjligheter till placering på halvvägshusplats i ett stödboende eller i familjevårdslignande form med samma regler som i ett halvvägshus.

Utökad frigång innebär i stort sett detsamma som frigång men med det tillägget att den intagne under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Liksom vid vistelse i halvvägshus krävs för utökad frigång att den intagne avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader, och att han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet (11 kap. 5 § fängelselagen).

Det är Kriminalvården som beslutar om en intagen ska beviljas en särskild utslussningsåtgärd. Efter omprövning får Kriminalvårdens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen).

En utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § första stycket fängelselagen förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Villkoren ska vara individuellt utformade och anpassade till den utslussningsåtgärd som avses. Villkor om skötsamhet och den intagnes skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården bör regelmässigt meddelas.²² Intagna som är föremål för särskild utslussningsåtgärd meddelas också regelmässigt villkor om att avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel. Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är enligt 11 kap. 7 § fängelselagen skyldig att på begäran lämna vissa angivna prover för att visa att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Villkor kan enligt förarbetena²³ och Kriminalvårdens allmänna råd och föreskrifter även avse t.ex.

²² Prop. 2009/10:135 s. 168.

²³ Prop. 2005/06:123 s. 46.

- vilken bostad den intagne ska ha under utslussningsåtgärden,
- vilka tider och för vilka ändamål den intagne får vistas utanför bostaden eller, vid vårdvistelse, utanför hemmet,
- förbud att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område,
- förbud att ta kontakt med en viss person, eller
- vad som ska gälla i fråga om arbete, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning.

Kriminalvården får enligt 11 kap. 6 § andra stycket fängelselagen ändra, upphäva eller meddela nya villkor om det finns skäl till det på grund av nya omständigheter. Villkoren kan ändras i såväl skärpande som lindrande riktning. Skärpande villkor kan t.ex. behöva meddelas för att en utslussningsåtgärd ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller för att kontrollen ska kunna upprätthållas vid misskötsamhet som inte är så allvarlig att det finns skäl att upphäva utslussningsåtgärden. Om verkställigheten har fungerat utan anmärkning kan det finnas skäl att, efter en tid, ändra villkoren i syfte att minska graden av kontroll. Ett villkor kan behöva upphävas om det inte längre finns förutsättningar för det aktuella villkoret.²⁴

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården enligt 11 kap. 6 § tredje stycket fängelselagen förena ett beslut om vårdvistelse med en föreskrift enligt 26 kap. 15 § andra stycket 4 brottsbalken. Föreskrifter som meddelats får ändras eller upphävas. Kriminalvården får även besluta om nya föreskrifter. Om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården enligt 26 kap. 16 § brottsbalken besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade (se mer om föreskrifter nedan i avsnitt 8.4.6).

Tillstånd till utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 8 § fängelselagen upphävas om det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller om den intagne inte rättar sig efter villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden. Bristande förutsättningar kan t.ex. föreligga om en intagen som beviljats utökad frigång förlorar sin bostad. Samma sak gäller om den intagne bor tillsammans med en person som inte längre ger sitt tillstånd till att verkställigheten

²⁴ Se prop. 2009/10:135 s. 168.

sker i den gemensamma bostaden. Andra bristande förutsättningar som kan leda till att en särskild utslussningsåtgärd upphävs är enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd att den intagne förlorar sin sysselsättning, kontroll med elektroniska hjälpmedel inte går att upprätthålla, brottsoffer flyttar in i den intagnes bostad, eller den utökade frigången visar sig inverka menligt på barn som den intagne delar bostad med.²⁵

Misskötsamhet ska leda till en snabb och tydlig reaktion. Allvarlig misskötsamhet som kan leda till att en utslussningsåtgärd upphävs är t.ex. att en intagen avviker, begår nya brott, är påverkad av alkohol eller narkotika, vägrar att lämna prov för drogkontroll, inte sköter sin skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården eller inte utför eller deltar i den sysselsättning som bestämts.²⁶ Det ställs höga krav på skötsamhet för intagna som beviljats särskild utslussningsåtgärd, även om det måste finnas en viss tolerans. Vid misskötsamhet av mindre betydelse kan Kriminalvården meddela nya eller ändrade villkor.

Enligt förarbetena bör överträdelse av villkor i samband med vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. fängelselagen i första hand leda till att utslussningsåtgärden upphävs.²⁷ Vid verkställighet av fängelse räknas den tid som en intagen vistas utanför anstalt med stöd av 11 kap. 1 § fängelselagen in i verkställighetstiden, om inte särskilda skäl talar mot det, se 1 kap. 2 § fängelselagen. Sådana skäl kan föreligga t.ex. om en intagen använder tiden utanför anstalt för annat ändamål än det avsedda, t.ex. genom att missbruka narkotika eller utöva annan brottslig verksamhet.²⁸ Misskötsamhet i samband med en särskild utslussningsåtgärd kan, på samma sätt som misskötsamhet i anstalt, leda till att den intagne meddelas en varning (12 kap. 1 § fängelselagen).

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvväghus eller en utökad frigång prövas enligt 13 kap. 3 § fängelselagen av övervakningsnämnden efter anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan. Ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvväghus eller en utökad frigång kan enligt 13 kap. 4 § fängelselagen interimistiskt upphävas av Kriminalvården i avvaktan på övervakningsnämndens prövning. Kriminalvårdens beslut ska genast ställas under övervakningsnämndens prövning. Senast den första arbetsdagen efter den dag då Kriminalvårdens beslut

²⁵ Se prop. 2005/06:123 s. 47 och prop. 2009/10:135 s. 169.

²⁶ Prop. 2005/06:123 s. 47.

²⁷ Prop. 2005/06:123 s. 47 och prop. 2009/10:135 s. 172.

²⁸ Prop. 2009/10:135 s. 214.

meddelades ska övervakningsnämnden pröva om beslutet ska bestå i avvaktan på den slutliga prövningen. Fastställer inte nämnden beslutet inom den tiden, upphör beslutet att gälla. Nämnden ska skyndsamt ta upp frågan till slutlig prövning.

Om ett tillstånd till en påbörjad utslusningsåtgärd upphävs, ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalt (11 kap. 9 § fängelselagen). Den myndighet som fattat beslutet ska underrätta Polismyndigheten som ska förpassa den intagne för fortsatt verkställighet till den anstalt som Kriminalvården anger (34 § fängelseförordningen).

8.2.11 Särskilt om barn som verkställer fängelsepåföljd

Barn som verkställer fängelsestraff i anstalt är inte särskilt vanligt förekommande i Sverige. Kriminalvården har därför liten erfarenhet av barn i anstalter och få utarbetade riktlinjer för hur barn ska hanteras i de fall de förekommer. Det är dock inte lika ovanligt att unga lagöverträdare under 18 år häktas, vilket innebär att Kriminalvården har erfarenhet av att hantera barn inom den delen av sin verksamhet.

Att barn inte ska placeras så att de vistas tillsammans med vuxna följer av 2 kap. 3 § fängelselagen. Bestämmelsen ska iakttas både i fråga om intagna som barnet bor tillsammans med på avdelningen och de som deltar i samma sysselsättning som barnet. Eftersom antalet intagna som är under 18 år är så litet kan det innebära att den unge i praktiken skulle isoleras om han eller hon inte kunde integreras med äldre intagna. Det kan därför krävas att den unge får verkställa sitt straff tillsammans med äldre personer, men då ska det i varje enskilt fall göras en individuell prövning av vad som är till barnets bästa.²⁹ Utöver den nu nämnda bestämmelsen finns det inga bestämmelser i fängelselagen eller annat regelverk som har direkt bäring på barn som verkställer straff i anstalt.

Av 1 kap. 2 a § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1; FARK fängelse) följer att i frågor som berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Bedömningar som rör barnets bästa ska ta sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. Överväganden avseende barnets bästa ska dokumenteras. I motiveringen

²⁹ Se Bäcklund m.fl. Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

till beslut ska det redogöras på vilket sätt barnets bästa har vägts in i den bedömning som ligger till grund för beslutet.

Av de allmänna råd som lämnats till den nämnda paragrafen följer att barnets åsikter och inställning bör tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. För att utreda vad som är till ett barns bästa bör barnet, i de fall det bedöms lämpligt, ges möjlighet att komma till tals och få ge sin åsikt i frågan. Om barnet inte självt framför sina åsikter, bör hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt.

Av 1 kap. 3 § FARK fängelse följer att med barn avses en person under 18 år, om inte annat anges.

8.3 Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll

Bestämmelser om verkställighet genom intensivövervakning finns i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (i fortsättningen lagen om intensivövervakning), förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll samt i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVFS 2011:6).

Enligt 1 § lagen om intensivövervakning är lagen tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömden ska avtjäna fängelse i högst sex månader.

Kriminalvården prövar, på skriftlig ansökan av den dömden eller på eget initiativ, om ett fängelsestraff ska verkställas genom intensivövervakning. Om den dömden tidigare verkställt ett fängelsestraff genom intensivövervakning får en ansökan endast bifallas om det förflutit minst tre år sedan den tidigare verkställigheten. Ytterligare ett krav är att den dömden inte begått något brott som har föranlett strängare påföljd än böter under nämnda treårsperiod (se 2 § lagen om intensivövervakning).

Under verkställigheten råder förbud för den dömden att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom förvärvsarbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande. Att den dömden efterlever kraven kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja). Under hela verkställigheten ska den dömden vara skötsam och efter bästa förmåga försörja sig själv. Han eller hon ska

även avstå från att använda alkohol eller annat beroendeframkallande medel (se 3–4 § lagen om intensivövervakning).

Vid verkställighet utanför anstalt ska särskilda föreskrifter meddelas om vad den dömda har att iaktta. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse vilken bostad den dömda ska ha under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning, under vilka tider och för vilka ändamål den dömda tillåts att vistas utanför bostaden, hur den dömda ska hålla kontakt med Kriminalvården. Särskild föreskrift får också avse läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller deltagande i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga (se 8 § lagen om intensivövervakning).

Under verkställigheten ska Kriminalvården löpande kontrollera att den dömda sköter de åtaganden som han eller hon har under tiden straffet avtjänas. Kriminalvården kan besluta att intensivövervakningen ska upphöra och den dömda i stället intas i anstalt om det finns skäl för det. Den dömda är skyldig att underrätta Kriminalvården om förhållanden som kan ha betydelse för verkställigheten (se 6–7 § lagen om intensivövervakning).

Den dömda ska, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt, betala en avgift under tid som straff verkställs med intensivövervakning. Avgiften uppgår till 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden. Det är Kriminalvården som beslutar om, och i så fall hur stor, avgiften ska vara (se 5 och 8 §§ lagen om intensivövervakning). Avgiften infördes som ett sätt att utjämna den fördel en person som avtjänar sitt fängelsestraff får jämfört med den som avtjänar i anstalt, i och med att den som avtjänar straff genom intensivövervakning t.ex. kan fortsätta att förvärvsarbeta under tiden som straffet avtjänas.³⁰

³⁰ Se prop. 1993/94:184 s. 20.

8.4 Villkorlig frigivning

8.4.1 Inledning

Möjligheten att bli villkorligt frigiven från fängelse infördes i svensk rätt år 1906. Bestämmelserna om villkorlig frigivning har därefter ändrats vid flera tillfällen, senast 2021. En utredning har för närvarande i uppdrag att se över bl.a. regleringen om villkorlig frigivning.³¹

Bestämmelser om villkorlig frigivning finns i 26 kap. brottsbalken. I förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder (frivårdsförordningen) finns kompletterande bestämmelser. Kriminalvården har också meddelat föreskrifter och allmänna råd på området (KVFS 2011:1).

Bestämmelserna om villkorlig frigivning gäller oavsett om den dömda avtjänar fängelsestraff i anstalt eller i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll.

8.4.2 Tidpunkten för villkorlig frigivning

Den centrala bestämmelsen om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Enligt den gäller som huvudregel att villkorlig frigivning ska ske när den dömda har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad (första stycket). Fängelse som förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff som dömts ut i kombination med skyddstillsyn, s.k. 28:3-fängelse, ska dock alltid verkställas fullt ut (tredje stycket). Bestämmelsen innebär att det råder en presumtion för att alla som dömts till ett tidsbestämt straff om minst en månad ska frigives villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

8.4.3 Förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning

Tidigare krävdes att det skulle finnas synnerliga skäl för att skjuta upp en villkorlig frigivning (se 26 kap. 6 § och 26 kap. 7 § brottsbalken i sin lydelse före den 1 april 2019 samt 26 kap. 6 a § brottsbalken i sin lydelse före den 1 maj 2021). Vid bedömningen av om det fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skulle det särskilt beaktas om

³¹ Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10), dir. 2022:95 och dir. 2023:74. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 1 juli 2024.

den dömde på ett allvarligt sätt brutit mot de föreskrifter och villkor som gällde för verkställigheten. Enligt förarbetena omfattade uttrycket *föreskrifter* i det här avseendet all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och ordningsregler. Med *villkor* avsågs annat som var bindande för den intagne, t.ex. vad som bestämts i hans eller hennes verkställighetsplan. Vid bedömningen av om det fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skulle en helhetsbedömning av allt som hade inträffat under verkställigheten göras. Enstaka överträdelser var normalt inte tillräckligt för att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp, utan som regel krävdes att den dömde på ett allvarligt sätt brutit mot reglerna vid ett flertal tillfällen.³² Uppskjuten villkorlig frigivning kunde också komma i fråga om en intagen under en stor del av verkställighetstiden vägrat att delta i någon form av sysselsättning eller om han eller hon upprepat betett sig aggressivt.

Efter en lagändring 2021 ändrades bestämmelsen i 26 kap 6 a § brottsbalken så att kravet för att kunna skjuta upp villkorlig frigivning sänktes. I stället för synnerliga skäl krävs det numera enbart *särskilda skäl*. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt antingen inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

I lagstiftningsärendet angavs att det finns ett starkt intresse från samhällets sida att på ett effektivt sätt arbeta för att förhindra återfall i brottslighet. Arbetet med att förebygga återfall i brott utgör därför en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff.³³ Ändringarna motiverades även med att det dels är angeläget att understryka vikten av att den dömde deltar i de åtgärder som Kriminalvården anser nödvändiga för att minska återfallen i brott, dels att det skapas en tydligare koppling mellan den verkställighetsplan som upprättats för den dömdes medverkan i återfallsförebyggande åtgärder och tidpunkten för villkorlig frigivning.³⁴

³² Prop. 2005/06:123 s. 56 och 73.

³³ Prop. 2020/21:18 s. 9.

³⁴ Prop. 2020/21:18 s. 13.

Av förarbetena följer att ett skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt punkten 1 ovan kan vara om den dömde t.ex. inte alls deltar i eller missköter en åtgärd som anvisats honom eller henne som en del av den intagnes individuella verkställighetsplan. För att misskötsamheten ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning är det då angeläget att Kriminalvården informerar den dömde om vad misskötsamheten kan leda till samt dokumenterar eventuell misskötsamhet. De överträdelser som enligt punkten 2 ovan kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning är desamma som enligt tidigare bestämmelse. Ändringen från synnerliga skäl till särskilda skäl innebär dock att uppskjuten villkorlig frigivning kan aktualiseras i fler fall än tidigare. Det ska t.ex. inte längre krävas att misskötsamheten är lika frekvent eller pågår under en stor del av verkställigheten. Fortfarande ska det göras en helhetsbedömning av omständigheter som talar för och emot att den villkorliga frigivningen för en intagen skjuts upp inför ett sådant beslut.³⁵

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården (26 kap. 9 § brottsbalken) och kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (38 kap. 14 § brottsbalken). I beslutet ska anges en ny tidpunkt för när den dömde ska frigges villkorligt (26 kap. 7 § brottsbalken). Vid den tidpunkten ska villkorlig frigivning ske, om det inte även då finns särskilda skäl som innebär att frigivningen ska skjutas upp ytterligare. När den nya tidpunkten för villkorlig frigivning bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången. Om den dömde fortsätter att missköta sig på ett sådant sätt att det vid varje prövning finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning, kan det leda till att den villkorliga frigivningen till sist har skjutits upp så att hela fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt. Enligt förarbetena bör dock detta endast ske i undantagsfall och vid synnerligen allvarlig misskötsamhet.³⁶

³⁵ Prop. 2020/21:18 s. 29 f.

³⁶ Prop. 2005/06:123 s. 61.

8.4.4 Prövotid

Efter den villkorliga frigivningen gäller enligt 26 kap. 10 § brottsbalken en prövotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Prövotiden är den tid under vilken den dömda kan stå under övervakning (jfr 26 kap. 18 § brottsbalken). Även möjligheterna att förverka villkorligt medgiven frihet enligt bestämmelsen i 34 kap. 5 § brottsbalken påverkas av prövotiden. Av 26 kap. 10 § andra stycket brottsbalken följer att ett fängelsestraff är helt verkställt när prövotiden går ut förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad vid den tidpunkten.

Under prövotiden efter villkorlig frigivning gäller ett allmänt skötsamhetskrav, vilket följer av 26 kap. 11 § brottsbalken. Den frigivne ska under prövotiden vara skötsam, efter förmåga försöka försörja sig och betala skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Den frigivne är också skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården.

8.4.5 Övervakning

I anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare kan det beslutas att den villkorligt frigivne ska stå under övervakning.³⁷ Övervakning ska enligt 26 kap. 12 § brottsbalken beslutas om det behövs för att minska risken för att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Det är Kriminalvården som beslutar om övervakning och beslutet kan överklagas till övervakningsnämnden (26 kap. 12 § brottsbalken och 37 kap. 7 § brottsbalken).

En förutsättning för övervakning är att det finns ett behov av det. Det är själva frihetsberövandet som anses vara det centrala sanktionsinnehållet i ett fängelsestraff. Övervakning under prövotiden fyller i första hand hjälp-, stöd- och kontrollfunktioner. Övervakningen utgör också ett stöd för den frigivne och möjliggör för honom eller henne att få hjälp t.ex. med att inte återfalla i missbruk eller vid myndighetskontakter. Som en del i övervakningens stödfunktion kan samverka med myndigheter eller andra, t.ex. Arbetsförmedlingen, Kronofogden, Försäkringskassan och aktörer på bostadsmarknaden vilket

³⁷ Flera av de regler som gäller för övervakning efter villkorlig frigivning är också tillämpliga vid dom till skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken).

kan leda till att den frigivne kan få en bostad, praktik eller liknande åtgärd beviljad för sig av andra aktörer i samhället.

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5 FARK Frivård) bör behovet av övervakning bedömas utifrån såväl den frigivnes behov av hjälp och stöd som behovet av kontroll. Den risk- och behovsbedömning som gjorts i samband med verkställighetsplaneringen i anstalt bör ligga till grund vid avgörandet om den frigivne behöver övervakning. Även strafftidens längd bör vägas in. Om risken för återfall bedöms vara hög och övervakningen kan antas ha stor betydelse för att förhindra återfall, t.ex. genom att den frigivne ges möjlighet att fortsätta en behandlingsinsats som har påbörjats i anstalt, bör övervakning anses påkallad oavsett straffets längd.

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården (26 kap. 13 § brottsbalken). Det är Kriminalvården som förordnar övervakare för villkorligt frigivna. Som övervakare kan antingen utses tjänsteman vid Kriminalvården eller lekmän. Vid behov kan en eller flera personer förordnas att biträda vid övervakningen. Det kan t.ex. finnas behov av en eller flera personer som biträder vid övervakningen om den dömden har en särskilt svår social situation. Biträde vid övervakningen kan också vara motiverat av geografiska skäl om exempelvis den dömden vistas tillfälligt på annan ort på grund av placering på behandlingshem.

Av 26 kap. 14 § brottsbalken följer att Kriminalvården under övervakningen genom stöd och kontroll ska verka för att den frigivne inte begår nya brott och att hans eller hennes anpassning i samhället främjas.

Det ska utformas en individuell plan för varje frigiven som står under övervakning. Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömden och i samverkan med berörda myndigheter. Kriminalvården får i planen lämna anvisningar om vad som ska gälla under övervakningen. I detta ligger ett ansvar avseende dels själva övervakningen av den frigivne, dels de formella åtgärder som står till förfogande för att få den frigivne att följa de regler som gäller för honom eller henne enligt brottsbalken eller enligt föreskrifter eller anvisningar som meddelats med stöd av den. På Kriminalvården faller också ett särskilt ansvar att förmedla stöd i fråga om kontakter med andra myndigheter och aktörer. Stöd kan också avse mindre formaliserade åt-

gärder, som hjälp med att göra en budget eller andra mer praktiska frågor.³⁸

Enligt 26 kap. 14 a § brottsbalken får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Paragrafen innebär att det ska göras en intresseavvägning där olägenheten för den frigivne ska vägas mot syftet med åtgärden. Det krävs starkare skäl ju mer ingripande åtgärder som övervägs.³⁹

Den som står under övervakning är skyldig att följa den individuella plan som har upprättats för verkställigheten och är även ålagd att hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen, på kallelse inställa sig hos övervakaren och enligt anvisningar upprätthålla förbindelsen med honom eller henne. Kriminalvården får även besluta att det som åligger den övervakade enligt ovan ska gälla i förhållande till en anställd vid Kriminalvården eller någon annan person som Kriminalvården bestämmer (26 kap. 15 § brottsbalken).

När övervakning beslutats ska, om möjligt, den tjänsteman från Kriminalvården som ska ansvara för övervakningen besöka den dömda i anstalten. Om det är lämpligt, bör myndigheten även genom kontakter med den dömdes familj och andra närstående ta reda på sådant som kan vara av betydelse för övervakningen (4 kap. 2 § förordningen [1998:642] om frivårdspåföljder; i fortsättningen frivårdsförordningen).

Regler för planering av övervakningen finns i 5 kap. 3 § frivårdsförordningen. Reglerna gäller både för skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna. Av bestämmelsen framgår bl.a. att det ska upprättas en plan för övervakningen som anger vilka åtgärder som ska vidtas. Verkställighetsplanen ska också ändras när det finns anledning till det. Det kan t.ex. finnas skäl att ändra planen om åtgärder genomförts och det finns behov av ytterligare åtgärder eller om en förnyad risk- eller behovsbedömning föranleder ändrade eller nya åtgärder. Planen kan också behöva ändras om planerade åtgärder avbrutits eller inte kommit till stånd.

Övervakaren ska enligt 5 kap. 11 § frivårdsförordningen samarbeta med Kriminalvården och hålla myndigheten underrättad om allt som är av betydelse för övervakningen. Vidare ska övervakaren samråda med den dömdes familj och andra närstående för att få deras bistånd

³⁸ Se prop. 2018/19:77 s. 59.

³⁹ Se prop. 2018/19:77 s. 60.

att hjälpa och stödja den dömda. Varannan månad, samt annars när Kriminalvården begär det, ska övervakaren avge rapport till myndigheten om den dömdes förhållanden. Om inte särskilda skäl talar mot det ska övervakaren också underrätta den dömda om innehållet i rapporten.

8.4.6 Särskilda föreskrifter

Om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta för den frigivne att anpassa sig i samhället får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den övervakade. En föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången (26 kap. 16 § brottsbalken).⁴⁰

Särskilda föreskrifter är närmast att se som en del av de villkor som gäller för att den frigivne ska få vistas i frihet. Avsikten är inte att särskilda föreskrifter ska meddelas i syfte att åstadkomma en skärpning av reaktionen, men om den frigivne inte efterlever de föreskrifter som har meddelats kan det ytterst innebära att han eller hon återintas i kriminalvårdsanstalt.⁴¹ Enligt förarbetena bör en särskild föreskrift bara meddelas när den fyller ett individualpreventivt syfte.⁴²

Av 26 kap. 16 § andra stycket följer i åtta punkter de olika typer av föreskrifter som kan beslutas som villkor för att den frigivne ska få vistas i frihet. Av paragrafen följer att särskilda föreskrifter får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,
2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,
3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,
4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

⁴⁰ Bestämmelserna om särskild föreskrift är i huvudsak också tillämpliga beträffande dem som dömts till skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken).

⁴¹ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 26 kap. 16 § brottsbalken.

⁴² Prop. 1982/83:85 s. 89.

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,
6. kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet,
7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller
8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av samma paragrafs tredje stycke följer därutöver att en särskild föreskrift får avse när och hur skadeståndsskyldighet ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas enbart i den utsträckning den inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift som beslutats för övervakningstiden följs får Kriminalvården enligt 26 kap. 17 § brottsbalken besluta att den övervakade ska bevakas genom elektronisk övervakning. Sådan övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

Förutsättningarna för att besluta om elektronisk övervakning är desamma som för att ge den dömde särskilda föreskrifter, vilket innebär att beslut om elektronisk övervakning kan meddelas om det behövs för att minska risken för att den dömde begår nya brott eller om det behövs för att underlätta den dömdes återanpassning i samhället. Vid bedömningen av om elektronisk övervakning ska beslutas eller inte måste proportionalitetsprincipen beaktas och en bedömning göras om syftet i stället kan uppnås genom en mindre ingripande åtgärd. Elektronisk övervakning efter villkorlig frigivning får inte vara så ingripande att den i praktiken är att jämställa med en sådan begränsning av rörelsefriheten som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ett beslut om elektronisk övervakning bör normalt endast komma i fråga för föreskrifter avseende vistelseort eller boende. Möjligheten kan t.ex. användas om den övervakade meddelats ett förbud att vistas på eller lämna en viss plats eller ett visst område. Ett beslut om elektronisk övervakning i samband med en föreskrift om boende bör normalt

vara inskränkt till kontroll av att den övervakade befinner sig på boendet nattetid.⁴³

Tiden för elektronisk övervakning ska bestämmas efter omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av proportionalitetsprincipen (jfr 26 kap. 14 a § brottsbalken).⁴⁴ Av 26 kap. 18 § brottsbalken följer att Kriminalvården löpande ska ompröva behovet av elektronisk övervakning.

8.4.7 Åtgärder vid misskötsamhet

Om den frigivne missköter sig och bryter mot föreskrifter eller anvisningar som beslutats som villkor för dennes frigivning får Kriminalvården besluta om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta om nya föreskrifter för den frigivne. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den frigivne. En varning kan ofta utgöra underlag för bedömningen av om den villkorligt medgivna friheten ska förklaras förverkad. Det betyder att varning är en relativt allvarlig åtgärd och bör användas restriktivt.⁴⁵

Om en överträdelse av föreskrift eller anvisning är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas (26 kap. 19 § brottsbalken). Ett förverkandebeslut innebär att den frigivne får avtjäna ytterligare en del av sitt straff i anstalt. Även övervakningsnämnden kan besluta om ändrade föreskrifter eller anvisningar som meddelats som villkor för villkorlig frigivning.

Av 5 kap. 15 § frivårdsförordningen följer att övervakaren skyndsamt ska anmäla till Kriminalvården att den dömda åsidosätter sina skyldigheter under övervakningen, att en meddelad föreskrift bör ändras, att en ny föreskrift bör meddelas eller inte längre behövs.

Varning eller en sådan åtgärd som avses i 26 kap. 18 § första stycket brottsbalken får inte beslutas efter provotidens utgång. Förverkande

⁴³ Se prop. 2020/21 :85 s. 54 och Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 26 kap. 17 § brottsbalken.

⁴⁴ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 26 kap. 17 andra stycket § brottsbalken.

⁴⁵ Prop. 2018/19:77 s. 65.

av villkorligt medgiven frihet får beslutas även efter prövotidens utgång om frågan innan dess har tagits upp av övervakningsnämnden (26 kap. 20 § brottsbalken). I 26 kap. 21 § brottsbalken finns en hänvisning till att bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap. brottsbalken.

Övervakningsnämnden kan enligt 26 kap. 22 § brottsbalken förordna att den frigivne ska omhändertas om det uppkommer en fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att annan åtgärd ska vidtas mot den frigivne. Vidare får omhändertagande ske om den frigivne undandragit sig övervakningen. Ett beslut om omhändertagande ska omprövas så ofta det finns anledning till det och ett omhändertagande får som huvudregel inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl får dock genom ett nytt beslut förordnas att den omhändertagne ska kvarhållas i ytterligare en vecka. Ett omhändertagande får inte pågå efter prövotidens utgång.

8.5 Förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om en person som blivit villkorligt frigiven från fängelse döms för ett eller flera nya brott ska den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det. En förutsättning för att den villkorligt medgivna friheten ska förverkas är dock att brottet eller brotten har begåtts under prövotiden (34 kap. 5 § brottsbalken).

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit mellan brotten, eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt. Det finns en klar presumtionen för att villkorligt medgiven frihet ska förverkas om det finns förutsättningar för det.

Vid bedömningen av om ett förverkande framstår som oskäligt bör bl.a. sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § kunna beaktas (dvs. om det finns någon strafflindrighetsgrund som är hänförlig till den enskilde själv). Vidare bör bl.a. kunna beaktas om brotten framstår som så olikartade och väsensskilda att ett förverkande inte ter sig rimligt. Det ska göras en samlad bedömning av om villkorligt medgiven frihet ska förverkas helt eller delvis eller inte alls.

Frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång. Förverkande kan alltså ske efter prövotidens utgång och det blir på så vis praktiskt möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet även för brott som ligger sent under prövotiden.

8.6 Kriminalvårdens regeringsuppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård

Kriminalvården har i dagsläget få klienter under arton år som avtjänar fängelse i anstalt. Antalet klienter som börjar avtjäna fängelse i åldersgruppen 18–20 år är dock omkring 500 klienter årligen (se avsnitt 6.3.1).

År 2013 fick Kriminalvården i uppdrag av regeringen att genomföra en särskild satsning på åtgärder som var ägnade att förstärka det återfallsförebyggande arbetet för unga intagna under verkställigheten. Utgångspunkten för uppdraget var att unga dömda efter verkställigheten skulle vara bättre rustade för ett liv utan kriminalitet och missbruk. I den särskilda satsningen skulle bl.a. ingå ett aktivt motivationsarbete i syfte att förmå den unge att ändra livsstil och lämna kriminella grupperingar. Enligt uppdraget skulle erbjudna insatser utgå från de faktorer som har störst betydelse för återfall i brott, såsom kriminella värderingar och kriminellt umgänge, men även innefatta åtgärder som kunde bidra till att förbättra unga dömdas förutsättningar på arbetsmarknaden.⁴⁶

Som en följd av regeringsuppdraget och de extra resurser som Kriminalvården erhölet inrättades bl.a. särskilda ungdomsavdelningar och ungdomsplatser på vissa anstalter. Dessa avdelningar och platser var särskilt resurssatta och styrdes genom ett utökat klientuppdrag.⁴⁷ Inom ramen för regeringsuppdraget genomfördes även särskilda satsningar på unga i häkte och frivård.⁴⁸

De särskilda ungdomsavdelningarna var små och resursstarka med en struktur som gav ökade förutsättningar för unga klienter att nås av multimodala- och frigivningsförberedande insatser. Antalet platser vid ungdomsavdelningar utökades från cirka 70 platser till knappt 100 plat-

⁴⁶ Se Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för unga i kriminalvård, Ju2013/4394/KRIM.

⁴⁷ Utökat klientuppdrag för ungdomsavdelning, anstalt, Kriminalvårdens dnr 2013-13963, bilaga 2 till betänkandet.

⁴⁸ Slutredovisning till regeringen, Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013–2016, Kriminalvårdens dnr 2013-13962 och 2013-13963.

ser, fördelade på åtta anstalter i säkerhetsklass 1 och 2. Utöver de rena ungdomsavdelningarna skapades även s.k. ungdomsplatser på vissa anstalter. Platserna var avsedda för ungdomar med särskilda behov som bättre kunde mötas på andra anstalter än de som hade de särskilda ungdomsavdelningarna. Även ungdomsplatserna var extra resurssatta vilket bl.a. innebar högre personaltäthet i anslutning till dessa platser.⁴⁹

För att avgöra vilka återfallsförebyggande insatser som skulle erbjudas unga i kriminalvård tog Kriminalvården fram en rapport, *Återfallsförebyggande åtgärder för unga*. Rapporten var en sammanställning av aktuella och tillgängliga systematiska översikter och metaanalyser med återfall i brott som primärt effektmått. Sammanställningen gjorde inte anspråk på att vara heltäckande, men resultatet av rapporten var att insatser med terapeutisk karaktär där syftet var att ändra både beteende och tankesätt var mest effektiva, medan bestraffning, övervakning utan innehåll och avskräckning inte ansågs ha någon eller endast liten effekt. Ytterligare en slutsats var att insatser ska ges till unga klienter som löper medel till hög risk att återfalla i brott. För unga klienter med låg risk att återfalla bedömdes insatser inte ha någon eller möjligen en negativ effekt. Multimodala insatser, dvs. sådana insatser som angriper flera kriminogena behov, bedömdes ha större effekt på återfall i brott än om fokus var på endast en insats. Medicinsk behandling av ADHD visade sig också ha positiva effekter på återfall i brott hos unga. Dessutom följer av rapporten att det var viktigt att insatserna genomfördes med hög kvalitet och att personal som ansvarade för dessa hade adekvat utbildning och träning i t.ex. de behandlingsprogram som erbjöds. Slutligen följde det av rapporten att det inte fanns någon skillnad i minskad återfallsrisk mellan undersökta insatser som genomfördes på frivillig basis jämfört med sådana som var obligatoriska eller påtvingade den intagne.⁵⁰

Under den period som regeringsuppdraget pågick genomfördes en rad insatser som inte enbart var kopplade till uppdraget om ungdomsavdelningar, t.ex. infördes en ny metod för verkställighetsplanering (VSP) och för risk- och behovsbedömningar (RBM-B). Syftet med verkställighetsplaneringen är att styra verkställighetens innehåll på ett bättre och effektivare sätt. Risk- och behovsbedömningar görs för att bedöma vilka klienter som behöver särskilda insatser och vilka förändringsbara

⁴⁹ De anstalter som fick ett utökat klientuppdrag var anstalterna Hällby, Salberga, Borås, Saltvik, Kristianstad, Haparanda, Luleå och Täby.

⁵⁰ Bengtsson, T., Lardén, M. (2013) Återfallsförebyggande åtgärder för unga, s. 2 ff.

faktorer som är direkt relaterade till den enskilde klientens kriminalitet. Vidare bedöms klientens mottaglighet för insatser. Om klienten bedöms ha svårt att tillgodogöra sig en insats, kan insatser för att öka mottagligheten behövas, t.ex. genom att bearbeta nedstämdhet och ångest eller genom att utreda och behandla ADHD. RBM-bedömningen utgör alltså ett underlag för en individbaserad verkställighet genom prioriteringar och intensitet i de återfallsförebyggande insatserna.

Den viktigaste förändringen under arbetet med ungdomsavdelningarna var att dessa fick utökade personalresurser. När personaltäteten ökade blev möjligheten att arbeta mer klientnära större. Personal i olika delar av organisationen erbjöds även att delta i särskilda kompetenshöjande insatser. Ungdomarna fick tillgång till psykolog, studievägledning, studier och behandlingsprogram. Även möjligheten till annan strukturerad sysselsättning och fritidsaktiviteter (såsom matlagning, hushållsekonomi, studiecirklar och daglig fysisk aktivitet) ökade. Dessutom erbjöds ungdomarna tillgång till olika arbetsmarknadsutbildningar i samverkan med Arbetsförmedlingen, t.ex. svetsutbildning och finsnickeri. Antalet unga som studerade fördubblades under den tid som regeringsuppdraget pågick.⁵¹

Samtidigt som Kriminalvården såg positivt på satsningen med målgruppen unga fanns det ingen möjlighet att fortsätta den särskilda satsningen utan de extra resurser som tillhandahölls inom regeringsuppdraget. Dessutom har Kriminalvården sedan en tid stått inför stora utmaningar med mycket hög beläggningsgrad på samtliga anstalter varför det inte heller av den anledningen har varit möjligt att öronmärka platser för unga. I dagsläget finns det ungdomsavdelningar på tre anstalter, nämligen anstalten Täby (10 platser), anstalten Haparanda (23 platser) och anstalten Luleå (11 platser).

⁵¹ Slutredovisning till regeringen, Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013–2016, Kriminalvårdens dnr 2013-13962 och 2013-13963, s. 23.

9 Utgångspunkter för en reform

Utredningens bedömning: Följande utgångspunkter bör vara styrande vid överväganden om utformningen av frihetsberövande påföljder för barn och unga:

- Barnets bästa ska alltid komma i främsta rummet. Det innebär bl.a. att barn får frihetsberövas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid, att barn inte ska verkställa frihetsberövande påföljd tillsammans med vuxna om det inte bedöms lämpligt och att barn har rätt till skola, sjukvård och en meningsfull sysselsättning på fritiden.
- Påföljdssystemet bygger på principerna om proportionalitet och ekvivalens. När det är fråga om barn måste det dock även finnas utrymme för en viss kompromiss mellan olika intressen, t.ex. intresset av proportionalitet i straffsystemet och intresset av att skydda barn från alltför långtgående straff. Systemet bör dock vara proportionerligt, ekvivalent och förutsebart inom gruppen barn och unga.
- Vid verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn och unga bör fokus vara att minska skadeverkningarna av inlåsningen, att förebygga risk för återfall i brott och att underlätta den unges återanpassning i samhället.
- Den myndighet som anförtros ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljd för barn och unga måste tilldelas tillräckliga resurser för uppdraget så att myndigheten bl.a. kan erbjuda väl anpassade lokaler, en bra skola och annan lämplig sysselsättning samt personal med rätt kompetens att möta barn och unga med särskilda behov.

- Behovet av samhällsskydd gör sig mer gällande i dag än när sluten ungdomsvård infördes. Det innebär att den myndighet som ansvarar för barn och unga som verkställer frihetsberövande påföljder måste ha god förmåga att hindra rymningar och fritagningar samt upptäcka och förhindra våld och hot som riktas mot personal och intagna.

Innan utredningen redogör för de närmare överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga som gjorts samt vilken myndighet, SiS eller Kriminalvården, som bör ansvara för verkställigheten redogörs i det här avsnittet för ett antal utgångspunkter som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. Utredningens uppdrag är inte att föreslå ändringar beträffande straffmätningen för unga lagöverträdare. Uppdraget innefattar inte heller att lämna förslag till andra ändringar beträffande val av påföljd för barn och unga.

Överväganden och förslag bygger dock på de allmänna utgångspunkter som gäller för straff- och påföljdssystemet, såsom att straffsystemet förutsätter att de gärningar som har kriminaliserats också har påföljder som ger uttryck för allvaret i regelöverträdelsen, att påföljdssystemet måste ge uttryck för att lika fall behandlas lika, att systemet är förutsägbart och att påföljden i det enskilda fallet i största möjliga mån bör motverka återfall i brott.

Något som alltid ska beaktas när beslut fattas i frågor som gäller eller påverkar barn är barnkonventionens regelverk. Så som framgår av kapitel 5 ovan följer av barnkonventionen att principen om barnets bästa måste beaktas i varje beslutsprocess där barn är berörda. Barnets bästa kan inte alltid vara utslagsgivande när andra legitima intressen står mot barnets intresse, men barnets bästa ska utgöra en tungt vägande faktor i beslutsprocessen. Av stor vikt är också att barn och unga får komma till tals i frågor som rör dem och det gäller även i de fall barnets åsikter inte fullt ut kan bli styrande för beslutet. Inför utredningens överväganden har barn och unga som avtjänar slutet ungdomsvård intervjuats (se kapitel 6). Det som ungdomarna har berättat har påverkat förslagen.

Vidare följer av barnkonventionen att barnet har rätt till utveckling och utbildning, tillgång till hälso- och sjukvård och till vila och fritid. Dessa rättigheter måste tydligt följa av den reglering som utgör ramarna för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga. Hur de principer som följer av barnkonventionen ska komma

till uttryck i regelverket som styr frihetsberövande påföljder för barn och unga kommer löpande redovisas i följande kapitel.

Påföljdssystemet bygger på ett antal grundläggande principer, varav proportionalitetsprincipen är en av dem. Den innebär att en påföljds stränghet alltid ska stå i proportion till brottets svårhet. Svårare brott ska bestraffas strängare än mindre svåra brott. Principen säger emellertid inte någonting om vilken proportion det ska vara mellan svårare och mindre svåra brott. Den nivå som väljs för ett straff kan alltså förändras i takt med samhällsutvecklingen. Under det senaste decenniet har ett stort antal straffskärpningar skett såväl på en mer generell basis som i enskilda straffskalor, vilket visar att den allmänna synen på straff är strängare i dag än tidigare (se exempel på några av skärpningarna i avsnitt 6.3.3). Proportionalitetsprincipen är alltså inte statisk över tid utan poängen med principen är i stället att proportionen ska vara densamma, eller följa samma mönster, för olika brottstyper och konkreta brott. Att synen på brott generellt blivit strängare är något som måste beaktas vid de fortsatta övervägandena.

Även ekvivalensprincipen, eller likabehandlingsprincipen, är grundläggande och innebär att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt och att olika svåra brott ska bestraffas olika strängt oavsett vem som döms för brottet. Samtidigt är det utredningens bedömning att den särbehandling som sedan länge gällt i det svenska straffsystemet och som innebär att barn och unga som begår brott innan fyllda 18 år särbehandlas vid straffmätningen, den s.k. ungdomsreduktionen, kommer att fortsätta att gälla i vart fall i någon form även framöver. Det innebär att generella straffskärpningar inte fullt ut kommer att få genomslag för barn och unga vid en jämförelse med vuxna lagöverträdare.

Med likabehandlingsprincipen avses att lika fall ska behandlas lika. Principen ger uttryck för att beslutsfattandet måste vara objektivt och bäras upp av rationella skäl. Den fungerar därmed som en garanti mot skönsmässiga beslut och förhindrar godtycke. Detta innebär dock inte att beslutsfattandet får bli schablonartat och mekaniserat utan det måste alltid ske med utgångspunkt i att varje fall är unikt. I det avseende som nu ska behandlas kan likabehandlingsprincipen sägas innebära att lika fall ska behandlas lika. Den utgångspunkten utesluter dock inte att systemet rymmer flexibilitet och anpassningar till skilda förutsättningar.

Dessutom bör barn och unga behandlas lika vid övergången mellan inlåsning och ett liv i frihet. Så som systemet är uppbyggt nu finns

det ingen motsvarighet till villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård. De barn och unga som skrivs ut från SiS kan i och för sig bli föremål för eftervård genom socialtjänstens försorg, men om eftervård blir av och hur den i så fall utformas skiljer sig åt i olika delar av landet. Det är av stor vikt att alla barn och unga erbjuds ett likvärdigt stöd vid övergången mellan inlåsning och livet i frihet.

Fortfarande ska gälla att barn och unga så långt det är möjligt ska dömas till någon annan påföljd än en frihetsberövande sådan. Om en inlåsning inte kan undvikas bör påföljden utformas så att skadeverkningsarna för den unge minimeras och påföljden kan förväntas få en brottsavhållande effekt. Det ska dock hållas i minnet att det är svårt att finna empiriskt stöd för att straffsystemet har någon avgörande effekt på återfallsfrekvensen. Å andra sidan visar preventionsforskningen att det inte går att bortse från att positiva effekter kan uppnås. Resultaten visar att särskilda behandlingsinsatser inom ramen för påföljder kan ha vissa, men vanligtvis inte så starka, positiva effekter på klienternas återfall i brott.¹

En frihetsberövande påföljd för barn bör därmed, på samma sätt som för närvarande gäller, bygga på att behandling och stöd ska ges till den unge. En lämplig inriktning bör vara att verkställigheten, så som redan påpekats, i större utsträckning bör innebära en successiv övergång från inlåsning till frihet och att den övergången sker under kontrollerade former och med ett kontinuerligt stöd från samhällets sida. Detta kan t.ex. ske genom att även barn som döms till en frihetsberövande påföljd frigives villkorligt så som sker för vuxna som döms till en fängelsepåföljd i dag (se kapitel 10 och 11 nedan).

Oavsett vilken myndighet som ansvarar för barn och unga som verkställer frihetsberövande påföljder är det av avgörande betydelse för utfallet att den myndigheten får tillräckliga resurser för att utföra uppdraget på bästa möjliga sätt. Det innebär bl.a. att lokalerna måste utformas så att de skadeverkningsarna som följer av inlåsningen kan minimeras och att sammansättningen av intagna är sådan att barn och unga känner sig trygga under tiden de avtjänar sitt straff.

En annan viktig aspekt är att personalstyrkan är tillräckligt stor och har rätt kompetens för uppgiften. Den statistik och övrig information

¹ Se t.ex. Andersson/Grevholm, Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? – Vilka besked ger forskningen?, SvJT 2010 s. 469 f och Socialstyrelsens rapport Insatser för unga lagöverträdare – En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet, IMS, Institutet för utveckling av metoder för socialt arbete, 2008 och avsnitt 6.4 ovan.

som finns om de barn och unga som avtjänar eller har avtjänat sluten ungdomsvård visar tydligt att de ofta har särskilda behov som hänsyn måste tas till. Det kan vara fråga om tidigare trauman, neuropsykiatriska diagnoser, missbruksproblematik och ofta svårigheter att genomföra grundskolan. Den myndighet som ska ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för den här gruppen barn och unga måste därmed ha tillgång till personal med rätt kompetens att möta var och en av de här barnen. Det står dessutom klart att personaltäteten behöver vara tillräckligt stor för att varje ungdom ska känna sig trygg och att varje barns och ungdoms behov ska tillgodoses. Detta är även viktigt för att kunna säkerställa att verkställigheten fylls med lämpligt innehåll.

En självklar utgångspunkt är slutligen att samhällets krav på och behov av skydd från personer som begår allvarliga brott också måste tillgodoses. Med den restriktiva hållning som gäller i fråga om frihetsberövande påföljder för barn och unga bör man hålla i minnet att de ungdomar i åldersspannet 15–17 år som över huvud taget kommer i fråga för en frihetsberövande påföljd har begått mycket allvarliga brott eller har återfallit i allvarlig brottslighet. Även om det alltså är fråga om barn i lagens mening är det också nödvändigt att ta hänsyn till andra aspekter såsom brottsofferperspektiv och samhällets behov av skydd. Samhället har i viss mån förändrats sedan sluten ungdomsvård infördes så att det numera är fler barn och unga som döms för de allvarligaste brotten eller för flera allvarliga brott. Barn och unga ingår också i högre utsträckning än tidigare i kriminella gäng eller andra liknande konstellationer där det begås brott. Det innebär i sig att det finns behov av att samhället stärker sina insatser för att förebygga brott och skärper reaktionen på allvarlig brottslighet.

10 Överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga

10.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas.

Uppdraget innebär att utredningen ska överväga om befintliga frihetsberövande påföljder för barn och unga, slutna ungdomsvård och fängelse, ska finnas kvar och i så fall om det finns behov av att ändra regelverket för påföljderna. Det ingår också i uppdraget att överväga om det finns behov av en eller flera nya frihetsberövande påföljder för barn och unga samt i så fall presentera förslag till reglering för den eller de nya påföljder som föreslås.

I uppdraget ingår alltså att särskilt överväga vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten, men den frågan är inte styrande för vilken frihetsberövande påföljd som ska dömas ut. Av direktiven följer vidare att utredningen inte ska föreslå att någon ny myndighet ska få ansvar för att verkställa frihetsberövande påföljder. Det innebär att antingen Kriminalvården eller SiS ska ansvara för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga eller att de ska ha ett delat ansvar.

Utredningens uppdrag avser barn och unga som har begått allvarliga brott när de var mellan 15 och 17 år.

Påföljdsvalet sker alltså med utgångspunkt i den dömdes ålder vid tidpunkten för brottet. Det sagda innebär att uppdraget avser barn som begått brott före 18 års ålder, men personer som har fyllt 18 år kommer också att påverkas av de förslag som presenteras. Av dem som begår brott i åldern 15–17 år hinner många fylla 18 år innan påföljden börjar verkställas eller under tiden den verkställs.

10.2 Behov av förändring

Utredningens bedömning: Det finns behov av att göra förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga.

Sedan påföljden sluten ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan har samhället och brottsligheten förändrats på flera sätt. Forskning tyder på att ungdomar generellt begår färre brott, men att den grupp som begår brott blivit alltmer brottsbelastad och alltså begår fler och allvarigare brott. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har också ökat. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har ofta koppling till kriminella nätverk.

Barn och unga med egna sårbarheter som växer upp i områden där kriminella nätverk påverkar levnadsförhållandena löper en ökad risk att involveras i organiserad brottslighet. Under de senaste åren har barn och ungas kopplingar till kriminella nätverk uppmärksammats alltmer, inte minst till följd av den information som Polisen fått del av från bl.a. det krypterade chattverktyget Encrochat. Av det materialet framgår att unga personer ofta rekryteras för att utföra grovt våld och att det förekommer att unga i – syfte att visa sig pålitliga och för att stiga i graderna inom nätverket – åtar sig uppdrag att döda utan krav på ekonomisk motprestation.

SiS fick 2020 i uppdrag av regeringen att genomföra förändringar för att öka säkerheten och bättre tillgodose kravet på samhällsskydd i sin verksamhet. SiS har också vidtagit flera åtgärder med detta syfte.¹

Trots det förändringsarbete som SiS har genomfört står myndigheten inför stora utmaningar och uttalar behov av ytterligare förändringar när det gäller att säkerställa att verkställigheten kan ske under

¹ Uppdrag om förstärkt säkerhetsarbete, regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07612 (delvis).

trygga former för såväl intagna barn och unga som för den egna personalen.²

Kravet på samhällsskydd har ökat under senare år vilket påverkar hur verkställigheten bör utformas.

Flera straffskärpningar har skett på senare tid, vilket påverkar längden på många frihetsstraff, och därmed även ålderssammansättningen vid de särskilda ungdomshemmen.

När strafftiderna blir längre blir behovet av åtgärder för att minska skadeverkningar av frihetsberövandet allt viktigare.

Mot denna bakgrund finns det behov av förändringar i de frihetsberövande påföljderna för den aktuella åldersgruppen.

10.3 Alternativa lösningar

Utredningens bedömning: Den frihetsberövande påföljd som väljs ska vara anpassad för den aktuella åldersgruppen och ta hänsyn till att det är fråga om barn enligt barnkonventionens definition.

Det finns flera alternativa förändringar. Såväl slutna ungdomsvård som fängelse är möjliga alternativ.

Principen att unga personer endast i undantagsfall ska dömas till en frihetsberövande påföljd gör sig alltjämt gällande beträffande ungdomar under 18 år. Den utgångspunkten påverkas inte av utredningens ställningstaganden och utredningen har inte i uppdrag att föreslå förändringar i det avseendet.

De unga som kommer i fråga för en frihetsberövande påföljd har begått allvarliga brott eller har återfallit i allvarlig brottslighet. Det är alltså nödvändigt att ta hänsyn till sådana aspekter som kan öka graden av tvång och kontroll, inte minst brottsofferperspektiv och intresset av samhällsskydd. Intresset av samhällsskydd är påtagligt vid den typ av brottslighet som normalt leder till frihetsstraff för unga, inte minst de allvarliga våldsbrotten och sexualbrotten.

Eventuella skadeverkningar som uppstår till följd av frihetsberövandet måste lindras genom kompensatoriska åtgärder som motverkar skadeverkningarna. Sådana åtgärder kan t.ex. vara att anstalter eller

² Se t.ex. Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022, Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345 och SiS hemställen till regeringen, Hemställen om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022.

avdelningar där barn och unga placeras under verkställigheten anpassas så att barnens behov och rättigheter kan tillgodoses. En annan sådan åtgärd kan vara att verkställigheten i större utsträckning innebär en successiv övergång från inlåsning till frihet och att den övergången sker under kontrollerade former och med ett kontinuerligt stöd från samhällets sida.

De utgångspunkter som gällde vid utformningen av slutna ungdomsvård var att verkställigheten skulle kunna ske under sådana former att risken för skadeverkningar skulle minimeras och att verkställigheten skulle kunna ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet skulle kunna angripas så effektivt som möjligt. Samtidigt menade man att det var angeläget att verkställigheten kunde utformas med beaktande av att frihetsberövandet är en straffrättslig reaktion på brott och att verkställigheten måste kunna ske under säkra och betryggande former. Vid överväganden om förändringar är de nämnda utgångspunkterna fortfarande giltiga. Påföljden bör alltså på samma sätt som för närvarande bygga på tankar om behandling och stöd till den unge i syfte att motverka att han eller hon återfaller i brott efter att straffet är avtjänat.

Utredningen anser att den lösning som bör väljas är en ordning där barn och unga mellan 15 och 17 år hålls avskilda från vuxna dömda och placeras på en anstalt eller ett särskilt ungdomshem som är väl anpassat för den åldersgruppen och som tar hänsyn till att det är fråga om barn enligt barnkonventionens definition. Dessa enheter bör utformas efter barnens behov av bl.a. trygghet, kontakt med familjen, skola och sysselsättning (se mer nedan i kapitel 11). Om den unge fyller 18 år under tiden som straffet avtjänas bör verkställighetsformen medge att ungdomen, om det är lämpligt, kan placeras om till en annan enhet. Vid placerings- och omplaceringsbeslut ska också hänsyn tas till att de intagna på den anstalt eller det ungdomshem där personen avtjänar sitt straff inte i alltför stor utsträckning överstiger 18 år. Verkställighetsregleringen bör alltså säkerställa att enheter där barn placeras reserveras för just barn så att dessa kan avtjäna straff under tryggast möjliga former.

Fyra alternativa lösningar bör övervägas vid prövningen av vilken eller vilka frihetsberövande påföljder som ska användas.

För det första kan påföljden slutna ungdomsvård behållas i huvudsak som den är utformad i dag men med vissa förändringar. För det andra kan slutna ungdomsvård utmönstras från påföljdssystemet och

barn och unga kan dömas till fängelse. För det tredje kan slutna ungdomsvård och fängelse kombineras för den nämnda åldersgruppen. För det fjärde kan en eller flera nya frihetsberövande påföljder tas fram i stället för slutna ungdomsvård eller fängelse.

Inledningsvis kan konstateras att utredningen inte anser att några nya frihetsberövande påföljder ska införas. En sådan åtgärd framstår inte som motiverad. Det är svårt att se hur en sådan påföljd skulle skilja sig från de befintliga alternativen, fängelse och slutna ungdomsvård, och uppdraget avser inte att söka nya alternativa huvudmän. Påföljdssystemet är redan komplext och regelverket som omgärdar var och en av påföljderna i systemet är omfattande. Att skapa en helt ny påföljd skulle därmed vara en onödigt komplicerad uppgift. I dagsläget kan både slutna ungdomsvård och fängelse användas när barn och unga ska dömas för brott. Att skapa ytterligare en ny påföljd förefaller således inte lämpligt. Det är en given utgångspunkt att påföljden slutna ungdomsvård ska verkställas av SiS och att fängelsestraff verkställs av Kriminalvården. Nästa fråga blir då om slutna ungdomsvård, fängelse, eller en kombination av de två påföljderna ska väljas.

En anledning till att behålla slutna ungdomsvård som påföljd är att slutna ungdomsvård har funnits i påföljdssystemet under lång tid. Det går därmed att analysera styrkor och brister i det regelverk som finns för påföljden och utifrån analysen föreslå förändringar om behov finns.

Det bör också påtalas att majoriteten av de barn och unga som intervjuades vid de särskilda ungdomshemmen uppgav att de trivdes bra. Många påtalade att skolan är bra.

En annan aspekt som man inte kan bortse från är att SiS har en etablerad verksamhet som på senare tid har utvecklats på flera sätt bl.a. i fråga om skolverksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Den skola som SiS bedriver har utvecklats och förefaller ge goda resultat för de barn och unga som deltar i undervisningen. Att skolan fungerar väl måste betraktas som en framgångsfaktor av flera skäl. Godkända skolresultat är viktigt för att barnet eller den unge ska lyckas etablera sig i samhället efter att straffet har avtjänats. Det kan också bidra till att skapa en självkänsla som är viktig för den unge. I det återfallsförebyggande arbetet torde skolan alltså utgöra en viktig del. Godkända skolresultat är också viktiga för ungdomens möjlighet att etablera sig i samhället.

Nämnda förhållanden talar i någon mån för att sluten ungdomsvård behålls som påföljd och att eventuella behov av förändringar genomförs i den befintliga lagstiftning som omgärdar påföljden.

Mot att behålla sluten ungdomsvård ska ställas alternativet att barn och unga ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. Kriminalvården är den myndighet som främst ansvarar för verkställighet av påföljder, såväl fängelsestraff som påföljder i frihet. Kriminalvården har ett väl utvecklat regelverk och lång erfarenhet av att verkställa frihetsstraff under säkra former. Fängelselagens regelverk och den verksamhet som Kriminalvården bedriver vid myndighetens anstalter är emellertid inte anpassad för att barn ska vistas där och ta del av det verkställighetsinnehåll som erbjuds. Om barn och unga ska dömas till fängelse måste verkställigheten anpassas så att barnens särskilda rättigheter och behov kan tillgodoses.

Kriminalvården har en omfattande organisation och myndigheten är van vid att hantera och anpassa verksamheten till nya situationer. Så skedde t.ex. i samband med att Kriminalvården fick ansvar för att verkställa ungdomsövervakning. Kriminalvården har dessutom erfarenhet av att hantera barn under 18 år inom ramen för myndighetens häktesverksamhet. Att bedriva en verksamhet med barnperspektiv är alltså inte främmande för Kriminalvården. Enligt utredningens bedömning har Kriminalvården förutsättningar att utforma en verkställighet som är anpassad för barn. Det är dock förknippat med initiala kostnader för Kriminalvården att ta fram en verkställighetsform som lämpar sig för barn och unga. Något som talar för att ta bort sluten ungdomsvård och i stället döma även barn och unga till fängelse är att det då skapas en ökad flexibilitet i systemet. De avdelningar som är särskilt anpassade för barn kan då i huvudsak reserveras för just barn.

Inom ramen för en verkställighet i anstalt torde det också finnas större möjligheter att placera den dömda med beaktande av den dömdes ålder och utveckling. En person som är sjutton år när han eller hon börjar avtjäna ett längre straff kan inleda sin tid i anstalt på en särskild enhet anpassad för barn. Efter att den unge fyllt 18 år kan han eller hon placeras på en annan avdelning om det inte bedöms som lämpligare att den intagne ska vara kvar på ungdomsavdelningen. Så kan vara fallet t.ex. när det endast återstår en kortare del av straffet när den intagne blir myndig, den intagne deltar i en behandling som bör avslutas innan han eller hon placeras vid en annan avdelning eller den intagne har en sådan mognadsgrad att det bedöms som bäst för

den unge att han eller hon är kvar vid ungdomsavdelningen (samtidigt som det inte bedöms som en påtaglig nackdel för andra placerade barn att den som är myndig är kvar på avdelningen).

De nu nämnda förhållandena talar för att fängelse bör väljas som frihetsberövande påföljd för barn när en sådan påföljd inte kan undvikas.

Sammantaget kan konstateras att såväl sluten ungdomsvård som fängelse är möjliga lösningar. Frågan är då vilken påföljd som bör väljas.

10.4 Omvärldsfaktorer som påverkar ställningstagandet

10.4.1 Längre strafftider

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

Det finns flera skäl att tro att strafftiderna kommer att bli längre för unga lagöverträdare. En anledning är de generella straffskärpningar som har skett på senare tid. Ett annat skäl är att införandet av påföljden ungdomsövervakning enligt utredningens bedömning i viss mån kommer att förändra tillämpningsområdet för de frihetsberövande påföljderna. Vidare finns det en politisk samsyn om behovet av en strängare kriminalpolitik. Denna samsyn kan åtminstone delvis förklaras av våldsammare brottslighet främst i särskilt utsatta områden runt om i landet, storstäder liksom mindre centralorter. Att strafftiderna generellt ökar innebär dock inte att korta frihetsstraff kommer att försvinna.

Om man ser till de brott som år 2020 ledde till att sluten ungdomsvård dömdes ut avsåg flertalet domar allvarliga brott, såsom mord, dråp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt, rån och grovt narkotikabrott. Den utdömda strafftiden varierade mellan tre månader och fyra år. Den genomsnittligt utdömda strafftiden var tolv månader. Statistiken visar att de genomsnittliga strafftiderna för sluten ungdomsvård har ökat och det finns anledning att tro att den ökningen kommer att fortsätta (se avsnitt 6.3.1).

Det är svårt att närmare uttala sig om hur mycket strafftiderna kommer att öka. En faktor som påverkar detta är den s.k. ungdomsreduk-

tionen som innebär att straffskärpningar får större genomslag ju närmre 18 år den person som står åtalad för brott är (se avsnitt 3.3). Som tidigare nämnts gäller som utgångspunkt att strafftiden – i förhållande till straffvärdet – reduceras till en femtedel för en person som var 15 år vid tiden för brottet, en fjärdedel för en 16-åring och en tredjedel för en 17-åring. Straffskärpningar får genomslag på motsvarande sätt beroende på den dömdes ålder vid brottstillfället. Det här betyder alltså att en 15-åring kan dömas till 8 månaders slutna ungdomsvård för brottslighet som för en vuxen hade lett till 5 års fängelse.

För närvarande pågår ett arbete som syftar till att ge den unges ålder minskad betydelse vid straffmätningen.³ Om ungdomsreduktionen tas bort eller begränsas för omyndiga leder det självfallet till ökade strafftider för den åldersgrupp som är aktuell här.

Sammantaget är det utredningens bedömning att strafftiderna för den aktuella åldersgruppen framöver kommer att öka och att ökningen kommer att vara påtaglig.

Av utredningens direktiv följer att det är av särskilt intresse att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid. SiS behandlar, inom ramen för LVU, barn i åldern mellan 8 och 20 år.⁴ Påföljden slutna ungdomsvård har också utformats för att begränsas till en viss ålderskategori.⁵ Verkställigheten av straffrättsliga påföljder inom SiS verksamhet är primärt inriktad på personer i samma ålder, dvs. personer som inte är äldre än drygt 20 år. Personer som är äldre bör således inte avtjäna straff i SiS verksamhet. Av samma skäl som det hittills inte ansetts lämpligt att placera barn på anstalter avsedda för vuxna har det inte heller ansetts lämpligt att unga vuxna placeras på särskilda ungdomshem där barn vistas. När strafftiderna blir längre är det en självklar konsekvens att åldersstrukturen riskerar att bli alltför utsträckt. De straffskärpningar som har skett och som planeras talar alltså mot att slutna ungdomsvård behålls som påföljd för den aktuella gruppen.

³ Se dir. 2023:112.

⁴ Se SiS i korthet 2022 s. 6.

⁵ Prop. 1997/98:96 s. 157.

10.4.2 Införandet av ungdomsövervakning

Utredningens bedömning: Införandet av ungdomsövervakning leder till att det kommer att bli mer ovanligt med korta strafftider vid frihetsberövande påföljder för unga, särskilt för de yngsta straffmyndiga lagöverträdarna.

Genom ansvaret för ungdomsövervakning har Kriminalvården fått goda förutsättningar för att bygga upp en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och i frihet för unga.

Ytterligare en omständighet som påverkar ställningstagandet är införandet av påföljden ungdomsövervakning. Påföljden, som infördes den 1 januari 2021, ska kunna väljas när ungdomsvård eller ungdomstjänst inte bedöms vara tillräckligt ingripande samtidigt som det inte finns tillräckliga skäl för sluten ungdomsvård. Syftet med införandet av ungdomsövervakning är att åstadkomma en ordning som gör det möjligt för domstolen att vid allvarlig brottslighet och i graverande återfallssituationer välja ett påföljdsalternativ som är lämpligt och trovärdigt både i fråga om innehåll och ingripandegrad.

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av ungdomsövervakning. Ungdomsövervakningen innebär att Kriminalvården har byggt upp en rikstäckande verksamhet för att arbeta med kriminalvård i frihet för unga. Påföljden innebär en kunskapsuppbyggnad inom Kriminalvården när det gäller stöd och kontroll av unga som avtjänar straff i frihet. Det faktum att Kriminalvården har det ansvaret talar för att Kriminalvården också ges ansvar för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att överväga om påföljden ungdomsövervakning ska kunna användas i fler fall än i dag och att föreslå en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – som är mer ingripande.⁶

Ungdomsövervakning kan ersätta ett frihetsberövande i vissa fall

Det följer av förarbetena till lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning att det normalt borde bli aktuellt att överväga ungdomsövervakning som påföljd när det är fråga om brottslighet med

⁶ Se dir. 2023:112.

ett straffmättningsvärde som överstiger sex månader men inte uppgår till mer än ett år. Den aktuella brottslighetens art ska också beaktas.⁷

I samband med att ungdomsövervakning infördes gjordes uppskattningen att cirka 250 ungdomar skulle komma att dömas till påföljden varje år. Den uppföljning som Kriminalvården gjorde i början av 2022 visade att betydligt färre, endast 66 ungdomar, hade dömts till ungdomsövervakning under det första året. Under 2022 dömdes 88 unga till ungdomsövervakning.⁸ Rån var det vanligast förekommande brottet i domar där påföljden valts. I övrigt förekom även t.ex. våldtäkt, grov misshandel, försök till grovt vapenbrott och narkotikabrott bland de brott som hade lett till ungdomsövervakning.⁹ Högsta domstolen har dömt en pojke till ungdomsövervakning för bl.a. våldtäkt mot barn. Straffmättningsvärdet bedömdes med hänsyn till den tilltalades ålder (16 år vid gärningstillfället) motsvara cirka sju månaders fängelse.¹⁰

Uppföljningen tyder på att påföljden ungdomsövervakning inte har fått fullt genomslag i rättstillämpningen ännu. I och med att särskilt stor restriktivitet ska råda vid val av frihetsberövande påföljd för barn, finns det anledning att tro att fler kommer att dömas till ungdomsövervakning framöver. Flera av dem som för närvarande döms till en kortare tids slutna ungdomsvård bör kunna komma i fråga för ungdomsövervakning. Utrymmet att välja en annan påföljd än en frihetsberövande sådan blir dessutom större ju yngre den som döms är.¹¹

De förarbetsuttalanden som redovisades ovan innebär att en 15-åring skulle kunna få ungdomsövervakning för ett brott som för en vuxen lagöverträdare hade lett till ett fängelsestraff i drygt fem år. Det är då fråga om mycket allvarlig brottslighet. Det leder oss till slutsatsen att färre av de allra yngsta straffmyndiga lagöverträdarna kommer att dömas till frihetsberövande påföljder när reformen om ungdomsövervakning har slagit igenom fullt ut. Med hänsyn till uppgifter, bl.a. från Polisen, om att allt yngre barn begår allvarliga brott måste bedömningen dock sägas vara osäker.

⁷ Prop. 2019/20:118 s. 42 f. och 130.

⁸ Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240, s. 17.

⁹ Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240, s. 18.

¹⁰ Se "Ungdomsvård eller ungdomsövervakning" NJA 2022 s. 1071.

¹¹ Se Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240.

Ungdomsövervakning lägger grunden för en verkställighet i frihet som en del av frihetsstraffet

Utredningen gör bedömningen att det är till barnens bästa att det säkerställs att alla får en strukturerad utslussning och att eftervården i frihet görs till en obligatorisk del av straffet på samma sätt som villkorlig frigivning vid fängelsestraff. Att barn och unga kan ges möjlighet till stöd i frihet i den miljö där han eller hon ska vistas efter att straffet är till fullo verkställt är enligt utredningens bedömning av vikt för att motverka återfall i brott. Det finns fördelar för den enskilde om det är samma myndighet som ansvarar för den låsta delen av verkställigheten som för den del som avtjänas i frihet. Det skapar kontinuitet och skapar de bästa förutsättningarna för att de erfarenheter som vunnits under den inlåsta delen av verkställigheten kan tas tillvara när tiden i frihet planeras och verkställs.

Genom införandet av ungdomsövervakning har Kriminalvården upparbetat en struktur för att arbeta med unga lagöverträdare i den nu aktuella åldersgruppen i frihet. Myndigheten har dessutom utvecklat samarbetet med socialtjänsten och utbildat särskilda koordinatörer som ska utgöra stöd för de unga under verkställigheten. Erfarenheterna av påföljden är goda, enligt de bedömningar som hittills kan göras. Detta innebär att Kriminalvården har goda förutsättningar att erbjuda villkorlig frigivning som möter barn och ungas särskilda behov om fängelse i stället skulle väljas som påföljd.

10.5 Övergången mellan verkställighet på institution och i frihet

Utredningens bedömning: En frihetsberövande påföljd för barn bör 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.

Den 1 augusti 2011 trädde det i kraft nya bestämmelser i LSU som gav SiS en större och delvis annorlunda roll vid utslussning av unga som dömts till slutna ungdomsvård. Bestämmelserna syftade till att

förbättra verkställigheten och öka möjligheterna till successiv utslussning under kontrollerade former.

I förarbetena konstaterades att det var väl känt att övergången mellan institution och frihet är en kritisk tidpunkt då risken för återfall är hög. Vidare anfördes det att ett väl fungerande samarbete mellan SiS och socialtjänsten under hela verkställighetstiden var en viktig förutsättning för att de åtgärder som inleddes under verkställigheten också följdes av insatser efter frigivningen. Den största utmaningen när verkställigheten utformades var att finna de rätta formerna för samarbetet mellan SiS och socialtjänsten. Samarbetet ansågs viktigt för att säkerställa att den dömda fick en strukturerad utslussning från institutionen. Genom en sådan övergång skulle den dömdes anpassning till samhället kunna främjas.¹²

Vid verkställigheten av frihetsstraff måste ambitionen, bl.a. med hänsyn till syftet med påföljden, vara att i möjligaste mån motverka skadeverkningarna av frihetsberövandet, ge den dömda stöd och behandling och att främja att den dömda kan leva ett liv utan kriminalitet efter frigivningen. Övergången från placering i anstalt eller institution till frihet behöver ske successivt och på ett sådant sätt som stöder barnet eller den unge att möta livet i frihet.

Det är viktigt att barn och unga får stöd vid verkställighet i frihet och att det ges möjligheter till kontroll för att kunna ingripa på ett tidigt stadium vid en ogynnsam utveckling. De positiva erfarenheter som Kriminalvården har av arbetet med en särskilt utsedd koordinator för dem som genomgår ungdomsövervakning talar för en sådan slutsats.¹³ Utredningen bedömer att det är bäst för både barn och unga att övergången mellan inlåsning och ett liv i frihet sker med stöd och kontroll från samhällets sida.

Det finns i dag vissa brister i det stöd som erbjuds unga efter att de frigetts från sluten ungdomsvård. Socialtjänsten har svårt att kontrollera att den unge tar emot t.ex. vård som erbjuds i frihet och har inte heller någon möjlighet att enligt gällande regelverk reagera mot eventuell misskötsamhet.

Det är inte heller rimligt att förvänta sig att socialtjänsten, med de utgångspunkter för verksamheten som gäller och de åtgärder som står till buds, vid frigivning fullt ut ska kunna möta de ungas behov vid utslussning och eftervård. Socialtjänsten saknar möjlighet att kon-

¹² Prop. 2010/11:107 s. 14 f.

¹³ Se Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240.

trollera ungdomarna och att tillgodose behovet av samhällsskydd som finns om de unga skulle verkställa straff i frihet. Det finns dessutom en stor variation mellan de insatser som sätts in för unga dömda i olika kommuner. Insatserna är i vissa fall otillräckliga eller kan till och med utebli helt, vilket kan bero på att den ungdom saken gäller inte önskar kontakt med socialtjänsten, men också på att socialtjänsten saknar möjligheter att möta den unges behov. I de fall den unge har hunnit fylla 18 år när han eller hon ska frigges är dessutom socialtjänstens roll mindre framträdande än när barn under 18 år frigges. Vid intervjuerna med barn och unga som avtjänar slutna ungdomsvård framkom att få av dem förväntade sig någon direkt eftervård med stöd av socialtjänsten (se avsnitt 6.5.5 ovan). Bland annat med hänsyn till att Kriminalvården ansvarar för ungdomsövervakning i hela landet är det inte heller rimligt att bygga upp en rikstäckande verksamhet för stöd och kontroll i frihet under SiS ansvar.

Inom ramen för ett utdömt fängelsestraff finns ett system för villkorlig frigivning som efter anpassning kan erbjudas även barn. En strukturerad övergång från institution till frihet med möjlighet att avtjäna en del av påföljden i frihet med stöd och kontroll är av betydelse för att främja en återanpassning i samhället (se avsnitt 8.4 ovan).

Kriminalvården har en rikstäckande frivårdsverksamhet och lång erfarenhet av att arbeta med stöd och kontroll av dömda som verkställer straff i frihet. Detta tillsammans med de erfarenheter som har byggts upp genom ungdomsövervakningen gör att Kriminalvården har bättre förutsättningar att ansvara för en övergång från frihetsberövande till verkställighet i frihet med stöd och kontroll.

Oavsett om SiS eller Kriminalvården har huvudansvaret för verkställigheten har socialtjänsten en viktig roll för att motverka barns återfall i brott. Socialtjänsten bör ha kontakt med barnet och dennes familj under verkställigheten och aktivt samverka med den som verkställer påföljden. Den utgångspunkten bör inte förändras. Inte minst erfarenheterna av påföljden ungdomsövervakning tyder på att det finns förutsättningar för en väl fungerande samverkan mellan socialtjänsten och Kriminalvården när det gäller unga dömda.

10.6 Samhällsskydd, renodling och flexibilitet

10.6.1 Samhällsskydd

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

Det finns ingen allmängiltig definition av begreppet samhällsskydd och det används därför med olika betydelser. I det här sammanhanget avses i första hand verksamhetens förutsättningar att hindra rymningar och stå emot fritagningar samt skapa förutsättningar för att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld. Det är självfallet en svår och komplex uppgift att ta om hand de unga personer som begår allvarliga brott. Förutom den utmaning som det innebär att arbeta med återfallsförebyggande insatser är det också nödvändigt att söka motverka fritagningar och rymningar samt risken för våld, såväl mellan intagna och som våldsutövning riktad mot personal.

SiS har mött utmaningar när det gäller att tillgodose behovet av samhällsskydd och myndigheten har också påbörjat ett omfattande säkerhetsprojekt och efterfrågat lagändringar för att skapa möjligheter att förbättra säkerheten vid ungdomshemmen och motverka avvikelser. Resultatet av förändringarna synes bli att de särskilda ungdomshem där dömda vistas alltmer liknar fängelsemiljöer. Trots detta kvarstår utmaningar när det gäller att tillgodose behovet av trygghet och samhällsskydd. Det framgår inte minst av iakttagelser och påpekanden som IVO har gjort beträffande SiS verksamhet.¹⁴ Av rapporterna följer bl.a. att det förekommer våld och hot mellan de unga som personalen har svårt att hantera. Det förekommer även att intagna vårdas i enskildhet för att skyddas från att utsättas för våld från andra intagna samt att personal har uttryckt risk för mycket allvarligt våld och överhängande risk för skador, särskilt under sommaren då ordinarie personal har semester och att någon personal t.o.m. har uttryckt rädsla för att någon kommer bli dödad.¹⁵

För verkställighet av fängelse finns ett omfattande regelverk och Kriminalvården har erfarenhet av att hantera klienter med skiftande

¹⁴ Se t.ex. Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022, Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345IVO, IVO beslut 2022-07-01, dnr 3.2.2-09955/2022-19 och IVO beslut 2020-05-29, dnr 8.4.2-27989/2019-13.

¹⁵ IVO, beslut 2022-07-01, dnr 3.2.2-09955/2022-19, s. 2 f.

behov av stöd och kontroll. Det innebär att fängelsepåföljden har en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser kravet på trygghet, såväl för de intagna och personal som för brottsoffer och samhället i övrigt. För verkställighet av sluten ungdomsvård finns det inte ett lika gediget regelverk, vilket i grunden beror på att sluten ungdomsvård har utvecklats utifrån ett vårdperspektiv snarare än ett straffverkställighetsperspektiv (se kapitel 12 nedan). Det innebär att SiS inte har samma förutsättningar som Kriminalvården att utveckla verksamheten utifrån kravet på trygghet och samhällsskydd.

Det sagda utesluter självfallet inte att det även inom Kriminalvården finns problem när det gäller att tillgodose samhällsskyddsaspekter och tryggheten för de intagna. Vid en jämförelse måste dock Kriminalvården sammantaget anses bättre rustat för att möta sådana utmaningar. Att Kriminalvården, så som expertmyndighet i fråga om att verkställa påföljder, får ansvaret för den här gruppen av lagöverträdare förefaller utifrån behovet av samhällsskydd som det bästa alternativet.

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.

Det behov av samhällsskydd som framträder vid verkställighet av påföljden sluten ungdomsvård är inte lika tydligt när det gäller gruppen barn och unga som vårdas enligt LVU även om många barn som tvångsvårdas gör det på grund av att han eller hon utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet (jfr 3 § LVU). Det beror framför allt på att det är helt olika utgångspunkter och principer som är styrande för vården enligt LVU och utdömande av straffet sluten ungdomsvård. Det finns en risk för att kraven på ökad säkerhet för unga dömda kan få en negativ påverkan på den vård som erbjuds de barn och unga som omhändertagits enligt LVU. Det finns faktorer som talar för att blandningen av målgrupper på ungdomshemmen, den säkerhetspräglade fysiska vårdmiljön och tillgången

till särskilda befogenheter hos personalen kan vara ett hinder för vård och behandling som inte innehåller några inslag av straff.¹⁶

För SiS del skulle en förändring som innebär att Kriminalvården tar över ansvaret för de dömda leda till att SiS verksamhet kan renodlas till att avse vård. En utveckling i den riktningen vore bäst både för den grupp av barn och unga som är i behov av vård och för de som vårdas vid SiS ungdomshem enligt LVU. SiS har under en längre tid, i vart fall sedan oktober 2022, haft kö till LVU-vården. Det innebär att myndigheten inte har kunnat bevilja plats till ungdomar i akut behov av vård trots att sådan plats ska kunna erbjudas omedelbart. Platsbristen har berott bl.a. på svårighet att anställa personal och lokalbrist.¹⁷ Även om SiS inte längre ska ansvara för att verkställa sluten ungdomsvård förefaller myndigheten ha behov av såväl de lokaler som den personal som för närvarande används för verkställighet av sluten ungdomsvård.

En förändring som innebär att barn och unga som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn och unga som döms för allvarliga brott tas om hand av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff innebär på ett principiellt plan en renodling som kan vara fördelaktig. Det skulle kunna innebära att SiS kan fokusera på att utveckla verksamheten från ett vårdperspektiv. Det skulle också göra systemet mer tydligt, inte minst för den unge.

10.6.3 Flexibilitet

Utredningens bedömning: Kriminalvården kan tillgodose behovet av flexibilitet under verkställigheten.

Den aktuella gruppen unga lagöverträdare är inte homogen. Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Det finns därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexibilitet. Det bör alltså finnas möjlighet för den

¹⁶ Nölbeck, Kajsa, Confinement and Caring, On sociomaterial practices in secured institutions for youths, avhandling vid Sahlgrenska akademien, Göteborgs universitet, 2022.

¹⁷ Se t.ex. *Lång kö till ungas tvångsvård – nu ska myndigheten granskas*, artikel i Göteborgs-Posten den 21 juli 2022 samt *Tonåring misstänkt för kontraktsmord – plats saknades inom tvångsvården*, artikel SVT Nyheter (<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/tonaring-misstankt-for-kontraktsmord-plats-saknades-inom-tvangsvard>; 2022-07-03).

som inleder verkställighet i en form som är anpassad för personer under 18 år att övergå till verkställighet i annan form. Detta för att undvika att betydligt äldre personer verkställer straff tillsammans med barn.

Frågan är då om den bästa lösningen vore att barn och unga börjar avtjäna en frihetsberövande påföljd som sluten ungdomsvård inom SiS verksamhet och att det införs en möjlighet att flytta över en intagen till Kriminalvården efter att han eller hon har fyllt 18 år. En sådan lösning leder dock till flera problem. Den skulle vara opraktisk och också leda till en bristande förutsebarhet och tydlighet. För den unge skulle det innebära en osäkerhet om hur straffverkställigheten kommer att se ut. Det kan också vara negativt för den unge att behöva förflyttas till en helt ny form av institution under pågående verkställighet och en sådan förflyttning kan också riskera att leda till oönskade avbrott i skolgång och pågående behandlingsinsatser. För den unge skulle det också kunna framstå som ett straff i straffet att behöva övergå från ett särskilt ungdomshem till en anstalt. Sammantaget anser utredningen att de nämnda nackdelarna innebär att förslaget inte skulle innebära någon bra lösning för barnen.

Ett annat problem med en sådan lösning är frågan om vem som ska fatta beslut om en övergång från den ena myndighetens verksamhet till den andras och i vilka fall en övergång från sluten ungdomsvård till fängelse ska ske. Det förefaller inte lämpligt att låta den ena myndigheten självständigt fatta beslut i en fråga som påverkar båda myndigheternas verksamheter och ett krav på enighet mellan myndigheterna kan leda till låsningar vid beslutsfattandet, vilket i slutänden kan påverka den unge negativt.

Om påföljden i stället ska undanröjas måste talan föras i domstol och en ny påföljd ska dömas ut. Eftersom olika strafftider, med hänsyn till skillnaderna beträffande villkorlig frigivning, kommer att dömas ut leder en sådan påföljdsomvandling till betydande problem. Komplicerade frågor om straffmätning skulle uppkomma. Kravet på förutsebarhet skulle då inte heller kunna tillgodoses. Sammantaget förefaller det inte lämpligt att bygga in en sådan komplicerad lösning i påföljds-systemet.

Vid verkställighet i anstalt kan en flexibilitet uppnås genom myndighetens placeringsbeslut.

Av de överväganden som har redovisats ovan följer att behoven av samhällsskydd, renodling och flexibilitet talar för att fängelse bör

väljas som påföljd för barn. Verkställigheten av fängelsestraffet måste dock anpassas så att de behov som barn har kan tillgodoses fullt ut.

10.7 Slutsatserna är att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten

Utredningens förslag: I de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn ska påföljden bestämmas till fängelse. Påföljden slutna ungdomsvård tas bort.

Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten.

Mot bakgrund av de omständigheter som redovisats ovan är det utredningens bedömning att slutna ungdomsvård bör utmönstras ur påföljdssystemet. För den nu aktuella åldersgruppen ska fängelse i stället vara det alternativ som kan komma i fråga om en frihetsberövande påföljd för barn inte kan undvikas. Kriminalvården bör svara för verkställigheten. Påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur lagstiftningen och det innebär bl.a. att det inte längre ska anges i 30 kap. 5 § andra stycket brottsbalken att rätten i första hand ska bestämma påföljden till slutna ungdomsvård i stället för fängelse om det finns förutsättningar för att döma till frihetsberövande påföljd.

En konsekvens av förslaget är att strafftiderna som döms ut för barn och unga kommer att bli längre. Det beror på att det vid införandet av slutna ungdomsvård bestämdes att strafftiden skulle bestämmas med utgångspunkt i att villkorlig frigivning inte var en del av strafftiden. Det har inneburit att det straff som rätten vid straffmätningen har kommit fram till i ett enskilt fall har reducerats med en tredjedel för att kompensera för den uteblivna villkorliga frigivningen. När barn och unga nu kommer att dömas till fängelse omfattas de av systemet för villkorlig frigivning och det finns därför inte längre skäl att göra en sådan reduktion vid straffmätningen. Utgångspunkten för förslagen är dock att tiden för frihetsberövandet inte kommer att bli längre, vilket bl.a. säkerställs genom att det ska krävas synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning för barn (se avsnitt 11.2.4 nedan).

Av stor betydelse för utredningens slutsats har varit förändringar i fråga om skärpta straff, införandet av ungdomsövervakning med Kriminalvården som huvudman, behovet av samhällsskydd, renodling och flexibilitet liksom behovet av stöd och kontroll vid verkställighet efter villkorlig frigivning.

Det har dock inte varit något enkelt ställningstagande och utredningen har i stor utsträckning diskuterat olika alternativa lösningar och vad som är det bästa alternativet.

I det här sammanhanget bör även nämnas att många förändringar har gjorts och ytterligare förändringar har aviserats under utredningstiden.¹⁸ Med en sådan förändringstakt påverkas förutsättningarna för uppdraget under utredningens gång. Regeringen har den 6 juli 2023 beslutat att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå skärpta regler för unga lagöverträdare.¹⁹ I uppdraget ingår att utredaren ska överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern. Om straffmyndighetsåldern sänks kan det finnas goda skäl för att behålla påföljden slutna ungdomsvård för den ålderskategorin, om avsikten är att även dessa unga ska dömas till frihetsberövande påföljder. Eftersom så unga barn inte har omfattats av de analyser som utredningen har gjort här kan det finnas behov av ytterligare analyser om frihetsberövande påföljder för barn om straffmyndighetsåldern sänks.

De gällande reglerna om villkorlig frigivning från fängelse har haft betydelse i valet mellan slutna ungdomsvård och fängelse. När det gäller den frågan gav regeringen den 1 juni 2023 en utredare i uppdrag att lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden.²⁰ Om reglerna ändras så att villkorlig frigivning inte ska utgöra en del av fängelsepåföljden minskar skälen för att föra över de unga lagöverträdarna till Kriminalvården.

Kriminalvården är inte en myndighet med ett vårduppdrag, så som SiS är. Det innebär att delvis andra tillsynsorgan kommer att utöva tillsyn över den verksamhet som i framtiden har det huvudsakliga ansvaret för barn som frihetsberövas. Över Kriminalvårdens verksamhet utövas emellertid en omfattande tillsyn av t.ex. JO, OPCAT-enheten hos JO

¹⁸ Se t.ex. Tidöavtalet – Överenskommelse för Sverige, politisk uppgörelse den 14 oktober 2022.

¹⁹ Skärpta regler för unga lagöverträdare, dir. 2023:112.

²⁰ Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10), dir. 2023:74.

(med ett särskilt uppdrag som Nationellt Besöksorgan, NPM), Övriga ombudsmän (Diskrimineringsombudsmannen m.fl.), JK, Europarådets kommitté mot tortyr (CPT; en kommitté inom Europarådet som verkar förebyggande till skydd för frihetsberövade personer och som regelbundet genomför besök i medlemsländerna), FN:s kommitté mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling (CAT). Vidare bedriver IVO tillsyn över den hälso- och sjukvård som Kriminalvården tillhandahåller. Utredningen gör bedömningen att de nu nämnda tillsynsorganen utgör en tillräcklig garant för att barn som frihetsberövas behandlas i enlighet med gällande lagstiftning och med barnets bästa i fokus.

Nedan redovisas några ytterligare aspekter som har diskuterats.

10.7.1 Forskningsstöd

Den mest angelägna uppgiften under verkställighet av en frihetsberövande påföljd är arbete som syftar till att den dömda inte ska återfalla i brott efter avtjänat straff. De behandlingsprogram som används i brottspreventivt syfte inom både SiS och Kriminalvårdens verksamheter är baserade på den forskning som finns tillgänglig. Med det sagt har utredningen eftersökt forskningsstöd som kan ge en indikation på att ett visst straff, en särskild verkställighetsform, någon viss behandlingsform eller liknande ger bättre förutsättningar än andra för att minska risken för återfall i brott. Slutsatsen är att det inte finns någon sådan forskningsbaserad evidens för att ett visst straff eller en viss verkställighetsform ger bättre resultat än andra. Däremot finns det stöd för att säga att vissa behandlingsmetoder kan minska risken för återfall i viss mån. Att fler generellt återfaller i brott efter sluten ungdomsvård än efter avtjänat fängelsestraff kan dock snarare antas bero på andra omständigheter än att verkställighetsinnehållet i sluten ungdomsvård i sig är annorlunda än i fängelse. Det finns alltså inget stöd för att sluten ungdomsvård som verkställighetsform skulle vara sämre än fängelse eller vice versa. I och med att samma behandlingsinnehåll kan erbjudas vid verkställighet av både sluten ungdomsvård och fängelse går det inte att dra några slutsatser om vad som är bäst för barnen utifrån nu nämnda utgångspunkter.

10.7.2 Begreppet fängelse

Ordet fängelse är ett begrepp som är förknippat med negativa associationer, inte minst i fråga om barn i fängelse. Det för tankarna till hårda anstaltsmiljöer och stigmatisering och leder till föreställningar om anstalter där barn verkställer straff tillsammans med vuxna lagöverträdare. Barnkonventionen ger också uttryck för att barn inte får placeras med vuxna och FN har i en rapport om barns psykiska hälsa gett uttryck för att kriminalvårdsanstalter som sådana är modellerade för vuxna intagna och att detta även gäller när skilda enheter upprättas för barn. Förutom att inskränka barnets fysiska frihet menar rapportören bland annat att kriminalvårdsanstalter har en negativ inverkan på barnets psykiska välbefinnande. Vissa menar också att det finns barn som ser det som en "fjäder i hatten" att placeras i fängelse, ett tecken på att man är etablerad i kriminella miljöer.

Det avgörande vid utformningen av förslagen har emellertid varit övertygelsen om att det är innehållet i verkställigheten, utformningen av miljön där de unga ska vistas och personalens kompetens att möta ungas särskilda behov som är av störst betydelse och att benämningen på frihetsberövandet i praktiken har en mindre betydelse för den unges fortsatta utveckling. Ett sådan synsätt ligger i linje med det rådande kunskapsläget och har också kommit till uttryck i internationella människorättsstandarder, där man bl.a. huvudsakligen talar om villkoren för och förhållandena under den frihetsberövade påföljden, snarare än vilken rubricering verkställigheten får.

Utredningens förslag bygger på att barnen ska ha en fysisk miljö som motsvarar ett behandlingshem (se avsnitt 11.2.1 nedan) och som medger barns behov av privatliv, gemensamhet och motions-, idrotts- och fritidsaktiviteter. Personalen ska ha kompetens anpassad för uppdraget, och de unga ska ges möjlighet till kontakt med omvärlden, skola och utbildning samt hälso- och sjukvård.

Med dessa utgångspunkter har utredningen valt att föreslå att även barn ska kunna dömas till påföljden fängelse. Ett annat begrepp skulle inte påverka innehållet i praktiken. I den verkställighetsreglering som föreslås används dock uttrycket ungdomsavdelning för att beskriva särskilda enheter som ska byggas upp.

10.7.3 Vad är bäst för barnen

Vid bedömningen av barnets bästa bör det alltså vara avgörande att varje person blir bemött med respekt och att innehållet i verkställigheten tillgodoser det behov som personen har av bl.a. vård och behandling. De rättigheter som barn har enligt barnkonventionen måste också tillgodoses under verkställigheten.

Det finns vissa argument som talar för att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn än fängelse, t.ex. att SiS har ett tydligt vårdperspektiv för sin verksamhet. Det finns också argument som talar för att fängelse är en bättre påföljd för barn och unga, t.ex. att det finns ett välfungerande system för utslussning och villkorlig frigivning samt en stor erfarenhet av olika former av behandling. Dessutom finns det en tydlighet och struktur i Kriminalvårdens verksamhet som kan vara till barns bästa.

De faktorer som är allra viktigast, nämligen om den ena påföljden förhindrar återfall i brott i större utsträckning än den andra eller främjar ett återinträde i samhället efter att straffet är avtjänat, går dock inte att mäta. Det finns helt enkelt inget forskningsstöd för att endera av de två frihetsberövande påföljderna sluten ungdomsvård eller fängelse förhindrar återfall i brott bättre än den andra. Det som också kan konstateras är att SiS i dag har svårigheter att garantera en trygg och säker miljö för såväl de barn och unga som avtjänar straff som de vuxna som arbetar inom verksamheten med sluten ungdomsvård. Det innebär att SiS på senare tid har tvingats fokusera på att skapa en miljö som är alltmör lik anstaltsmiljö, vilket i sig innebär att skillnaden mellan sluten ungdomsvård och fängelse inte längre är lika tydlig.

Det finns alltså inget stöd för att hävda att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn och unga än fängelse eller tvärtom. Fokus måste i stället vara att välja den påföljd där det finns bäst förutsättningar att skapa ett innehåll i verkställigheten som tillgodoser barns rättigheter och behov samt samhällets krav på samhällsskydd och på att minska risken för att den unge återfaller i brott.

10.8 Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla barn när fängelse verkställs

Utredningens förslag: Om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden får rätten i samband med att den bestämmer påföljden för ett barn till fängelse besluta att straffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Bestämmelser om sådan verkställighet bör föras in i den föreslagna fängeslagen för unga (2027:000).

Att påföljdssystemet bygger på krav på likabehandling utesluter inte att det kan finnas behov av att ta större hänsyn till dömda barns individuella förhållanden när det gäller valet mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd.

Så som har redovisats ovan i avsnitt 6.3 är det inte enkelt att ge en entydig bild av de barn som döms till frihetsberövande påföljder. Det handlar om förhållandevis få individer årligen och gruppen är inte homogen. Det är redan generellt stor skillnad mellan utvecklingen hos en femtonåring jämfört med en sjuttonåring. Dessutom kan det finnas påtagliga individuella skillnader mellan jämnåriga personers utvecklings- och mognadsgrad. Det finns också skillnader t.ex. i hur stort vikten av samhällsskydd är för olika personer som döms till frihetsberövande påföljd. Det är mot den bakgrunden svårt att bortse från att det kommer att finnas enstaka fall där den dömdes behov bäst skulle tillgodoses inom SiS verksamhet, som har ett renodlat vårdperspektiv. För vissa av de dömda, inte minst de yngsta och unga med särskilda behov av stöd eller ett särpräglat vårdbehov, är förhållandena sådana att en mer utpräglad vårdpåföljd kan vara det lämpligaste alternativet. Det bör därför övervägas om det ska införas en möjlighet att i undantagsfall särbehandla vissa barn och låta dem avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem. En klar utgångspunkt för de förslag som utredningen lämnar är att Kriminalvården har en organisation med kunskap och kompetens att möta barn och vuxna med olika behov. Syftet med att skapa en möjlighet för vissa barn att få avtjäna sitt straff vid ett särskilt ungdomshem är att skapa en lagregelrad 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 tydligt framträdande.

Ett alternativ skulle kunna vara att behålla slutna ungdomsvård, men ange att den påföljden bara får dömas ut i vissa undantagsfall. En annan form av särbehandling kan uppnås genom att det införs en möjlighet att i undantagsfall besluta att fängelse verkställs på annat sätt än i anstalt. Fördelen med att låta även den här gruppen barn dömas till fängelse skulle vara att det stöd och kontroll som inträder vid villkorlig frigivning skulle gälla även för de här intagna. Ett undantag bör därför utformas som en särreglering på verkställighetsstadiet. Det är alltså inte nödvändigt att slutna ungdomsvård behålls för att möta de behov som har identifierats.

För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Det kan vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga, kronologiska ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, en medicinsk eller psykiatrisk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. En annan omständighet som bör kunna beaktas är om den dömde är mycket ung. Det kan också vara fråga om att andra särskilda överväganden behöver göras och att den unges behov av stöd- och omsorgsinsatser på ett mer ändamålsenligt sätt kan mötas vid ett särskilt ungdomshem.

De personer som utredningen menar kan komma i fråga att tillämpa undantaget på är alltså de som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer. Psykansvarskommittén, som bl.a. utredde frågan om det finns ett behov av särskilda påföljdsregler beträffande lagöverträdare med intellektuell funktionsnedsättning, beskrev den problematik som kan uppstå under verkställigheten för dessa personer enligt följande:²¹

Många utvecklingsstörda har svårt att på egen hand klara olika vardagsrutiner, men varken inom kriminalvården eller rättspsykiatrin finns tillräckliga resurser för att ge erforderlig hjälp i dessa hänseenden. Miljön inom kriminalvården och rättspsykiatrin är inte heller anpassad till de utvecklingsstördas behov.

Ett stort antal utvecklingsstörda har också svårt att förstå sambandet mellan den begångna gärningen och påföljden, särskilt om det har gått lång tid, vilket leder till att verkställighetstiden upplevs som meningslös och

²¹ SOU 2002:3 s. 261.

destruktiv. De som döms till fängelse blir också ofta utnyttjade på olika sätt av andra intagna på anstalten, och detta kan sedan fortsätta efter verkställighetens slut och leda till att den utvecklingsstörde begår nya brott.

Psykansvarskommittén föreslog att en ny form av verkställighet av fängelse skulle införas för vissa funktionshindrade. De tre grupper som skulle kunna omfattas av kommitténs förslag var samma grupper som också omfattas av LSS-lagstiftningen, nämligen personer med utvecklingsstörning, personer med autism eller autismliknande tillstånd samt personer som drabbats av ett begåvningshandikapp i vuxen ålder. Personer som omfattas av LSS ansågs ha ett liknande omsorgsbehov.

Psykansvarskommitténs förslag kom aldrig att genomföras, men de tankar som presenterades av kommittén i fråga om den personkrets som var avsedd att omfattas av förslaget kan ge viss ledning vid avgränsningen av utredningens förslag att vissa barn och unga kan verkställa en fängelsepåföljd vid ett särskilt ungdomshem.

Om kraven på samhällsskydd är framträdande, t.ex. 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.

Undantagsbestämmelsen bör tillämpas restriktivt och bestämmelsen kan alltså sägas i första hand vara avsedd att begränsa skadeverkningsarna för de yngsta barnen i åldersspannet och de barn som har ett påtagligt vård- eller omvårdnadsbehov. När ungdomsvård infördes som påföljd angavs att utrymmet att välja den påföljden är större när det gäller ungdomar som just fyllt 15 år än när det gäller äldre ungdomar och detsamma bör gälla vid tillämpningen av den undantagsbestämmelse som här föreslås.

Det undantag som nu presenteras skulle innebära att det även vid högre straffmättningsvärden än motsvarande fängelse i ett år kan bli aktuellt för domstolen att besluta att en ung person kan avtjäna straff för allvarlig brottslighet vid ett särskilt ungdomshem, genom att placeringen blir tidsbestämd på samma sätt som ett vanligt fängelsestraff. En sådan lösning skulle innebära att den risk för skadeverkningsarna som det kan komma att innebära för särskilt de yngsta lagöverträdarna att avtjäna sitt frihetsberövande straff i anstalt till viss del kan begränsas.

I de fall undantagsbestämmelsen används ska rätten bestämma påföljden till fängelse på viss tid och samtidigt fatta beslut om att påfölj-

den ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Det innebär att den dömde placeras vid ett ungdomshem tillsammans med barn och unga som har omhändertagits enligt LVU. JO har visserligen uttalat att det inte är lämpligt att ungdomar som placerats vid ett särskilt ungdomshem enligt LVU blandas med dem som dömts till sluten ungdomsvård. JO har angett att en sådan blandning kan innebära att barn och unga som omhändertas enligt LVU inte känner sig trygga. Med den avgränsning av tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen som föreslås torde några påtagliga problem av det slag som föranlett JO:s kritik inte uppkomma.

Utgångspunkten är att den dömde ska vara placerad vid ett särskilt ungdomshem under hela den del av strafftiden som annars hade inneburit en placering vid anstalt. När tiden för villkorlig frigivning inträder ska ansvaret för den dömde återgå till Kriminalvården. Enligt utredningens bedömning bör uppskjuten villkorlig frigivning inte komma i fråga för denna undantagsgrupp. Genom den föreslagna utformningen av bestämmelsen är regleringen i 26 kap. 6 a § brottsbalken om uppskjuten villkorlig frigivning inte heller tillämplig. Det följer ordalydelsen i 26 kap. 6 a §.

Genom att införa ett undantag kan barnets bästa beaktas på individnivå. Det är därför motiverat att införa en möjlighet att besluta om ett undantag som innebär att vissa barn och unga inte ska verkställa fängelse i anstalt.

I dag regleras verkställigheten av sluten ungdomsvård i LSU. Det kommer att finnas ett kvarstående behov av ett särskilt regelverk när barn och unga ska avtjäna fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem.

En fråga som då uppstår är var bestämmelserna ska placeras, i den nya fängeslag för unga som föreslås, i en separat lag om verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem eller om verkställigheten ska ske enligt LVU. En annan fråga är vilket innehåll bestämmelserna ska ha.

Utredningens utgångspunkt är att fängeslagens regelverk inte ska tillämpas när verkställigheten ska ske vid ett särskilt ungdomshem. Fängeslaget innehåller ett antal bestämmelser som inte bedöms nödvändiga för de barn och unga som kan bli aktuella för verkställighet enligt undantaget eftersom det inte kan tillämpas om intresset av samhällsskydd är framträdande. I stället bör vårdbehovet framhållas i regelverket.

Det kan övervägas om de unga som ska avtjäna fängelsestraff enligt undantaget ska avtjäna straffet enligt bestämmelserna i LVU. Det

skulle innebära att fokus är på vårdbehovet och att alla barn och unga som placeras vid särskilda ungdomshem lyder under samma lagstiftning. Även om det skulle innebära ett system som är enkelt att tillämpa och en likabehandling med fokus på vård för alla barn och unga som placeras där finns det behov av att komplettera LVU med ett antal regler bl.a. om när domen är verkställbar, intagning, nöjdförklaring, beräkning av strafftid, utformning av verkställighetsplan och utslussning. Det bör dock understrykas att det enligt utredningens bedömning inte kommer att vara några egentliga skillnader i den dagliga verksamheten för den som verkställer ett straff och den som är omhändertagen. En del av de nu nämnda bestämmelserna behöver anpassas även beträffande barn och unga som ska avtjäna fängelse i anstalt. Utredningen har därför kommit fram till att det bästa alternativet är att regleringen placeras i den nya fängeslagen för unga som föreslås. Det närmare innehållet kommer att beskrivas nedan i kapitel 11.

10.9 Kort om några förutsättningar för förslagen

Förslaget att barn och unga ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas innebär att påföljden slutna ungdomsvård tas bort. Kriminalvården ska ta över ansvaret för barn och unga som frihetsberövas.

Utgångspunkten för förslaget är att de barn och unga som döms till fängelse i framtiden på samma sätt som de som nu döms till slutna ungdomsvård ska kunna avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till bl.a. skola, sysselsättning, vård och behandling. Dessa rättigheter tillkommer alla barn och unga oavsett var de befinner sig under uppväxten. Om Kriminalvården ska ta över ansvaret för barn och unga måste myndigheten ges möjlighet att anpassa delar av sin verksamhet till den nya målgruppen. Av barnkonventionen följer bl.a. att barn och unga under 18 år som utgångspunkt inte ska avtjäna straff tillsammans med vuxna. Det innebär att Kriminalvården måste anpassa sin verksamhet genom att inrätta ett visst antal nya avdelningar inom befintliga anstalter så att dessa enbart tar emot barn och unga under 18 år. De närmare detaljerna om en anpassad kriminalvårdsverksamhet redovisas i kapitel 11.

Det förtjänar även att redan nu nämnas att en förutsättning för förslaget är att Kriminalvården erhåller tillräckliga resurser för att först

skapa de nya anstalter eller avdelningar som krävs för att ta emot barn och unga som ska avtjäna straff inom myndighetens verksamhet och sedan driva dessa anstalter på ett sätt som möter barnens och de ungas behov och rättigheter. De närmare bedömningar av förslagets konsekvenser, såväl ekonomiska som andra konsekvenser, redogörs för i kapitel 13.

Ytterligare en sak som redan nu bör nämnas är att Kriminalvården också måste få tillräckligt lång tid för att anpassa myndighetens verksamhet till barn och unga innan de förslag som presenteras här träder i kraft. Det innebär att förslaget för ikraftträdande kommer att vara längre än vad som kan sägas vara den vanliga i lagstiftningsärenden. Frågan om tid för ikraftträdande behandlas i kapitel 14.

11 Verkställigheten av fängelse ska vara anpassad för barn

11.1 Inledning

Det förslag som utredningen lämnar innebär att barn och unga som har begått brott i åldern 15 till 17 år ska dömas till fängelse i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. Kriminalvården ska ta över det huvudsakliga ansvaret för verkställigheten. För verkställighet i anstalt gäller fängeslagen (2010:610). För slutna ungdomsvård har det, som redan nämnts ovan, funnits särskilda bestämmelser för verkställigheten i LSU, men den lagen hänvisar i flera delar även till LVU.

En grundläggande förutsättning för utredningens förslag är att barn inte ska placeras med vuxna intagna inom Kriminalvårdens befintliga verksamhet. Verksamheten för barn måste vidare motsvara de särskilda behov och rättigheter som barn har. Det är inte lämpligt eller ens möjligt att utredningen anger de närmare detaljerna för hur en sådan verksamhet ska utformas t.ex. när det gäller var i landet särskilda ungdomsavdelningar ska upprättas och hur de ska utformas. Utredningen kan inte heller närmare beskriva t.ex. hur personalstyrkan ska se ut eller vilket innehåll verksamheten vid ungdomsavdelningarna ska ha. Det återstår alltså många frågor som Kriminalvården, eventuellt med stöd av andra samhällsaktörer, måste finna lösningar på. Detta innebär dock att Kriminalvården behöver både tid och tillskott i myndighetens anslag att skapa en verksamhet anpassad för barn.

I följande avsnitt redovisas dels hur utredningen mer övergripande ser på hur verkställigheten av fängelse för intagna som inte har fyllt 18 år bör utformas, dels för behovet av en särskild verkställighetsreglering för barn som avtjänar fängelse. Redan nu kan sägas att utredningen har utgått från fängeslagens bestämmelser och därifrån gjort avsteg i de fall det finns behov av särskilda regler för barn som ska

avtjänade fängelse. Utredningens utgångspunkt har varit att verkställighetsregleringen ska ha ett innehåll som motsvarar det som gäller för sluten ungdomsvård. I några delar finns det dock behov av förändringar, vilket bl.a. SiS har uppmärksammat regeringen på.¹ I de situationer utredningen överväger en strängare reglering än vad som gäller enligt LSU beror det alltså främst på att den nuvarande verkställande myndigheten har sett behov av det.

Utgångspunkten för utredningens överväganden är att de barn som döms till fängelse i framtiden ska kunna avtjäna straffet under säkra och trygga förhållanden, med rätt till bl.a. vård, behandling, skola och annan lämplig sysselsättning. Dessa rättigheter tillkommer alla barn och unga oavsett var de befinner sig under uppväxten.

11.2 En ny fängelselag för unga

11.2.1 Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse

Utredningens förslag: En ny lag, fängelselagen för unga, införs. Lagen ska innehålla särskilda verkställighetsbestämmelser som gäller när den som ska avtjäna fängelse inte har fyllt 18 år. Lagen innebär att fängelselagen och 26 kap. brottsbalken ska tillämpas om inte den nya lagen anger något annat. I fängelselagen för unga ska det också finnas bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett särskilt ungdomshem efter beslut av rätten enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

I samband med att den nya fängelselagen för barn träder i kraft ska lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård upphöra att gälla.

I 7 § strafftidslagen (2018:1251) görs ett tillägg som innebär att Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff för ett barn endast om det finns synnerliga skäl.

Utredningen har i föregående kapitel redogjort för de överväganden som lett fram till att det nu föreslås att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd för barn när en sådan påföljd inte kan undvikas. För verkställighet av fängelse gäller ett omfattande och gediget regelverk i form av fängelselagen, fängelseförordningen och Kriminal-

¹ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022.

vårdens föreskrifter (se kap. 8 ovan för en beskrivning av regleringen). Verkställighetsregleringen syftar till att säkerställa att de intagnas rättigheter tillvaratas samtidigt som den grad av säkerhet som krävs för var och en av de intagna kan upprätthållas. Utgångspunkten är att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott och för varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan.

De intagna ska som huvudregel avtjäna straffet i gemenskap med andra och de ska inte vara underkastade en mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Det finns i dessa grundläggande delar i sig inte någon skillnad i hur fängelse ska verkställas för vuxna mot hur en tänkt verksamhet för barn kan utformas. Det är därför en lämplig ordning att låta den reglering som redan finns för verkställighet av fängelse i stora delar tillämpas även när barn verkställer fängelse. Vid all tillämpning av fängelselagen samt vid alla beslut som fattas beträffande barn ska dock barnkonventionens reglering beaktas. Barnets bästa ska sättas i främsta rummet.

Vid genomgång av fängelselagen har dock utredningen kommit fram till att regelverket för barn behöver anpassas i några delar. Anpassningarna ska ske dels genom tillägg i fängelselagen, dels i en ny lag som ska gälla när barn avtjänar fängelse. Den nya lagen benämns fängelselagen för unga och ska innehålla bestämmelser om verkställighet av fängelse kriminalvårdsanstalt och vid ett särskilt ungdomshem (efter rättens beslut i enlighet med 32 kap. 5 § brottsbalken). Det är framför allt behovet av en relativt omfattande reglering för verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem som har lett till att utredningen föreslår att de särskilda bestämmelser som ska gälla för barn som avtjänar fängelse ska placeras i en ny lag i stället för att införas direkt i fängelselagen. Enligt 1 kap. 1 § fängelselagen gäller den lagen enbart för verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. I syfte att hålla samman regleringen som ska gälla för barn som avtjänar fängelse har det även förts in några bestämmelser i fängelselagen för unga som ska gälla vid villkorlig frigivning. Vilka anpassningar och tillägg som ska göras kommer att redovisas i följande avsnitt.

I samband med att den nya fängelselagen för barn träder i kraft ska LSU upphöra att gälla. Genom övergångsbestämmelser ska dock lagen

gälla till dess att de som dömts till sluten ungdomsvård före ikraftträdande har avtjänat påföljden (se kap. 14 nedan).

I den nuvarande verkställighetsregleringen för sluten ungdomsvård finns det ingen bestämmelse som medger uppskov med verkställigheten så som det gör enligt 7 § strafftidslagen (2018:1251). Av nämnda bestämmelse följer bl.a. att Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff som uppgår till högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna. Till den bestämmelsen föreslås ett tillägg som innebär att Kriminalvården enbart om det finns synnerliga skäl får besluta om uppskov med verkställighet för den som är under 18 år. Detta då det får anses särskilt angeläget att reaktionen på brottet från samhällets sida kommer snabbt för unga lagöverträdare. Kriminalvården fattar beslut enligt 24 § strafftidslagen, vilket innebär att myndigheten meddelar beslut om uppskov även beträffande de som ska avtjäna fängelse i ett särskilt ungdomshem enligt 32 kap. 5 § brottsbalken (se avsnitt 11.2.3 nedan).

Barn ska placeras på ungdomsavdelningar

Ungdomsavdelningar anpassade för barn

Utredningens bedömning: Barn ska avtjäna fängelse vid avdelningar som är särskilt anpassade för barn så att barnets rättigheter och behov tillgodoses under verkställigheten. Avdelningarna ska kallas ungdomsavdelningar. Barn får inte placeras vid säkerhetsavdelningar.

Även den verksamhet som erbjuds barn som blir villkorligt frigivna från fängelse ska vara anpassad för att möta barnets behov.

Det är enligt utredningens bedömning av stor betydelse att en frihetsberövande påföljd för barn får ett innehåll och en utformning som är anpassad till barn. Att dessa förhållanden är betydelsefulla ur ett mänskligt rättighetsperspektiv följer också av t.ex. United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s s.k. Havannaregler om skydd för frihetsberövade underåriga.² Där anges t.ex. att institutioner där underåriga placeras bör vara öppna eller med minimala säkerhetsåtgärder och att enheterna ska vara så små som

² United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by the General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

möjligt för att möjliggöra en effektiv behandling. Vidare anges att frihetsberövade barn ska ha en fysisk miljö som motsvarar ett behandlingshem ("residential treatment"), och som säkerställer behovet av privatliv, sensoriska stimuli, gemensamhet och idrotts- och fritidsaktiviteter. Havannareglerna ställer även upp krav på t.ex. personalens kompetens, de intagnas kontakt med omvärlden, skola och utbildning samt hälsa- och sjukvård.³

Liknande uttalanden om vikten av en miljö som är särskilt anpassad för målgruppen barn och med personal med särskild kompetens påtalas också i andra liknande instrument.⁴ Att barn som avtjänar fängelse ska göra det i en verksamhet som har anpassats så att barns särskilda behov och rättigheter kan tillgodoses är alltså en självklar utgångspunkt för utredningens överväganden. En sådan behandling av unga lagöverträdare skulle också överensstämja med hur våra närmaste grannländer hanterar barn och unga i motsvarande situation (se kapitel 4 ovan).

Barn bör inte placeras vid en säkerhetsavdelning dels för att vuxna intagna placeras där, dels för att miljön på sådana avdelningar inte kan anpassas för barn. Om det finns särskilda krav på övervakning och kontroll av en intagen som är under 18 år bör det i stället lösas genom t.ex. ökad bemanning på en ungdomsavdelning. Särskild hänsyn måste dock tas till såväl den intagna som kräver förhöjd övervakning som till andra intagna som är placerade vid ungdomsavdelningen så att den ökade säkerheten inte påverkar övriga barn negativt.

För att säkerställa att särskild hänsyn tas till barnets ålder och de särskilda rättigheter som barn har införs det ett nytt stycke i 1 kap. 1 § fängeslagen att den unges ålder särskilt ska beaktas vid alla beslut som fattas under verkställigheten. På så vis understryks att beslutsfattaren ska göra extra omsorgsfulla överväganden när beslut enligt fängeslagen fattas i frågor som rör barn. Det innebär att det vid t.ex. beslut om placering, permission, användningen av elektroniska kommunikationstjänster, vid avlyssning av samtal och andra liknande beslut särskilt ska beaktas vad som är bäst för barnet. Barnet bör också få komma till tals innan beslut fattas som rör honom eller henne. I det här avseendet förtjänar även att nämnas att den generella propor-

³ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, antagna av generalförsamlingen genom resolution 45/113 den 14 december 1990.

⁴ Se kapitel 5 ovan samt t.ex. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), årsrapport för 2015 och FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 från 2019 om barnets rättigheter i rättssystemet.

tionalitetsprincip som följer av 1 kap. 6 § fängelselagen givetvis ska beaktas vid ingripande beslut som avser barn som avtjänar fängelse.

Även den verksamhet som erbjuds barn som blir villkorligt frigivna från fängelse ska vara anpassad (se mer om villkorlig frigivning i avsnitt 11.2.4 nedan).

Ungdomsavdelningarna ska som huvudregel förbehållas för intagna under 18 år

Utredningens förslag: Om verkställighet av fängelse sker enligt fängelselagen för unga ska den intagne tas in vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning.

Kriminalvården får besluta att verkställigheten ska ske enligt fängelselagen för unga trots att den intagne har fyllt 18 år.

Av 2 kap. 3 § fängelselagen följer att en intagen som är under 18 år inte får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa. Det förhållandet bör fortfarande gälla när fängelse blir den huvudsakliga frihetsberövande påföljden för barn. För att klargöra att barn inte ska avtjäna fängelse tillsammans med vuxna intagna bör det tas in en bestämmelse i fängelselagen för unga som innebär att en intagen ska placeras vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning) om verkställigheten sker enligt fängelselagen för unga. Eftersom det av 1 kap. 1 § fängelselagen för unga följer att fängelselagen för unga ska tillämpas på intagna under 18 år innebär bestämmelsen att barn ska placeras på särskilda ungdomsavdelningar. Endast om det i ett enskilt fall bedöms vara till den intagnes bästa att han eller hon placeras vid en annan avdelning får det ske.

I frågan om den åldersmässiga avgränsningen för ungdomsavdelningarna kan det dock konstateras att processen att växa och mogna från barn till vuxen inte följer ett mönster som är lika för alla personer. Utvecklingen sker i stället ofta gradvis och är individuell. Det går därmed inte att säga att en person har vissa specifika behov dagen före det att han eller hon fyller 18 år och helt andra behov dagen efter. Barnkonventionen är dock tydlig med att barn är varje människa under

18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (se artikel 1).

Utgångspunkten för en särskild verkställighetsreglering för barn bör vara den unges ålder vid verkställighetstidpunkten. Förutsättningarna för att på bästa sätt möta det enskilda barnets behov bedöms större om målgruppen för ungdomsavdelningarna avgränsas till att i huvudsak ta emot barn. Unga vuxna i 20-årsåldern kan t.ex. förväntas ha andra behov av verkställighetsinnehåll än barn i 16-årsåldern. I den nya fängelselagen för unga ska det därför framgå att lagen gäller för den som inte har fyllt 18 år.

Det innebär att huvudregeln ska vara att barn placeras vid en särskild ungdomsavdelning och att den intagne flyttas till en vanlig avdelning vid en lämplig tidpunkt efter fyllda 18 år. För vissa barn kan dock redan vetskapen om en kommande omplacering efter artonårsdagen innebära negativa konsekvenser för barnets trygghet och hälsa.⁵ Lagstiftningen bör därför göras flexibel genom att det införs en möjlighet för Kriminalvården att besluta att en ung person får avtjäna straffet enligt den lagen även om han eller hon har fyllt 18 år. Det kan t.ex. vara så att barnet endast har en begränsad tid kvar av verkställigheten när han eller hon fyller 18 år och att det av den anledningen inte finns skäl att flytta den unge. Det kan också vara så att den intagne deltar i skolundervisning eller en behandling som bör slutföras innan han eller hon omplaceras. Om den unges behov är sådant att det bedöms bäst kunna uppfyllas vid en ungdomsavdelning bör Kriminalvården besluta om fortsatt verkställighet enligt lagen. Det är möjligt att besluta att en person som har fyllt 18 år när verkställigheten inleds ska avtjäna straffet enligt lagen. Det bör dock endast komma i fråga i undantagsfall. Det kan exempelvis röra sig om en situation där en flicka, som nyligen fyllt 18 år, får verkställa enligt fängelselagen för unga om det ger förutsättningar för en lämplig sammansättning av intagna på en ungdomsavdelning för flickor. Utgångspunkten för bedömningen måste vara vad som är bäst för den enskilde intagne och de andra som vistas på avdelningen.

Avsikten är alltså inte att paragrafen ska få en alltför strikt tillämpning utan att den ska ge förutsättningar för Kriminalvården att göra anpassningar i förhållande till den aktuella situationen för de intagna.

⁵ Se FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 – Children’s rights in juvenile justice: CRC/C/GC/24 (ohchr.org), främst punkterna 40–41, 46 och 104–105.

Intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomsavdelningarna inte blir alltför vid bör dock beaktas.

Om Kriminalvården beslutar att en intagen får avtjäna straffet enligt de särskilda verkställighetsbestämmelserna som finns i lagen innebär det samtidigt att den intagne som huvudregel ska vara placerad på en ungdomsavdelning.

Särskilt om placeringen av flickor

Utredningens förslag: För att säkerställa att även flickor under 18 år får sina behov och rättigheter tillgodosedda under verkställighet av fängelse ska Kriminalvården tillhandahålla minst två ungdomsavdelningar vid någon eller några av myndighetens kvinnoanstalter.

En särskilt komplicerad fråga är hur flickorna ska hanteras när Kriminalvården tar över verkställigheten. De flickor som avtjänar slutna ungdomsvård är få (endast 0–4 flickor per år, se avsnitt 6.3.2 ovan). SiS har platser för flickor som avtjänar slutna ungdomsvård, men de placeras alltid tillsammans med flickor som tvångsvårdas enligt LVU. Det finns alltså inte några separata avdelningar för dömda flickor så som det gör beträffande pojkar som döms till slutna ungdomsvård.

Kriminalvården har, liksom SiS, en uppdelning i anstalter för män respektive kvinnor. I dag finns platser för kvinnor vid sex anstalter i säkerhetsklass 2 och 3. Det finns inte någon säkerhetsavdelning för kvinnor. Vid två av anstalterna finns både säkerhetsklass 2 och 3, Färingsö (55 platser) och Sagsjön (35 platser). Det är främst Hinseberg (93 platser) men även Ystad (65 platser) som kan hantera svårare klienter och som har möjlighet att omplacera klienter med långa strafftider. Färingsö och Sagsjön benämns som låg säkerhetsklass 2 med inriktning på behandling. Två av anstalterna är mindre enheter i säkerhetsklass 3, Ringsjön (25 platser) och Ljustadalen (20 platser). Anstalten Sagsjön byggs om för närvarande och när den är färdig kommer Kriminalvården kunna placera intagna med högre krav på säkerhet där.⁶

Kvinnorna som är dömda till kriminalvård är något äldre än kriminalvårdspopulationen som helhet (medelåldern är 37 år). Kriminal-

⁶ Kriminalvården, Fördjupad utredning – Utveckling av anstaltsplatser för kvinnor utifrån strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten (2018-10-09), dnr 2016-30136.

vården ser dock en trend mot att fler kvinnor döms för allvarliga våldsbrott.⁷ Tidigare var det vanligast att kvinnor avtjänade fängelse för narkotikabrott och tillgreppsbrott, men på senare tid har majoriteten dömts för våldsbrott. Medelstrafftiden är ett år.⁸

Det är få unga kvinnor som avtjänar fängelse. Under 2021 påbörjades 23 fängelseverkställigheter av kvinnor under 21 år. Antalet har varierat något genom åren, men har legat relativt konstant. År 2020 började 18 unga kvinnor (under 21 år) avtjäna fängelse, år 2019 var antalet 16 unga kvinnor, år 2018 22 stycken, år 2017 11 stycken och år 2016 började 16 unga kvinnor avtjäna fängelse.⁹

Eftersom det är så få flickor under 18 år som döms till frihetsberövande påföljd har utredningen valt att särskilt överväga hur flickor under 18 år ska kunna få sina rättigheter och behov tillgodosedda. Det finns tre tänkbara lösningar. Det första alternativet är att Kriminalvården åläggs att anordna flera ungdomsavdelningar även för flickor (alternativ A). Alternativt kan man tänka sig att det endast skapas en avdelning för flickor under 18 år eftersom antalet flickor som döms till frihetsberövande påföljd i dag är litet (alternativ B). Slutligen är ett alternativ att flickor placeras inom Kriminalvårdens befintliga verksamhet, men att placeringen definieras som en ”ungdomsplats” med förstärkt bemanning så att bl.a. barnets behov av skola och fritidsaktiviteter kan tillgodoses (alternativ C; jfr Kriminalvårdens regeringsuppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård, avsnitt 8.6 ovan).

Vid bedömningen av vilken lösning som är den bästa för barnen bör det beaktas att det för närvarande inte finns underlag för att skapa ungdomsavdelningar där enbart flickor under 18 år placeras. Oavsett vilken lösning som väljs kommer flickor under 18 år huvudsakligen att avtjäna fängelsestraff med personer som är över 18 år. Om flickor under 18 år placeras på avdelningar med andra unga kvinnor (under 21 år) kommer ålderssammansättningen dock enligt utredningens bedömning vara acceptabel och inte heller skilja sig påtagligt åt mot den åldersstruktur som för närvarande finns inom SiS verksamhet. För att säkerställa att placeringen blir den bästa möjliga kommer det vara nödvändigt för Kriminalvården att inför varje placering av en flicka under

⁷ Av Kriminalvårdens statistik följer att 27 kvinnor i åldern 18–21 år påbörjade fängelseverkställigheter under 2019, 30 kvinnor 18–21 år 2020, 42 kvinnor 18–21 år 2021 och 40 kvinnor 18–21 år 2022. Fram till april månad 2023 hade 14 kvinnor 18–21 år tagits in för att påbörja fängelseverkställigheter.

⁸ Se Kriminalvårdens klientkartläggning 2013 och <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2022/januari/yngre-kvinnor-och-mer-valdsbrott-pa-hinseberg/> (2023-02-21).

⁹ Kriminalvård och statistik (KOS) 2021, s. 97 ff.

18 år bedöma vilka av de övriga intagna kvinnorna som bedöms lämpliga att placera flickan under 18 år tillsammans med.

Nästa fråga är var flickorna ska placeras, vid en särskild ungdomsavdelning eller på en ”ungdomsplats” med förstärkt bemanning. Det som bedöms vara bäst för såväl det enskilda barnet som för barnen som grupp är att Kriminalvården skapar ungdomsavdelningar även för flickorna där samma regelverk ska gälla som vid ungdomsavdelningar för pojkar t.ex. beträffande utformningen av skola, annan lämplig sysselsättning, fritidsaktiviteter och bemanning. På så vis kommer det att finnas en pågående verksamhet där lokaler, sysselsättning m.m. är anpassade för barn. Det kommer, mot bakgrund av de utmaningar som myndigheten står inför beträffande platskapaciteten nu och framöver, vara nödvändigt för Kriminalvården att använda myndighetens samtliga platser (se mer om detta i kap. 13 och 14 nedan). De platser som inte används för flickor under 18 år kommer dock troligen intagna som har fyllt 18 år placeras vid, vilket inte är optimalt. Även intagna som är över 18 år och som placeras vid ungdomsavdelning bör efter särskilt beslut av Kriminalvården avtjäna straffet enligt fängelselagen för unga (jfr det som sagts ovan om Kriminalvårdens möjlighet att fatta beslut om verkställighet enligt fängelselagen för unga även för den som har fyllt 18 år).

Slutligen gör utredningen bedömningen att det, trots det som sagts ovan om antalet dömda flickor under 18 år, inte är tillräckligt att endast en ungdomsavdelning öppnas för flickor. Det beror på att det kan finnas behov av att hålla intagna åtskilda från vissa andra intagna (t.ex. tidigare målkamrater eller intagna med koppling till olika kriminella gäng) eller att omplacera dem t.ex. vid konflikter mellan intagna. Minst två ungdomsavdelningar för flickor behöver av den anledningen skapas. Det alternativ som utredningen förordar är alltså alternativ A.

Kostnaderna för ungdomsavdelningarna kommer att beskrivas närmare i avsnitt 13.3.2.

Verksamheten vid ungdomsavdelningarna ska vara anpassad för barn

Utredningens förslag: Den verksamhet som bedrivs vid ungdomsavdelningarna ska vara anpassad för barn. Det innebär bl.a. att verkställigheten ska ske under trygga former och att utbildning, behandling och övrig sysselsättning ska vara anpassad för barn.

Kriminalvården måste alltså anpassa sin verksamhet genom att inrätta ett antal nya avdelningar som i huvudsak tar emot barn (s.k. ungdomsavdelningar). Detta förtydligas genom den ändring som redan nämnts ovan i 2 kap. 1 § fängeslagen för unga. Ungdomsavdelningarna ska vara avskilda från avdelningar där vuxna intagna placeras. Det ska inte skapas några säkerhetsavdelningar för barn.

Antalet ungdomsavdelningar måste vara tillräckligt stort för att möjliggöra differentiering utifrån bl.a. den riskbedömningen som görs beträffande den enskilde (så att ingen intagen avtjänar straff vid anstalt med högre säkerhet än vad som har bedömts nödvändigt för den enskilde) och att personer som döms för inblandning i samma brottslighet eller med koppling till kriminella nätverk kan hållas åtskilda. Antalet intagna och personaltätheten vid varje avdelning måste vara anpassad till att det är barn och unga som vistas där. Det innebär att personaltätheten bör vara högre än vad som gäller för en avdelning där vuxna intagna vistas. Krav bör vidare ställas på att personal som arbetar vid de särskilda barn- och ungdomsavdelningarna har såväl personlig lämplighet som rätt kompetens att arbeta med barn och unga. Vikten av fortlöpande utbildning av personal som arbetar med unga lagöverträdare så att dessa är välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha är också något som Barnrättskommittén har framhållit i förhållande till artikel 40 i barnkonventionen (se avsnitt 5.3.2 ovan). Utifrån erfarenhet från SiS verksamhet samt vid en jämförelse med redovisningen av uppdraget som Kriminalvården hade under den särskilda insatsen för unga inom kriminalvård (se avsnitt 8.6 ovan) kan sägas att en avdelning inte bör inrymma fler än sex till åtta intagna.

Det är av vikt att verkställigheten sker under trygga former och att de barn som ska avtjäna fängelse tillförsäkras sådan omvårdnad som behövs för att barnet ska kunna växa och utvecklas som människa. Ett sådant krav följer även bl.a. av artikel 3.2, 3.3, 6, 28 och 31 i barnkon-

ventionen (se avsnitt 5.2.2 och 5.2.3 ovan). Det bör av den anledningen ställas särskilda krav på personaltäthet och på personalens kompetens. Verkställigheten bör ske i små grupper och lokalernas utformning bör anpassas till att barn vistas där. Det måste också finnas utrymme för såväl gemenskap som enskildhet och de unga måste tillförsäkras skydd mot att utsättas för hot eller våld från andra intagna.

De lokaler som tas fram för att inrymma de särskilda ungdomsavdelningarna bör likna avdelningar vid behandlingshem på så vis att de inte inrymmer enbart boenderum och sällskapsytor utan även lokaler för skola och annan sysselsättning. Det bör finnas utrymme för både fritidssysselsättning och fysiska aktiviteter för de intagna. Vid ungdomsavdelningarna måste det säkerställas att barn med funktionshinder kan tas emot på samma villkor som barn utan sådana hinder. Det innebär bl.a. att lokalerna och i vart fall vissa boenderum måste tillgänglighetsanpassas för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (jfr kravet på icke-diskriminering i artikel 2 barnkonventionen, avsnitt 5.2.1 ovan).

Även den behandling som erbjuds vid de särskilda ungdomsavdelningarna måste anpassas så att den får ett tydligt barnperspektiv. Kriminalvården har, så som redan nämnts tidigare, under lång tid verkställt fängelse som ådömts unga i åldern 18–20 år (se avsnitt 6.3.1 ovan). Det innebär att myndigheten har stor erfarenhet av i vart fall en del av det klientel som också SiS hanterar inom sin verksamhet. Kriminalvården kan vidare dra lärdom av de erfarenheter som erhöles genom arbetet inom regeringsuppdraget om förstärkta insatser för unga i Kriminalvård som pågick 2013–2017 (se avsnitt 8.6 ovan).

Ett särskilt fokus bör läggas vid placeringen av flickor (se mer om placeringen av flickor nedan). Flickorna ska, även om de är få till antalet, tillförsäkras liknande anpassade ungdomsavdelningar som pojkar.

En fråga som särskilt bör övervägas av Kriminalvården är om personalen som arbetar vid ungdomsavdelningarna ska ha tjänstekläder och, i så fall, om klädseln bör utformas på ett annat sätt än för personal inom den övriga verksamheten. Detta då det kommer vara fråga om arbete nära barn och unga där relationen mellan personal och de intagna är särskilt viktig. Att personal inom SiS inte har haft uniform var något som framhölls som positivt av flera av de ungdomar som deltog i utredningens intervjuer. De menade att det minskade känslan av avstånd mellan intagna och personal (se avsnitt 6.5 ovan).

Frågan om tjänstekläder är dock komplicerad och SiS har sedan den 1 januari 2023 beslutat att införa enhetliga tjänstekläder för myndighetens personal. Syftet med att införa tjänstekläder har varit flera. Ett skäl är att klädseln ska fungera som en hjälp för personalen att upprätthålla ett professionellt förhållningssätt i mötet mellan personal och intagen. Ett annat är att allmänheten ska veta vem som är intagen och vem som är personal bl.a. vid bevakade permissioner.

Beslutet att införa tjänstekläder har dock inte varit invändningsfritt och det finns de som menar att sådan klädsel skapar hinder vid behandlingen. Huruvida Kriminalvårdens personal ska bära tjänstekläder eller inte vid de nya ungdomsavdelningarna bör dock inte anges i lag och frågan överlämnas därför till regeringen eller myndigheten att bedöma.

Verkställighetsplanering för barn

Utredningens bedömning: Det ska inte införas några särskilda bestämmelser om innehållet i verkställighetsplaneringen.

Utredningens förslag: Särskilda krav ska ställas på samverkan och samråd vid barnets verkställighetsplanering. Den verkställande myndigheten ska, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, samråda med barnet och med hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer. Den verkställande myndigheten ska även, både vid verkställighetsplaneringen och löpande under verkställigheten, samverka med socialnämnden i den kommun där den dömde är folkbokförd. Vid behov får samråd även ske med andra berörda myndigheter och aktörer. Innehållet i verkställigheten ska anpassas till barnets särskilda förutsättningar och behov.

Utredningen har även övervägt om det behövs nya eller ytterligare bestämmelser om verkställighetsplaneringen för barn som ska avtjäna fängelse.

I fängeslagen finns det allmänna bestämmelser om verkställighetens inriktning och syften, vilka kompletteras med en mer detaljerad reglering i fängesförordningen (se avsnitt 8.2.1) och Kriminalvårdens föreskrifter. På samma sätt finns det allmänt hållna bestämmelser om verkställigheten i 2 § LSU, vilka kompletteras av mer detaljerade bestämmelser i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ung-

domsvård (FSU) samt av riktlinjer som SiS tagit fram (se avsnitt 7.2 ovan).

Gemensamt för båda regleringarna är att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. En verkställighetsplan ska tas fram för varje intagen och den ska vara individuellt anpassad till den intagnes behov och ska, om möjligt, upprättas i samråd med den intagne. För sluten ungdomsvård finns även ett krav på samråd med socialtjänsten och med den intagnes förälder eller annan vårdnadshavare om det bedöms som lämpligt. Verkställighetsplanen ska följas upp fortlöpande och ändras när det finns anledning till det.

Beträffande innehållet i verkställighetsplaneringen för barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt krävs det inte några förändringar i regleringen utan fängelselagens bestämmelser kan tillämpas. Precis som vid alla andra beslut och åtgärder som kommer att vidtas när barn avtjänar fängelse måste verkställighetsplanen utformas utifrån ett barnperspektiv, vilket bl.a. kan innebära att den behöver följas upp och eventuellt revideras mer ofta för barn än för vuxna intagna.

För barn som kommer att avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem har det förts in en bestämmelse i 3 kap. 2 § fängelselagen för unga om att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas. En bestämmelse av motsvarande innehåll finns i 2 § LSU. Bestämmelsen i LSU kompletteras av en mer detaljerad reglering i 5 § förordningen (1998:641) om verkställighet av slutna ungdomsvård. I förordningen anges att en verkställighetsplan ska upprättas för den intagne samt mer detaljerat hur verkställighetsplaneringen ska gå till och vad som ska ingå i planen. Det är inte lämpligt att lägga in så detaljerade bestämmelser i fängelselagen för unga. Bestämmelsen kan eventuellt behöva kompletteras i en ny förordning om verkställighet av fängelse i särskilt ungdomshem.

Den nya fängelselagen för unga bör vidare innehålla en särskild reglering om samverkan och samråd i fråga om verkställighetsplaneringen då det finns behov av en mer omfattande samverkan kring ett barn än en vuxen. Det föreslås därför att det uttryckligen anges att den verkställande myndigheten vid verkställighetsplaneringen ska samråda med barnet och med hans eller hennes vårdnadshavare om det är möjligt och bedöms lämpligt. Bestämmelserna bör införas i fängelselagen för unga.

Att samråd ska ske med den dömda själv följer redan av barnkonventionen (se artikel 12 om barns rätt att komma till tals i alla frågor som berör barnet och avsnitt 5.2.4 ovan) och 1 kap. 5 § fängelselagen. Regleringen innebär alltså i viss mån en dubbelreglering. Att barnet får komma till tals i frågor som rör barnet är dock en så viktig grundprincip att det finns fog för att ange den även här.

Samverkan bör även ske med socialnämnden i den dömdes hemkommun och, om det finns behov av det, bör den verkställande myndigheten även samråda med andra myndigheter och aktörer. Socialnämnden kan t.ex. bidra med information om tidigare insatser som den unge har erbjudits eller deltagit i och som kan vara viktig för den verkställande myndigheten att känna till när planeringen görs. Om det bedöms lämpligt kan samråd även ske med andra personer som finns i barnets närhet, t.ex. en tidigare familjehemsförälder eller någon annan som har haft nära kontakt med barnet t.ex. inom föreningslivet. Att samverkans- och samrådsskyldigheten föreslås vara bred beror på att det är angeläget att bilden av barnets behov blir så komplett som möjligt för att säkerställa att rätt insatser erbjuds under verkställigheten.

På samma sätt som enligt gällande LSU ska fokus under verkställigheten vara att den intagne ska ges nödvändig vård och behandling. Barn och unga har vidare, bl.a. med hänvisning till barnkonventionen, rätt till utbildning, aktiviteter, vila, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Med vård avses i det här sammanhanget omvårdnad, stöd eller fostran samt behandlingsinsatser. De behandlingsinsatser som erbjuds de intagna ska, i likhet med behandlingsprogram som erbjuds vuxna intagna inom Kriminalvården, bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Insatserna ska dessutom vara anpassade till att det är barn och unga som står som mottagare. Behovet av sedvanlig hälso- och sjukvård samt tandvård ska erbjudas den intagne genom lokala vårdgivare i anslutning till den anstalt där barnet eller den unge är intagen. Vad gäller hälso- och sjukvård hanteras detta i enlighet med det riksavtal för utomlänsvård som innehåller bestämmelser om vad som gäller när en person får vård utanför sin egen region.

Skolundervisning vid ungdomsavdelningar

Utredningens förslag: Skollagen (2010:800) ändras så att Kriminalvården får författningsstöd för att bedriva undervisning inom grundskolan, gymnasieskolan samt i den anpassade grundskolan och den anpassade gymnasieskolan. I skollagen föreslås två nya paragrafer med ett innehåll som motsvarar det som gäller för SiS skolverksamhet i dag.

Inom SiS verksamhet spelar skolan en central roll. SiS skola bedriver utbildning motsvarande skolformerna grundskolan, gymnasieskolan, anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan (se 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Utbildningen vid SiS bedrivs i form av en särskild utbildningsform enligt 24 kap. skollagen (se avsnitt 7.5 ovan).

Det finns inget tvång att delta i skolundervisningen för de barn som avtjänar sluten ungdomsvård. Även barn som avtjänar straff omfattas dock av den allmänna skolplikten och de har rätt till utbildning. SiS arbetar aktivt för att motivera alla intagna att delta i undervisningen. Skolan utgör också den huvudsakliga sysselsättningen för dem som avtjänar sluten ungdomsvård.

Kriminalvårdens möjlighet att anordna skolundervisning enligt gällande rätt begränsas till sådan utbildning som motsvarar den kommunala vuxenutbildningen (se avsnitt 8.7 ovan). Inför att barn och unga ska avtjäna fängelse i kriminalvårdsanstalt måste Kriminalvården därmed utveckla den skolundervisning som myndigheten bedriver för närvarande och anpassa den för barn. Författningsstödet måste också ändras så att Kriminalvården får rätt att bedriva undervisning inom grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade grundskolan och den anpassade gymnasieskolan. I skollagen föreslås därför två nya paragrafer med ett innehåll som motsvarar det som gäller för SiS skolverksamhet i dag.

I det här sammanhanget förtjänar att påpekas att SiS i en hemställan till regeringen har framhållit behov av en bred översyn av skollagen för att skapa ännu bättre förutsättningar för myndigheten att bedriva skolverksamhet för de barn och unga som vistas vid de särskilda ungdomshemmen.¹⁰ Det är inte uteslutet att de synpunkter som SiS framför i hemställan även är giltiga för den skolverksamhet som Kriminalvår-

¹⁰ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022.

den ska bedriva för barn som avtjänar fängelse vid kriminalvårdsanstalt. Att göra en grundlig genomgång av skollagens bestämmelser inom ramen för den här utredningens uppdrag skulle dock föra för långt. De frågor som SiS reser i hemställen bör därför tas i en annan ordning.

11.2.2 Särskilt om regleringen i fängeslagen för unga

En koordinator ska utses för den unge

Utredningens förslag: Den verkställande myndigheten ska utse en särskild koordinator för barnet. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med barnet och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatorn ska genom stöd, hjälp och kontroll verka för att den upprättade verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska en tjänsteman vid den verkställande myndigheten eller en annan lämplig person förordnas. Under verkställighetens olika faser kan det vara nödvändigt att byta koordinator. Den myndighet som har utsett koordinatorn kan under pågående verkställighet förordna en eller flera andra personer att vara koordinator för barnet.

För att den unge ska få hjälp och stöd under verkställigheten ska en särskild koordinator utses. Koordinatorn ska förordnas i samband med att den unge tas in i anstalt och bör finnas med under hela verkställigheten (både i anstalt och i frihet). Under tid då den intagne avtjänar fängelse i anstalt bör koordinatorn hålla kontakt med honom eller henne för att vara ett stöd och för att motivera till deltagande i anvisad utbildning, behandling och annat som följer av verkställighetsplanen.

Kriminalvårdens erfarenhet av en särskild koordinator för unga som verkställer ungdomsövervakning är god. Uppgiften att vara koordinator för ett barn som avtjänar fängelse bör därför likna den som koordinatorn vid ungdomsövervakning har. Det betyder att en av de främsta uppgifterna för koordinatorn bör vara att verka för att verkställighetsplanen följs. I det ligger att kontrollera att den dömda följer det han eller hon ska göra enligt planen, t.ex. fullfölja skolundervisningen eller underkasta sig viss behandling. Koordinatorn bör också verka för att verkställighetsplanen följs genom att ge barnet stöd och

hjälp. Det kan exempelvis ske genom allmänna påstötningar och påminnelser eller motivationshöjande samtal. Koordinatören kan även medverka vid bevakade permissioner.

En koordinator bör även finnas med vid planering av utslussning och efter villkorlig frigivning. På så vis kan koordinatören i samråd med socialtjänsten i den unges hemkommun och den unge själv i god tid inför frigivningen upprätta en planering för tiden efter anstaltsvistelsen. I anslutning till att den dömda ska friges villkorligt har koordinatören en viktig uppgift att hjälpa den unge i kontakten med t.ex. skola, arbetsförmedling, socialtjänst och andra samhällsaktörer.

I det här sammanhanget förtjänar att nämnas att Kriminalvården under senare tid har deltagit i flera projekt som syftar till ökad samverkan mellan myndigheter och kommuner för att minska de intagnas risk för att återfalla i brott, t.ex. ett pilotprojekt som Kriminalvården genomfört tillsammans med Sveriges kommuner och regioner om samordnad individuell plan, ett uppdrag att tillsammans med Polismyndigheten, SiS och Socialstyrelsen ta fram en nationell avhopparverksamhet samt ett projekt för att öka samverkan med Arbetsförmedlingen.¹¹ Sådan samverkan bör utvecklas ytterligare så att samhällets gemensamma insatser för den unge kan förbättras.

Barn och unga som friges från fängelse kan antas ha ett större behov än vuxna av hjälp och stöd vid frigivning, vilket innebär att koordinators roll är väldigt viktig i det skedet av verkställigheten. Det är också i den delen det kommer att skilja mest mellan verkställighet av fängelse och verkställighet av slutna ungdomsvård. Vid utformningen av den villkorliga frigivningen bör erfarenheter kunna dras från det arbete som koordinatörerna gör inom ramen för ungdomsövervakning.

Kriminalvården kommer vara den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för verkställigheten under frihetsberövandet och bör i de fallen förordna den särskilda koordinatören. I några fall kommer dock SiS ansvara för verkställigheten och i de fallen bör SiS förordna koordinatören för barnet. Det har därför förts in en bestämmelse i fängelselagen för unga som anger att den verkställande myndigheten ska utse en koordinator och att en tjänsteman vid myndigheten eller en

¹¹ Se t.ex. Rapport från Sveriges Kommuner och Regioner, Att stärka samverkan med hjälp av SIP – förstudie innehållande nulägeskartläggning och rekommendationer för framtida arbete, Slutredovisning av Kriminalvårdens, Polismyndighetens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram 2021-02-22 (Kriminalvårdens dnr 2020-146) samt Slutredovisning till regeringen Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013-2016, Ju2013/4394/KRIM och Ju2013/4393/KRI.

annan lämplig person ska förordnas till koordinator för den som avtjänar fängelse enligt lagen.

Socialnämndens ansvar för barn som avtjänar fängelse

Utredningens förslag: Socialnämnden i den kommun där ett barn som tas in för att avtjäna fängelse är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för barnet.

Socialtjänsten har ett brett uppdrag att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska vidare med hänsyn tagen till människans eget ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (se 1 kap. 1 § socialtjänstlagen). Socialtjänstens verksamhet grundas som utgångspunkt på frivillighet från den enskilde och endast i undantagsfall bör en åtgärd vidtas mot den enskildes vilja.

Beträffande barn följer det av 5 kap. 1 § socialtjänstlagen att Socialnämnden bl.a. ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga. Socialnämnden ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Vidare ska nämnden aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga och tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem. Av den angivna bestämmelsen följer även att socialnämnden med särskild uppmärksamhet ska följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Om barnets eller den unges bästa motiverar det får vård och fostran ske utanför det egna hemmet. Slutligen följer av 5 kap. 10 § socialtjänstlagen att socialnämnden i sin omsorg om barn och unga ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av

sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har upphört.

Vid alla åtgärder som socialtjänsten vidtar som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § socialtjänstlagen).

Beträffande kommunens ansvar anges i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Av 2 a kap. 5 § socialtjänstlagen följer att den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd och hjälp till den enskilde under kriminalvård i anstalt. Det innebär att folkbokföringskommunens ansvar inte upphör under tid då den enskilde avtjänar fängelsestraff och att ansvaret omfattar både anstaltstiden och under den tid utslussningsåtgärder pågår. Ansvaret för folkbokföringskommunen omfattar alla stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan ha behov av.

Utredningen föreslår inga förändringar i socialnämndens grundläggande ansvar för barn och unga så som det har beskrivits ovan. Bestämmelsen i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen behöver dock anpassas så att det anges att socialnämnden ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av fängelse har upphört enligt fängeslagen och den nya fängeslagen för unga.

När flera samhällsaktörer med delvis överlappande, delvis olika uppgifter ska dela på ett ansvar finns det alltid en risk för att ansvaret blir otydligt med följd att ingen tar ansvar eller vissa frågor inte omhändertas av någon. Det är av yttersta vikt att barn får stöd och hjälp både under den tid de avtjänar frihetsberövande påföljd och efter att straffet är fullt ut verkställt. Ända sedan sluten ungdomsvård infördes som frihetsberövande påföljd för barn och unga har ansvaret för utslussning och eftervård varit delat. Genom att barn och unga enligt förslaget kommer att dömas till fängelse kommer framför allt ansvaret för utslussning och åtgärder för stöd och kontroll vid frigivning att bli tydligare genom att dessa delar ingår som en del av verkställigheten av ett fängelsestraff. Kriminalvården har en tydlig struktur för detta och kommer att ha huvudansvaret för barnet under hela verkställighetstiden, dvs. även under övervakningstiden efter villkorlig frigivning (se mer i avsnitt 11.2.4 nedan).

Socialnämnden har emellertid också en mycket viktig funktion att fylla under hela verkställighetstiden. Socialnämnden har ofta god kännedom om de barn och unga som döms till fängelse eftersom dessa individer i de flesta fall har varit föremål för sociala insatser tidigare i livet. Socialnämnden kan därmed ha viktig information om både barnet, hans eller hennes familj och umgänge på hemorten att delge Kriminalvården när barnets verkställighet ska planeras. Dessutom har socialnämnden kännedom om tidigare åtgärder som har vidtagits och som har planerats för tidigare i barnets liv. När det är dags för utslussning och villkorlig frigivning är det av yttersta vikt att samhället agerar gemensamt för att ge stöd åt barnet när han eller hon ska undvika att återfalla i brott.

För att stärka Socialnämndens roll i det här sammanhanget ska nämnden åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för alla barn som avtjänar fängelse. Den särskilda handläggaren ska som nämnts ovan delta vid upprättandet av den intagnes verkställighetsplan genom samverkan med Kriminalvården. Handläggaren ska även delta när verkställighetsplanen följs upp och behov av förändringar diskuteras samt i samband med att utslussningsåtgärder planeras. Inför barnets frigivning bör handläggaren vara delaktig t.ex. i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov.

Skyldigheten att utse en person som ska vara särskild handläggare för ett barn som är intagen vid kriminalvårdsanstalt gäller enligt den nya fängelselagen för unga, vilket innebär att skyldigheten upphör när verkställigheten inte längre sker enligt den lagen, dvs. vanligtvis när barnet fyller 18 år. Om Kriminalvården beslutar att en intagen ska fortsätta att verkställa straffet enligt fängelselagen för unga kvarstår dock socialtjänstens skyldighet att tillhandahålla en särskilt utpekad handläggare och samverka med Kriminalvården om den unges verkställighet. Det sagda innebär dock inte att socialnämndens allmänna skyldighet att erbjuda stöd enligt socialtjänstlagen upphör när barnet fyller 18 år utan enbart att det inte längre finns en skyldighet att utse en särskild person som ska vara handläggare för den unge.

Det är socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokförd som ska ansvara för att utse en handläggare för barnet och som i övrigt ska säkerställa att den unge får det stöd och den hjälp som han eller hon har behov av. De förslag som utredningen lämnar innebär alltså inte någon förändring beträffande folkbokföringskommunens ansvar för barn som avtjänar fängelse (jfr 2 a kap. 5 § socialtjänstlagen).

Det är inte möjligt att i detalj beskriva hur den särskilda handläggaren ska arbeta och hur samverkan ska ske med barnet, vårdnadshavare, Kriminalvården och andra aktörer. Det är lämpligare att de närmare riktlinjerna för samverkan tas fram i en annan ordning och i nära samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Kriminalvården och SiS. Socialstyrelsen, som är en kunskapsmyndighet för vård och omsorgsfrågor, är också viktig i detta sammanhang. Det vore därför lämpligt att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram stödmaterial som klargör hur uppdraget med en särskild handläggare för barn som avtjänar fängelse närmare bör utformas.

Ingen sysselsättningsplikt för intagna under 18 år

Utredningens förslag: Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Sysselsättningsplikt ska inte åläggas barn och barn har inte heller rätt till sådan ersättning som är kopplad till sysselsättning även om han eller hon väljer att delta i anvisad sysselsättning.

Det finns dock skäl att utforma en annan typ av ersättnings-system för barn som avtjänar fängelse. De närmare förutsättningarna för ett sådant system bör dock inte regleras i lag utan på lägre lagstiftningsnivå inom ramen för de verkställande myndigheternas förberedande arbete inför reformens ikraftträdande.

För den som har fyllt 18 år, men som efter beslut av Kriminalvården fortsatt ska vara placerad vid ungdomsavdelning, inträder en skyldighet att delta i anvisad sysselsättning. En intagen som har sysselsättningsplikt har rätt till ersättning enligt fängelselagen.

För barn ska det inte, så som för vuxna intagna, finnas någon sysselsättningsplikt. I stället ska det anges i fängelselagen för unga att en intagen får erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter. I det här avseendet ska alltså samma förhållanden gälla som för de barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård i dag. Förutom att intagna under 18 år inte ska ha sysselsättningsplikt ska 3 och 4 kap. fängelselagen alltså i huvudsak gälla även för intagna under 18 år som avtjänar fängelse.

Det främsta skälet till att barn och unga under 18 år inte ska åläggas någon sysselsättningsplikt är att det av barnkonventionen följer att barn har rätt till utbildning, men även vila, fritid, lek och rekreation. Barnkonventionen tillerkänner alltså barn och unga flera rättigheter när det gäller sysselsättning. Däremot finns det inga skyldigheter för barn att delta i den sysselsättning som erbjuds. På samma sätt som inom SiS nuvarande verksamhet bör det primära målet vara att motivera de unga intagna att frivilligt delta i skolundervisning och andra insatser som erbjuds.

Med sysselsättning avses alla aktiviteter som den intagne anvisas enligt den verkställighetsplan som har upprättats vid verkställighetens inledning. För barn bör den huvudsakliga sysselsättningen vara utbildning, men även deltagande i olika behandlingsprogram bör normalt ingå i verkställighetsplanen. Dessutom bör andra former av social färdighetsträning erbjudas de intagna (se beskrivningen av olika former av sysselsättning som för närvarande erbjuds vid Kriminalvårdens anstalter i avsnitt 8.7–8.9). Sysselsättningen ska vara anpassad till att barn ska delta i den.

Utöver sysselsättning ska barn som avtjänar fängelse även erbjudas möjligheten att utöva fritidsaktiviteter. Vilka fritidsaktiviteter det kan bli fråga om bör vara en fråga som Kriminalvården avgör inom ramen för det förberedelsearbete som krävs för att myndigheten ska kunna ta emot barn i anstalt.

SiS bör kunna erbjuda samma typ av sysselsättning och fritidsaktiviteter som för närvarande erbjuds de som avtjänar slutna ungdomsvård eller tvångsvårdas enligt LVU. I takt med att en intagen blir äldre (främst de som är över 18 år) bör den sysselsättning och de fritidsaktiviteter som erbjuds den intagne förändras så att mer fokus ligger vid arbetspraktik om den intagne inte är intresserad av att delta i skolundervisningen.

Sedan en intagen har fyllt 18 år är det rimligt att han eller hon åläggs en sysselsättningsplikt på samma sätt som gäller för andra vuxna intagna vid kriminalvårdsanstalt i de fall Kriminalvården beslutar att den unge ska fortsätta att verkställa straffet enligt fängelselagen för unga. I likhet med vad som gäller enligt fängelselagen ska den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken inte ha sysselsättningsplikt. Intagna som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning får i stället erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

I samband med att sysselsättningsplikten inträder bör den intagne också ha rätt till sådan ersättning som följer av 3 kap. 3 § fängelselagen. För närvarande får en vuxen intagen som arbetar, studerar eller deltar i annan ordnad sysselsättning en ersättning som uppgår till 13 kronor i timmen för tid som han eller hon deltar i eller utför anvisad sysselsättning.¹² Pengarna kan användas till utgifter vid permissioner samt inköp i anstaltens kiosk. De som avtjänar sluten ungdomsvård får inte ersättning för att delta i sysselsättning utan alla intagna får i stället en veckopeng eller månadspeng och storleken på vecko- eller månadspengen är lika för alla oavsett om den intagne väljer att delta i erbjuden sysselsättning eller inte. Veckopengen är för närvarande 200 kronor per vecka (månadspengen är 800 kronor). Inga andra ersättningar får betalas ut för att t.ex. förstärka en positiv beteendeförändring.¹³

Även om utredningen föreslår att de som är under 18 år inte ska ha någon formell sysselsättningsplikt är det angeläget att så många som möjligt kan motiveras att delta i den sysselsättning som erbjuds under verkställigheten. Sysselsättningen syftar till att minska risken för skadeverkningar och att ge den intagne goda förutsättningar att upphöra med brott efter verkställigheten. Företrädare för både SiS och Kriminalvården har uppgett att någon form av ”belöningsystem”, som innebär att den intagne får en viss summa pengar för deltagande i sysselsättning påtagligt ökar de intagnas vilja att delta i anvisad sysselsättning. Det finns därmed skäl att utforma en annan typ av ersättningssystem även för barn som avtjänar fängelse. De närmare förutsättningarna för ett sådant system bör dock inte regleras i lag utan på lägre lagstiftningsnivå och utredningen lämnar därför inget förslag på hur ett ersättningssystem närmare ska utformas. Ersättningen bör dock vara tydligt kopplad till just sysselsättning som anvisats den intagne för att förstärka den unges motivation att delta i sysselsättningen. Sysselsättningen för barn bör, som vi redan varit inne på tidigare, i första hand fokusera på utbildning, men även behandling och aktiviteter med rehabiliterande inriktning bör kunna uppmuntras med någon form av ersättning. Ersättningssystemet bör vara tydligt och förutsättningarna för att få del av ersättningen måste vara enkla att förstå för barnet.

Så länge det regelverk som tas fram anger förutsättningarna för att barnet ska få ersättning finns det inte, såvitt utredningen kan be-

¹² Se 3 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1.

¹³ Riktlinjer för vilka kostnader som ingår i vårdavgiften för unga som vårdas enligt LVU och kostnader för ungdomar som vårdas enligt LSU, beslutade 2022-06-27, dnr 1.4.2- 4091-2022.

döma, något hinder mot ett ersättningssystem utifrån ett barnrättsperspektiv, så länge det är till barnets bästa och inte kränker någon annan rättighet (t.ex. rätten till vila, rätten till utbildning, rätten till att inte diskrimineras, rätten att inte utnyttjas ekonomiskt osv.). Tvärtom anges det t.ex. i barnkonventionen artikel 28.1(e) att konventionsstaterna särskilt ska vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. I artikel 40.1 anges dessutom att ett barn som dömts för brott ska behandlas på ett sätt som tar hänsyn till det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. De närmare förutsättningarna för ett ersättningssystem för barn bör utformas inom ramen för de verkställande myndigheternas förberedande arbete inför reformens ikraftträdande.

Permission

Utredningens förslag: En intagen som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga får beviljas permission efter att två månader av strafftiden har avtjänats om det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilda skäl får dock permission beviljas trots att den angivna tiden inte har förflutit.

Det ska eftersträvas att barn inte hålls inlåsta på anstalt mer eller längre än nödvändigt trots att de har dömts för allvarliga brott. Kontakten med anhöriga och samhället utanför anstalten bör alltså upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt. Utredningen har därför övervägt om det finns behov av mer generösa permissions- och utslussningsregler än vad som gäller enligt fängelselagen.

Enligt 10 kap. 1 § fängelselagen får en intagen, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för permission om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att kvalifikationstiden som anges i bestämmelsen inte har förflutit.

För sluten ungdomsvård gäller enligt 18 § LSU att vistelse utanför ungdomshemmet får beviljas i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Regleringen innehåller alltså ingen kvalifikationstid för när vistelse utanför ungdomshemmet tidigast kan beviljas utan en bedömning ska göras i det enskilda fallet. Normalt beviljas inte utevistelser innan den inledande utredningen av barnet är genomförd, vilket innebär att utevistelser oftast inte beviljas under barnets eller den unges första två månader vid ungdomshemmet.

Som angetts ovan bör det vara en allmän utgångspunkt att barn ska ha stora möjligheter att vistas utanför anstalten under verkställigheten. Detta då barn bl.a. får anses ha ett större behov än vuxna av att upprätthålla en nära kontakt med sin familj och att vistas i sin hemmiljö under tiden straffet avtjänas. Samtidigt ska permissioner givetvis endast ske under förutsättning att det kan ske under trygga former för barnet och att säkerheten kan garanteras. Vid samtal med företrädare för SiS har det framkommit att den otydlighet som finns i det nuvarande regelverket beträffande när i tiden utevistelser kan beviljas kan skapa frustration hos de intagna ungdomarna.¹⁴ I praktiken beviljas inte heller permission under de första två månaderna, då den unges verkställighetsplan utformas och hans eller hennes särskilda behov och förutsättningar kartläggs. SiS har uppgett att det hade varit en fördel för både de intagna ungdomarna och för personalen om det fanns en tydlig kvalifikationstid i LSU för när utevistelser kan komma i fråga.

Mot den nu beskrivna bakgrunden gör utredningen bedömningen att det vore en bättre reglering för barnen om att det fanns en tydligare struktur för när permission kan beviljas. En kvalifikationstid om två månader innan permission beviljas förefaller lämpligt då den tiden behövs för att Kriminalvården ska hinna utreda och bedöma barnets behov av insatser samt för att tillräcklig information ska finnas om den intagne för att det ska vara möjligt för Kriminalvården att göra en risk- och säkerhetsbedömning inför beslut om permission. Det är också lämpligt att barnet är på anstalten en viss tid för att acklimatisera sig innan han eller hon beviljas permission.

Lagstiftningen bör dock vara flexibel så att möjlighet finns att möta det enskilda barnets behov i olika avseende. På samma sätt som enligt

¹⁴ Möte med SiS generaldirektör Elisabet Åbjörnsson Hollmark och stabschef Helena Finér den 20 januari 2023.

fängelselagen ska det därför finnas möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bevilja permission trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Sådan permission kan t.ex. beviljas för besök hos socialtjänsten, tandläkare eller för deltagande vid anhörigs begravning.

Utredningen föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse om permission i fängelselagen för unga. Av bestämmelsen ska följa att en intagen får beviljas permission om minst två månader av strafftiden har avtjänats och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Det ska även anges att permission får beviljas trots att den angivna tiden inte har förflutit om det finns särskilda skäl.

När det gäller de övriga bestämmelser om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt som följer av 10 kap. fängelselagen ska dessa tillämpas så som bestämmelserna är angivna i fängelselagen, dock med beaktande av att det ska fästas särskilt avseende vid vad som är barnets bästa vid alla beslut som rör barn.

Utslussningsåtgärder

Utredningens förslag: Intagna under 18 år får beviljas sådana utslussningsåtgärder som följer av 11 kap. fängelselagen.

Den kvalifikationstid som innebär att en viss andel av straffet ska avtjänas enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen ska inte gälla för barn.

Övergången mellan inlåsning och frihet måste ske på ett strukturerat sätt med stöd och kontroll från samhällets sida. När barn ska avtjäna fängelse i anstalt bör det därför övervägas om fängelselagens reglering av utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen bör gälla för barn eller det finns behov av särskilda regler i det avseendet.

De regler som gäller för utslussning vid verkställighet av fängelse har beskrivits i avsnitt 8.2.10 ovan och där framgår att de utslussningsåtgärder som kan beviljas är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Gemensamt för de olika utslussningsåtgärderna är att de endast får beviljas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den dömda kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt kommer missköta sig. För vistelse vid halvvägshus samt för utökad frigång krävs att en viss del av straffet

har avtjänats innan åtgärden kan beviljas. En utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

För sluten ungdomsvård gäller en mer öppen reglering för utslussning och det anges inte i LSU vilka specifika utslussningsåtgärder som kan erbjudas den intagne och inte heller när under verkställigheten sådana åtgärder kan beviljas. Av 18 a § LSU följer att den dömde under den senare delen av verkställigheten genom konkreta åtgärder ska förberedas för ett liv i frihet. Vilka åtgärder som behövs eller hur utslussningen närmare ska genomföras beslutas från fall till fall utifrån den enskildes behov. I normalfallet bör utslussningen innebära någon form av kontinuerlig och strukturerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet (se avsnitt 7.3 ovan).

Inför frigivning från både fängelse och sluten ungdomsvård förutsätts det alltså att ske någon form av utslussningsåtgärd. Frågan är om en reglering av utslussningsåtgärder för barn bör följa den mer strukturerade regleringen i fängeslagen eller om ett mer öppet regelverk är bättre för barn genom att det då kan vara enklare att anpassa åtgärderna efter det enskilda barnets behov.

De utslussningsåtgärder som erbjuds inom SiS kategoriseras som återfallsförebyggande aktiviteter, särskilda utslussningsaktiviteter (t.ex. behandling, praktik eller utbildning utanför ungdomshemmet), boende på öppen avdelning och boende utanför ungdomshemmet. Det sist nämnda alternativet förutsätter medverkan från och godkännande av socialtjänsten. Enligt fängeslagen kan en intagen tillåtas att delta i utbildning, arbete, praktik eller behandling utanför anstalten (vid frigång och ökad frigång), vård genom vistelse på ett särskilt vårdboende (HVB-hem) samt boende på halvvägshus. Utredningen bedömer att de åtgärder som kan beviljas enligt LSU är likvärdiga med sådana som kan beslutas om enligt fängeslagen. Det finns därmed inte något behov av att särskilt reglera vilken typ av utslussningsåtgärder som ska användas i fängeslagen för unga utan fängeslagens reglering kan gälla. Som angetts ovan kan en tydlig struktur i många fall vara bättre för ett barn då det då blir mer förutsägbart vad som ska ske.

Det som däremot skiljer regelverken åt är att utslussningsåtgärder enligt fängeslagen kan förenas med olika mer eller mindre ingående villkor beroende på vilken utslussningsåtgärd som aktualiseras. Att

en åtgärd kan förenas med villkor kan å ena sidan betraktas som betydande för den enskilde, särskilt för ett barn. Å andra sidan kan möjligheten att ställa villkor leda till att en åtgärd beviljas med villkor i stället för att åtgärden helt nekas den enskilde. Sammantaget bedöms det som bättre för barn att det vid beslut om en utslussningsåtgärd kan föreskrivas villkor än att åtgärden helt måste nekas. Den möjlighet som finns att enligt fängelselagen förena ett beslut om utslussningsåtgärd med villkor bör därmed gälla även för barn under förutsättning att de åtgärder som beviljas för barn samt eventuella villkor som ställs för åtgärden är särskilt anpassade för barn.

Koordinatorns roll kommer vara viktig när frågor om utslussningsåtgärder aktualiseras. Detsamma gäller för socialnämndens särskilda handläggare. När en utslussningsåtgärd har beviljats kan barnet behöva koordinators eller handläggarens hjälp att kontakta med t.ex. socialtjänsten, skolan och andra myndigheter för att inleda planeringen inför villkorlig frigivning.

Utslussningsinsatserna ska planeras med omsorg och bör som regel pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Av fängelselagen följer att en placering vid halvvägshus och utökad frigång får beviljas först när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. Även om den typen av åtgärd typiskt sett beviljas efter att andra utslussningsåtgärder har genomförts gör utredningen bedömningen att de utslussningsåtgärder som kan beviljas ett barn inte ska kräva att en viss andel av strafftiden har verkställts. Strafftiderna för barn är dessutom, till följd av ungdomsreduktionen, normalt sett kortare än för vuxna vilket också talar för att det inte bör krävas att viss andel av strafftiden har avtjänats innan utslussningsåtgärder kan påbörjas.

Kriminalvården har för närvarande inte tillgång till några halvvägshus som lämpar sig för barn, inte minst på grund av att vuxna placeras där. Utredningen ser dock inget hinder mot att Kriminalvården placerar barn i halvvägshus om myndigheten antingen i egen regi öppnar ett halvvägshus anpassade för barn eller enligt 11 kap. 10 § fängelselagen anlitar en annan aktör för att bedriva en sådan barnanpassad verksamhet.

Sammantaget innebär det som nu redovisats att intagna under 18 år får beviljas sådana utslussningsåtgärder som följer av 11 kap. fängelselagen, men att den kvalifikationstid som innebär att en viss andel av straffet ska avtjänas enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen inte ska gälla för barn.

Vistelse i gemensamhet och avskildhet

Utredningens förslag: Regleringen om vistelse i gemensamhet och avskildhet i 6 kap. fängelselagen ska tillämpas även för barn.

Intagna under arton år får inte hållas inlåsta avskilda från andra intagna under en längre period än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl.

Utgångspunkten vid verkställighet av fängelse är att den inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I 6 kap. fängelselagen finns det särskilda bestämmelser om vad som ska gälla i fråga om gemenskap och avskildhet. Där framgår att huvudregeln vid verkställighet av fängelse är att intagna ska vistas i gemenskap med andra både under tid då de anvisats sysselsättning och under fritiden om det inte särskilt anges något annat. Att det förhåller sig så följer också uttryckligen av bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen (se avsnitt 8.2.6 ovan).

Samma utgångspunkter gäller när slutna ungdomsvård verkställs, dvs. den dömd ska vistas tillsammans med andra och endast i undantagsfall får han eller hon hållas avskild från de andra intagna. Möjligheterna att hålla en intagen avskild från övriga intagna enligt LSU är dock mer begränsad än enligt fängelselagens bestämmelser. Enligt 14 a § LSU får en dömd hindras från att träffa andra intagna om det krävs med hänsyn till den dömdes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet (s.k. vård i enskildhet). Enligt 17 § LSU får den dömd hållas i avskildhet om det är särskilt påkallat av att den dömd uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen (se avsnitt 7.2 ovan).

Det bör övervägas om det finns behov av att begränsa den möjlighet att hålla intagna avskilda från varandra som följer av fängelselagen när barn ska avtjäna fängelse.

Av 6 kap. 3 § fängelselagen följer att intagna får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Regleringen medger att Kriminalvården nattetid låser in intagna i deras bostadsrum, vilket inte är tillåtet enligt LSU.¹⁵ Under natten är korridorerna till boenderummen nor-

¹⁵ Prop. 2009:10:135 s. 137 och prop. 2006/07:129 s. 81 f.

malt låsta och enligt SiS ordningsregler ska de dömda befinna sig i det egna boenderummet från cirka 21:30 till 07:00 (tiderna skiljer sig åt något vid de olika ungdomshemmen). Om en intagen öppnar dörren till sitt rum kommer det att gå ett larm hos nattpersonalen som då kontrollerar varför den unge har lämnat sitt bostadsrum. SiS har angett att det vore fördelaktigt om myndigheten kunde låsa i vart fall vissa dömdas boenderum på nätterna, alternativt att möjligheten fanns vid de ungdomshem som tillhör den högsta säkerhetsklassen. Det skulle öka säkerheten och leda till en större känsla av trygghet på avdelningarna.¹⁶

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § fängelselagen anger inga närmare begränsningar för hur lång dygnsvilan får vara. De närmare bestämmelserna om dygnsvilan följer i stället av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1). Den regleringen innebär att olika tider och regler gäller beroende på vilken säkerhetsklass en anstalt har. Att möjligheten att hålla intagna inlåsta under dygnsvilan finns enligt lagen innebär alltså inte att så alltid sker. Mot bakgrund av att de barn som kommer att dömas till fängelse har begått allvarliga brott och då SiS har påtalat behov av en möjlighet att hålla de intagnas boenderum låsta bör den möjligheten finnas för Kriminalvården. Att rummen hålls låsta på natten innebär i många fall en nackdel då det ökar graden av inlåsning, men kan även innebära att känslan av trygghet ökar. Givetvis ska intagna ha möjlighet att kontakta personalen under natten och det är även viktigt att boenderummen vid ungdomsavdelningarna utformas på ett sådant sätt att barnet har tillgång till det som han eller hon behöver under inlåsningen, såsom toalett och tv eller annan liknande förströelse på rummet. Den tid som Kriminalvården kan hålla ett barn inlåst avskilt från andra intagna under dygnsvilan bör begränsas till tio timmar. Detta bör även anges i lag och alltså inte, såsom för vuxna intagna, regleras av myndigheten själv. En bestämmelse om inlåsning tas därför in i fängelselagen för unga. Begränsningen om tio timmar ska inte gälla om det är motiverat att hålla intagna inlåsta avskilda från varandra av säkerhetsskäl, t.ex. om upplopp eller slagsmål utbrutit på en avdelning.

¹⁶ Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, 2023-02-24, dnr 1.1.3–7276-2022, s. 7 f.

Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder

Utredningens bedömning: De särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som följer av 8 kap. fängelselagen ska kunna tillämpas även när barn avtjänar fängelse.

En intagen under arton år ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och användning av fängsel har verkställts.

En annan fråga som bör övervägas särskilt är i vilken utsträckning de särskilda kontroll- och säkerhetsåtgärder som följer av 8 kap. fängelselagen kan tillämpas när barn avtjänar fängelse.

De åtgärder som kan vidtas, t.ex. kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, omhändertagande av föremål samt användande av fängsel har beskrivits i avsnitt 8.2.8. Möjligheten för SiS att använda särskilda befogenheter är betydligt mer begränsade. I 15 § LSU görs en hänvisning till att ett antal uppräknade bestämmelser i LVU ska gälla även för den som är föremål för slutna ungdomsvård. De uppräknade bestämmelserna anger bl.a. att den unge inte får inneha narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller injektionssprutor, kanyler eller andra liknande föremål. Om sådan egendom påträffas får den omhändertas för att förstöras eller säljas enligt bestämmelserna om beslagtagna egendom. Det är vidare möjligt att låta den unge bli föremål för kroppsvisitation och yttlig kroppsbesiktning samt få sin post kontrollerad. Om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av den dömde undersökas (s.k. rumsvisitation). Det är dock inte möjligt att regelbundet och på generell basis besluta om sådana åtgärder. Beslutet måste i stället grundas på ett behov i det enskilda fallet.

Av redovisningen följer att fängelselagens reglering ger Kriminalvården större möjlighet att fatta generella beslut om kontroll- och tvångsåtgärder än vad LSU medger. Det talar för att inskränkningar kan behövas när barn ska avtjäna fängelse. Det är angeläget att straff kan verkställas under säkra förhållanden. De intagna, inte minst när de är barn, har rätt att känna sig trygga under tid som de hålls inlåsta. Med hänsyn till de problem som har konstaterats i fråga om ungdomsbrottslighetens utveckling och att det finns unga som utvecklat tydliga kriminella identiteter måste det dock finnas möjlighet till kontroll- och

tvångsåtgärder för att upprätthålla säkerheten under verkställigheten. Det kan också noteras att det finns behov av att utöka SiS möjligheter att använda särskilda befogenheter i förhållande till den som avtjänar sluten ungdomsvård, bl.a. för att motverka rymningar och fritagningar och för att garantera en säker verkställighet. En kontroll- eller tvångsåtgärd får vidare användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (den s.k. proportionalitetsprincipen, se 1 kap. 6 § fängelselagen). De särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som följer av 8 kap. fängelselagen bör därför vara tillämpliga när barn avtjänar fängelse.

Om ett beslut fattas som innebär särskilt ingripande kontroll- eller tvångsåtgärder, som t.ex. att kontrollera den enskildes bostadsrum, genomföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller belägga en intagen under 18 år med fängelse ska den intagne ha rätt till uppföljande samtal efter att beslutet har verkställts. Detta för att den unge ska få möjlighet att bearbeta det som han eller hon har varit utsatt för. Rätten till uppföljande samtal bör begränsas till sådana särskilt ingripande åtgärder som nyss nämnts.

11.2.3 Om verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem efter beslut enligt 32 kap. 5 § brottsbalken

Det finns behov av verkställighetsbestämmelser för den som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem

Utredningens bedömning: Det finns behov av särskilda verkställighetsbestämmelser för den som, efter rättens beslut i enlighet med 32 kap. 5 § brottsbalken, ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Utredningens förslag: I 3 kap. fängelselagen för unga införs därför bestämmelser med följande innehåll:

- SiS ansvar för verkställighet av fängelse vid särskilda ungdomshem (1 §).
- Verkställighetens utformning (2 §).
- Om avbrott i verkställigheten (3 §).

- Den intagne får hindras att lämna ungdomshemmet och även i övrigt underkastas begränsningar av rörelsefriheten (4 §).
- Om sysselsättning och rätt till ersättning (5 §).
- Elektroniska kommunikationstjänster och besök (6 §).
- Om särskilda befogenheter, proportionalitetsbestämmelse och rätt till uppföljande samtal (7 §).
- Permission och utslussningsåtgärder (8 §).
- Den intagnes rätt till hälso- och sjukvård (9 §).
- Polismyndigheten och Kriminalvården ska bistå ungdomshemmet i vissa frågor (10 §).
- Tillämpliga bestämmelser vid transport och möjlighet att ta den dömda i förvar i avvaktan på att transport kan genomföras (11 §).
- SiS har skyldighet att lämna upplysningar i vissa fall (12 §).
- Målsägandens rätt till upplysningar (13 §).

I 4 kap. har införts en bestämmelse om innebär att SiS ska fatta beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen i de fall den unge verkställer fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

De bestämmelser som finns i 1 kap. fängelselagen för unga gäller även när rätten i enlighet med 32 kap. 5 § brottsbalken har beslutat att fängelse ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Utöver de bestämmelser som finns i 1 kap. fängelselagen för unga om bl.a. samverkan vid upprättande av verkställighetsplan och förordnande av särskild handläggare och koordinator behövs ytterligare bestämmelser. I 3 kap. fängelselagen för unga införs därför de särskilda bestämmelser som ska gälla när beslut har fattats om att fängelse ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Samtliga bestämmelser förutom 1 och 4 §§ har förts över från nuvarande LSU till den nya lagen. Bestämmelserna bedöms som nödvändiga för att SiS ska kunna verkställa fängelse inom myndighetens verksamhet.

Av 3 kap. 1 § fängelselagen för unga följer att SiS ska ansvara för att verkställa ett fängelsestraff om rätten har beslutat att en intagen ska avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem enlighet med 32 kap. 5 §

brottsbalken. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall och antalet unga som kommer att verkställa fängelse vid särskilda ungdomshem förväntas därför bli få (se avsnitt 10.8). Det är därmed inte nödvändigt, eller ens möjligt, för SiS att ha särskilda avdelningar för de unga som verkställer fängelse inom myndighetens verksamhet. En nödvändig konsekvens av utredningens förslag är att SiS kan placera barn som avtjänar fängelse på samma avdelningar som unga som har omhändertagits för tvångsvård enligt LVU. De unga som kan komma att bli aktuella för verkställighet vid särskilda ungdomshem är personer som har alldeles särskilda behov av omvårdnad, vilket innebär att utredningen inte bedömer detta som ett hinder för förslaget trots att JO tidigare har framfört kritik mot att SiS tidigare har blandat ungdomar som avtjänar sluten ungdomsvård med ungdomar som har omhändertagits enligt LVU. Antalet unga som verkställer straff inom SiS verksamhet kommer att vara få och de tillhör ett annat klientel än de som nu verkställer straff där i dagsläget.

Av 3 kap. 5 §, som inte har någon motsvarighet i LSU, följer att samma bestämmelse om sysselsättningsplikt och rätt till ersättning ska gälla för barn som avtjänar fängelse vid särskilda ungdomshem som vid kriminalvårdsanstalt (se avsnitt 11.2.2 ovan).

I bestämmelsen som reglerar rätten för den intagne att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) införs en kvalifikationstid om två månader från det att verkställigheten påbörjades. Om det finns särskilda skäl får dock vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har flutit. De närmare skälen för förslagen redovisas i avsnitt 12.4 nedan.

Slutligen bör redan här nämnas att det i 4 kap. har införts en bestämmelse som innebär att SiS fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem (se avsnitt 11.2.4 nedan).

Den utredare som har haft i uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem har lämnat förslag till bl.a. nya regler om elektroniska kommunikationstjänster och rätten att ta emot besök. Dessa förslag får beaktas vid den fortsatta beredningen.¹⁷

¹⁷ Se Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem, ds 2023:20. Uppdraget har utökats och omfattar nu även en analys av om bestämmelserna om allmän inpasseringskontroll och de särskilda befogenheterna rumsvsitation, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning bör utökas (S2022C), bilaga till regeringskanslibeslut, 2023-06-21 § 347.

Följande bestämmelser har införts i 3 kap. fängelselagen för unga (motsvarande bestämmelse i LSU i parentes):

- 1 § SiS ansvar för verkställighet av fängelse vid särskilda ungdomshem (ingen motsvarighet i LSU).
- 2 § Verkställighetens utformning (2 § LSU).
- 3 § Om avbrott i verkställigheten (11 § LSU).
- 4 § Den intagne får hindras att lämna ungdomshemmet och även i övrigt underkastas begränsningar av rörelsefriheten (13 § LSU).
- 5 § Om sysselsättning och rätt till ersättning (ingen motsvarighet i LSU).
- 6 § Elektroniska kommunikationstjänster och besök (16 § LSU).
- 7 § Om särskilda befogenheter (15, 15 c–d och 17a §§ LSU), proportionalitetsbestämmelse (18 b § LSU) och rätt till uppföljande samtal (18 c § LSU).
- 8 § Permission och utslussningsåtgärder (18 § och 18 a § LSU).
- 9 § Den intagnes rätt till hälso- och sjukvård (19 § LSU).
- 10 § Polismyndigheten och Kriminalvården ska bistå ungdomshemmet i vissa frågor (20 § LSU).
- 11 § Tillämpliga bestämmelser vid transport och möjlighet att ta den dömda i förvar i avvaktan på att transport kan genomföras (20 a och c §§ LSU).
- 12 § SiS har skyldighet att lämna upplysningar i vissa fall (20 b § LSU).
- 13 § Målsägandens rätt till upplysningar (21 § LSU).

Övriga förändringar som behövs för verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem

Utredningens bedömning: Det krävs anpassningar i bl.a. passlagen med anledning av att slutet ungdomsvård tas bort som påföljd och i strafftidslagen p.g.a. att intagna kan avtjäna fängelse i ett särskilt ungdomshem efter särskilt beslut av rätten enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Utredningens förslag: Kriminalvården meddelar strafftidsbeslut enligt 24 § strafftidslagen (2018:1251) även beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Detsamma gäller passfrågor enligt passlagen (1978:302).

I 4–11 §§ LSU finns bestämmelser bl.a. om när domen är verkställbar och om nöjdförklaring. Liknande bestämmelser finns bl.a. i fängelselagen och i strafftidslagen och behövs även när fängelse ska verkställas i ett särskilt ungdomshem. I strafftidslagen (2018:1251) införs en möjlighet för den som döms till fängelse med beslut om verkställighet vid ett slutet ungdomshem att avge nöjdförklaring till en tjänsteman vid ett särskilt ungdomshem som har förordnats att ta emot en sådan förklaring om den unge är intagen vid ett sådant hem när dom meddelas. Enligt 6 § LSU kan en nöjdförklaring endast tas emot av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem. För att möjliggöra att verkställigheten inleds så snart som möjligt bör bestämmelsen utformas så att den liknar den bestämmelse som gäller för intagna i häkte (jfr 11 § strafftidslagen).

I strafftidslagen har även införts vissa bestämmelser om att en dömd som inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart utan dröjsmål ska föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt eller det särskilda ungdomshem där fängelsestraffet ska verkställas samt att domen för den som är intagen bl.a. vid ett särskilt ungdomshem enligt LVU när domen meddelas börjar verkställa domen direkt. Liknande bestämmelser finns i 9 och 10 §§ LSU.

I passlagen (1978:302) finns bl.a. bestämmelser om när en passansökan ska avslås, när pass kan återkallas och när passstillstånd fordras (se 7, 12 och 19 §§). Enligt passlagen ska en passansökan avslås och ett pass återkallas t.ex. om sökanden eller innehavaren genomgår slutet ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år. En fråga

om passtillstånd för den som genomgår sluten ungdomsvård prövas av SiS (21 §). SiS kan även göra en framställning till passmyndigheten om att ett pass ska återkallas för den som genomgår sluten ungdomsvård (24 §).

Till följd av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet har bestämmelserna ändrats. Fråga kan dock uppkomma om passtillstånd och återkallelse av pass för den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem enligt undantagsbestämmelsen i 32 kap. 5 § brottsbalken. Eftersom det kommer att gälla ett fåtal individer och för att bedömningen ska bli enhetlig föreslås att Kriminalvården ska pröva frågor om pass även beträffande den som verkställer straff vid särskilt ungdomshem. Kriminalvården ska som regel samråda med SiS inför besluten. Bara i undantagsfall kan samråd undvaras. Detsamma gäller för beslut om strafftid för de som dömda som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

11.2.4 Barn ska få stöd vid övergången mellan anstalt och frihet

Brottsbalkens reglering om villkorlig frigivning ska gälla även för barn

Utredningens förslag: Regleringen i 26 kap. brottsbalken ska i huvudsak tillämpas även när barn blir villkorligt frigivna från fängelse.

Utredningen har kommit fram till att det är viktigt att barn som frihetsberövas får stöd vid övergången mellan verkställighet i anstalt och frihet (se avsnitt 10.5). Övergången bör vara obligatorisk och strukturerad och innehålla moment av stöd och kontroll. Sedan lång tid tillbaka har det funnits ett system för villkorlig frigivning i brottsbalken och den regleringen kompletteras av bestämmelser i frivårdsförordningen och Kriminalvårdens föreskrifter (se avsnitt 8.4 ovan). De åtgärder som kan vidtas mot en ung person som har dömts till ungdomsövervakning har vissa likheter med de åtgärder som kan vidtas vid villkorlig frigivning, med den viktiga skillnaden att åtgärderna är anpassade för barn och unga (se avsnitt 3.4.4). Vid överväganden om vilka stöd- och kontrollåtgärder som ska användas när barn blir villkorligt frigivna från fängelse

har utredningen övervägt om regleringen i 26 kap. brottsbalken eller lagen (2020:616) om ungdomsövervakning ska utgöra grund för de stöd- och kontrollåtgärder som kan beslutas när barn ska frigges villkorligt eller om en helt ny reglering ska tas fram.

Det finns ingen anledning att skapa en helt ny reglering för barn som blir villkorligt frigivna. Det främsta skälet för det är att det, som redan angetts ovan, finns två befintliga regleringar som kan användas och att det därmed förefaller lämpligare att använda någon av dem som grund och lägga till eller ta bort någon eller några bestämmelser som det finns behov av det.

I frågan om regleringen i 26 kap. brottsbalken eller den som gäller vid verkställighet av ungdomsövervakning ska tillämpas kan först konstateras att båda regelverken innehåller liknande möjligheter att besluta om såväl stöd- som kontrollåtgärder. Det som talar för att använda den reglering som tagits fram för ungdomsövervakning är att den är framtagen för att tillämpas på just barn, vilket innebär att de åtgärder som kan beslutas om enligt lagen redan har anpassats för barn.

Det som framför allt skiljer de två regleringarna åt är dock att lagen om verkställighet av ungdomsövervakning innehåller skarpare åtgärder, t.ex. om krav på inskränkningar i rörelsefriheten, att den unge ska träffa koordinatören och genom att det finns ett allmänt förbud att bruka t.ex. alkohol och narkotika. Samma åtgärder kan beslutas inom ramen för bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken, men alla beslut under villkorlig frigivning utgår från de behov som den enskilde klienten bedöms ha och inte utifrån lagkrav. Skälet till att regleringen av ungdomsövervakning innehåller skarpare krav är att det är en påföljd som är avsedd att kunna användas för barn som har begått allvarliga brott. Påföljden är också utformad för att kunna ersätta en frihetsberövande påföljd vid återfall i brott eller när annars ett kortare frihetsberövande är alternativet.

Mot den bakgrunden förefaller det mer lämpligt att använda regleringen i 26 kap. brottsbalken som grund för beslut om villkorlig frigivning även för barn. De åtgärder som beslutas om måste dock, precis som under verkställigheten i övrigt, anpassas för barn. Utredningen föreslår att det förs in en bestämmelse som upplyser om att 26 kap. brottsbalken ska tillämpas vid villkorlig frigivning även beträffande den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga.

En särreglering för barn behövs i vissa delar

Utredningens förslag: I två fall föreslås särregleringar för barn.

1. Barn ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning.
2. För barn får villkorlig frigivning endast skjutas upp om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det beträffande barn endast beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Nästa fråga att bedöma är om regleringen i 26 kap. brottsbalken behöver ändras på något vis. Vid en genomgång av bestämmelserna i brottsbalken har utredningen kommit fram till att särregleringar bör ske i två fall, nämligen beträffande förordnande av övervakare och möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning.

Av 26 kap. 6 a § brottsbalken följer att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Mot bakgrund av den vikt som utredningen lägger vid att barn får stöd vid övergången mellan inlåsning och frihet finns det anledning att överväga om det över huvud taget ska vara möjligt att skjuta upp villkorlig frigivning för barn. Det är dock svårt att på förhand bedöma det lämpliga i att helt utesluta möjligheten till uppskjuten villkorlig frigivning. Det bör därför vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen även för barn, men möjligheten bör begränsas på två sätt jämfört med vuxna intagna.

För det första bör det krävas att det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning för att den ska kunna skjutas upp för ett barn. Att en reglering som innebär att en frihetsberövande påföljd för barn blir så kort som möjligt samt att påföljden ska vara inriktad mot åtgärder som främjar den unges återanpassning i samhället är också i överensstämmelse med artikel 37 (b) och 40 i barnkonventionen.

Den andra anpassningen som bör göras när det gäller villkorlig frigivning för barn är att det vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl endast ska beaktas om den dömde under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Det ska alltså inte, så som för vuxna intagna, beaktas om den dömde under verkställigheten har underlåtit att delta i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främjar hans eller hennes anpassning i samhället. Att den omständigheten inte ska beaktas beror på att barn inte ska ha sysselsättningsplikt under tiden i anstalt. Dessutom kan det vara svårt för ett barn att inse konsekvenserna av en misskötsamhet i det avseendet.

Sammantaget innebär det att villkorlig frigivning bara ska kunna skjutas upp i undantagsfall för barn. Möjligheten att besluta om uppskjuten villkorlig frigivning för barn ska särregleras i fängelselagen för unga. För att misskötsamheten ska kunna betraktas som allvarlig bör det vara fråga om att ett barn har brutit mot föreskrifter och villkor för verkställigheten vid mer än ett tillfälle. De villkor och föreskrifter som avses är desamma som enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken, dvs. lagar, förordningar, Kriminalvårdens (respektive i förekommande fall SiS) föreskrifter och anstaltens (det särskilda ungdomshemmets) ordningsregler. För att misskötsamheten ska kunna betraktas som allvarlig är det nödvändigt att barnet har fått en tydlig förklaring av vilka förhållningsregler som gäller under verkställigheten och att han eller hon har förstått den information som har lämnats i det här avseendet.

Kriminalvården ska fatta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning för de som avtjänar fängelse i anstalt medan SiS ska fatta beslut för intagna som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Skälen för en sådan uppdelning är att den myndighet som ansvarar för verkställigheten har det bästa beslutsunderlaget i fråga om den intagne har misskött sig under verkställigheten. Att Kriminalvården är behörig att fatta beslut enligt fängelselagen för unga följer redan av bestämmelsen i 5 kap. 2 § fängelselagen för unga. För SiS kompletteras behörigheten att fatta beslut med en särskild bestämmelse i 4 kap 2 § andra stycket fängelselagen för unga.

En annan fråga som enligt utredningens bedömning kräver en särreglering för barn gäller frågan om övervakare ska förordnas för alla barn eller, så som för vuxna, bara om behov finns. Redan i avsnitt 11.2.2 ovan har utredningen redogjort för koordinators roll och att en eller

flera koordinators ska vara förordnade för barnet även när straffet verkställs i frihet. Det kan då ifrågasättas om barnet har behov av en övervakare och i vilka situationer en övervakare ska förordnas för barn om det ska ske endast vid särskilda behov. Av 26 kap. 12 § brottsbalken följer att den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Frågan om behov ska bedömas såväl utifrån övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion.

Koordinatorns roll liknar i många avseenden den som övervakaren har vilket i viss mån talar för att en övervakare skulle kunna vara överflödig. I båda rollerna ingår att hjälpa och ge stöd åt den dömda och att kontrollera att verkställighetsplanerna följs. Rollen som övervakare har också förändrats över tid. Från att tidigare mer ha utgjort en kontrollerande funktion så kan övervakarens uppdrag numera vara mer avgränsat och av stödjande karaktär även om en kontrollfunktion också ingår i rollen. De koordinators som i dag arbetar med ungdomsövervakningen har utöver en stödjande funktion även en kontrollerande sådan, t.ex. vad gäller nykterhet och drogfrihet och uppfyllelse av beslutade åtgärder. Rollen som koordinator är dock intensiv och ofta är två koordinators utsedda för en dömd. Detta talar för att barn som frigives villkorligt bör ha stöd av såväl koordinator som övervakare.

För att barnet ska få bästa möjliga stöd vid övergången mellan verkställighet i anstalt och i frihet ska en övervakare alltid förordnas för barnet. Det föreslås därför att en särreglering förs in i fängelselagen för unga av den innebörden. Det finns i sig inget hinder mot att en och samma person utses till koordinator och förordnas som övervakare om det bedöms lämpligt med hänsyn till barnet och hans eller hennes situation. I ett fall då det bedöms finnas ett stort behov av att kontrollera barnet, t.ex. genom elektronisk övervakning och drog- och nykterhetskontroller, kan det i vissa fall anses lämpligare att rollerna att vara koordinator och övervakare hålls isär. I ett annat fall, då man bedömer att barnet mer har behov av stöd i form av t.ex. motiverande samtal, hjälp med att komma i tid till avtalade möten och liknande åtgärder kan sannolikt koordinator och övervakaren vara en och samma person. Bedömningen får göras från fall till fall och utfallet blir beroende av vad som bedöms som det bästa för barnet utifrån behovet i det enskilda fallet. Om både en koordinator och en övervakare utses är det viktigt att de samverkar med varandra i frågor som rör barnet.

I övrigt ska den reglering som följer av 26 kap. brottsbalken gälla när barn frigges villkorligt. Vid beslut om villkor och andra åtgärder för barnet ska givetvis barnet höras och en bedömning göras av vad som är det bästa för barnet. Att samråd och samverkan kan ske med fler och andra personer och aktörer än enbart myndigheter följer av 1 kap. 4 § fängelselagen för unga vilket innebär att samverkansskyldigheten är mer omfattande för barn än för vuxna dömda (jfr 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Att samhället på så vis samordnar sina resurser för att ge stöd och hjälp till barnet bedöms vara bäst för barnet.

Möjligheten att besluta om vård enligt LVU i anslutning till att den unge frigges från anstalt ska begränsas

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 3 § andra stycket LVU ska tas bort och 22 § andra stycket LVU anpassas till att fängelse ska dömas ut som frihetsberövande påföljd i stället för slutna ungdomsvård.

Av 3 § LVU följer att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Av andra stycket framgår att vård också ska beslutas om den som dömts till slutna ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket (se avsnitt 6.3.3 för en närmare redogörelse för LVU).

Bestämmelsen i 3 § andra stycket LVU används i många fall när den som avtjänat slutna ungdomsvård inte anses färdigbehandlad när strafftiden är slut och innebär ofta att den unge bereds fortsatt vård vid ett särskilt ungdomshem i SiS regi. Bestämmelsen tillkom för att säkerställa kontinuiteten i vården av den unge. Kravet i bestämmelsens första stycke på att det ska en "påtaglig risk" för att barnet ska skadas förutsätter att det går att visa att risken har en viss grad av aktualitet. Utan bestämmelsens andra stycke bedömdes det bli svårt för socialnämnden att visa att aktualitetskravet var uppfyllt för en ung person som varit frihetsberövad under en längre tid, innebärande att möjligheten att få till stånd ett beslut om tvångsvård i direkt anslutning till att straffet var verkställt försvårades. Aktualitetskravet har därmed

tonats ner för den som har avtjänat sluten ungdomsvård.¹⁸ Behovet av bestämmelsen kan sägas ha sin grund i att det inte finns någon lagstadgad eftervård eller villkorlig frigivning efter sluten ungdomsvård.

När nu barn och unga som begått allvarliga brott innan fyllda 18 år ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård kommer de att slussas ut från anstalt enligt de bestämmelser som finns i fängelselagen. De kommer även att bli villkorligt frigivna och ställas under övervakning enligt förslaget som presenterats ovan. Behovet att under sådana förhållanden ha kvar en bestämmelse som den i 3 § andra stycket LVU som sänker kravet på aktualitet för beslut om tvångsvård i anslutning till verkställighetens slut är därmed inte lika tydligt. Den som dömts till fängelse har då vistats i anstalt (eller särskilt ungdomshem enligt undantaget) och deltagit i anpassad verksamhet som syftat till att få den intagne att upphöra med att begå brott. Den dömda har sedan utifrån behov deltagit i utslussningsåtgärder samt stått under övervakning. Syftet med alla dessa åtgärder är att den dömda ska vara rustad för livet utanför institution när åtgärderna upphör. Om det därefter finns fortsatt anledning till åtgärder för den unge bör socialnämnden ansöka om LVU på nytt enligt huvudbestämmelsen i 3 § LVU. Andra stycket i bestämmelsen ska alltså tas bort.

I 22 § LVU finns bestämmelser om förebyggande åtgärder som socialnämnden kan besluta om för unga. Enligt bestämmelsen får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. En förutsättning för beslut om förebyggande åtgärder är att det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer behöva beredas vård om beteendet fortsätter. Därutöver krävs att det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare.

Av 22 § andra stycket LVU följer att socialnämnden även kan besluta om förebyggande åtgärder för den som är under 20 år och som dömts till sluten ungdomsvård om han eller hon vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser. Även om den som avtjänar fängelse får del av sådana åtgärder som nyss nämnts ovan kan det inte uteslutas att den som verkställt en frihetsberövande påföljd kan vara i behov av ytterligare åtgärder när verkställigheten är avslutad.

¹⁸ Prop. 1997/98:96 s. 168 ff.

Bestämmelsen i 22 § andra stycket LVU, som alltså avser vård i öppna former, bör därmed finnas kvar men paragrafen justeras med hänsyn till att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

11.2.5 Övriga frågor

En bestämmelse om bemyndigande införs

Utredningens förslag: Det införs ett bemyndigande i den nya fängelselagen för unga som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten utöver det som följer av 15 kap. 5 § fängelselagen.

I flera fall kommer det att finnas behov av att meddela närmare föreskrifter för hur verkställighet av fängelse för barn ska genomföras. Fler-talet av dessa föreskrifter är sådana att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen har befogenhet att meddela dem eller att delegera den rätten till myndighet (verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens). I vissa fall torde dock krävas ett bemyndigande för att regeringen ska få meddela föreskrifter i fråga om förhållanden som gäller för personer som är frihetsberövade.

Av 15 kap. 5 § fängelselagen följer att föreskrifter om verkställighet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Eftersom fängelselagen enligt den nya fängelselagen för unga ska gälla finns det redan utrymme för regeringen att lämna bemyndigande till Kriminalvården att meddela föreskrifter för verkställighet av fängelse för barn. Det kan dock inte uteslutas att även SiS behöver meddela föreskrifter för den verkställighet som kan ske där enligt förslaget till ny 32 kap. 5 § brottsbalken. Det bör därmed införas en bestämmelse om bemyndigande i den nya fängelselagen för unga.

Om överklagande

Utredningens förslag: Det ska framgå av fängelselagen för unga att beslut enligt lagen fattas av den myndighet som verkställer fängelsestraffet. Det ska vidare införas upplysning om att beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas, att besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den institution är beläget som den intagne var inskriven vid när det beslut som överklagas fattades samt att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I förvaltningslagen (2017:900) finns det allmänna bestämmelser om myndigheters beslut och rätten att överklaga sådana beslut. I fängelselagen för unga behöver dock bl.a. klargöras vilken verkställande myndighet som fattar beslut och till vilken allmän förvaltningsrätt beslutet kan överklagas till.

Det är lämpligt att den myndighet som har den intagne hos sig också fattar beslut om barnet eftersom den myndigheten kommer att ha tillgång till mest fullständig information om barnet. Kriminalvården ska därför besluta i frågor som rör intagna i kriminalvårdsanstalt och i frågor som rör villkorlig frigivning för barn. SiS fattar beslut om barn som avtjänar straff vid särskilda ungdomshem.

I fängelselagen finns det bestämmelser om beslut och överklagande i 13 och 14 kap. Bestämmelserna är omfattande och skulle kunna användas även vid beslut som fattas enligt fängelselagen för unga. Det förefaller dock lämpligare att beslut som fattas under verkställigheten kan överklagas på samma sätt oavsett om den intagne verkställer fängelse i anstalt eller vid ett särskilt ungdomshem. Det införs därför särskilda bestämmelser om beslut och överklagande beträffande de beslut som fattas med stöd av fängelselagen för unga. Bestämmelserna klargör bl.a. att beslut ska gälla omedelbart om inte annat har beslutats, vilken domstol som är behörig att pröva den verkställande myndighetens beslut och att det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska ta upp ett mål efter överklagan dit.

SiS ska lämna upplysningar till Kriminalvården

Utredningens bedömning: SiS ska lämna de uppgifter som behövs till Kriminalvården om en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

I de fall där den dömda avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem kommer det att finnas behov av att SiS lämnar upplysningar om den intagne till Kriminalvården i olika sammanhang. Det gäller särskilt upplysningar som påverkar straffidsbeslutet och information som behövs inför planeringen av den villkorliga frigivningen (eftersom svaret för den dömda då övergår till Kriminalvården).

Kriminalvården ska besluta om strafftid för alla som döms till fängelse, även beträffande de som ska avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem. Det kan av den anledningen krävas att SiS lämnar uppgifter för att Kriminalvården ska kunna meddela eller ändra ett straffidsbeslut (t.ex. om den intagne avviker från ungdomshemmet under pågående verkställighet).

Inför villkorlig frigivning kommer SiS ha information om den intagne som Kriminalvården behöver för att på bästa sätt kunna planera exempelvis övervakningstiden. De båda myndigheterna behöver därför, i god tid inför villkorlig frigivning, samverka för att de utslussningsåtgärder som planeras sedan kan tas tillvara av Kriminalvården vid den fortsatta planeringen.

Det kan även i övrigt finnas behov av att uppgifter förs över till Kriminalvården för att verkställigheten ska kunna fullgöras och planeras. Det bör därför införas en skyldighet för SiS att lämna upplysningar till Kriminalvården om en intagen som avtjänat fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Den nya upplysningsskyldigheten införs i 5 kap. 5 § fängelselagen för unga.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Genom att skyldigheten för SiS att lämna upplysningar till Kriminalvården följer av lag finns det inte något behov av en sekretessbrytande bestämmelse.

11.3 Informationsutbyte och sekretess

Utredningens bedömning: De verkställande myndigheterna, Kriminalvården och SiS, behöver kunna utbyta information om de barn som döms till fängelse med socialtjänsten och skolan, men även med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör informationsutbytet.

Det bör också vara möjligt för de verkställande myndigheterna att lämna information om de dömda till motsvarande aktörer, t.ex. inför villkorlig frigivning. Sekretess inom Kriminalvården och SiS för uppgift om enskilda personliga förhållanden ska alltså inte hindra att en uppgift om den som verkställer fängelse lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen.

För att verkställighetsplaneringen för den unge ska kunna genomföras på bästa sätt och för att säkerställa att den unges rättigheter och behov fullt ut kan tillgodoses är det viktigt att Kriminalvården och SiS får tillgång till relevanta uppgifter om den intagne och att myndigheterna även inför utslussning och villkorlig frigivning kan dela med sig av information som respektive myndighet har. En förutsättning för det är att Kriminalvården kan samverka med andra myndigheter som har kunskap om den intagne och hans eller hennes förhållanden. Samverkan bör normalt ske med socialtjänsten, skolan och polisen. I förekommande fall kan det även bli aktuellt med samverkan med andra myndigheter och aktörer som varit i kontakt med den unge.

För att de verkställande myndigheterna ska kunna fatta väl underbyggda beslut om t.ex. placering av intagna, permission och annan vistelse utanför institution finns det också behov av informationsutbyte mellan Kriminalvården och SiS å ena sidan och Polismyndigheten och Säkerhetspolisen å den andra sidan.

Sekretessregleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, kan dock innebära att myndigheter och andra aktörer är förhindrade att lämna ut uppgifter om enskilda. Det finns därför behov av att ändra vissa sekretessbestämmelser i syfte att säkerställa att informationsutbyte kan ske. I det följande behandlas i vilka fall sekretessbrytande bestämmelser bör införas och skälen för det.

Sekretessbrytande reglering för socialtjänsten

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 26 kap. 9 b § OSL ska ändras så att socialtjänstsekretessen inte ska hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Socialtjänstsekretessen ska inte heller hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse.

Genom ett nytt stycke ska motsvarande information kunna lämnas ut till SiS beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Kriminalvården och socialnämnden i den dömdes hemkommun kommer ha behov av att samverka i frågor som gäller barn som döms till fängelse, bl.a. till följd av den samverkansskyldighet som finns i 1 kap. 4 § fängeslagen för unga men även av den anledningen att socialnämnden i den dömdes hemkommun kommer att ha kvar det grundläggande ansvar som finns för den unge enligt socialtjänstlagen. Koordinatörn och den särskilda handläggaren kommer regelbundet ha behov av att stämma av frågor som rör barnet t.ex. i samband med att verkställighetsplanen upprättas, när den följs upp och eventuellt ändras och i samband med permissioner och utslussning.

Vad gäller information om den dömdes förhållanden och hans eller hennes behov av stöd och hjälp kan det yttrande som socialnämnden ska upprätta enligt 11 § LUL ge viss vägledning. Informationen i den typen av yttranden är normalt offentliga, men vid den fortsatta planeringen av verkställigheten kan det finnas behov av andra eller ytterligare uppgifter. Det kan gälla dels uppgifter om tidigare insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453, i fortsättningen SoL) eller LVU som den unge eller hans eller hennes familj varit föremål för, dels uppgifter som ligger i tiden efter upprättandet av socialnämndens yttrande i det brottmål som lett fram till domen på fängelse. På samma sätt som vid ungdomsövervakning kan koordinatörn som ska utses för barnet ha behov av information om den unge senare under verkställigheten, t.ex. för att

efterhöra hur utslussningsinsatser fungerar eller hur den unge sköter eventuella villkor som satts upp i samband med villkorlig frigivning.

Uppgifter inom socialtjänsten om den dömda omfattas som huvudregel av sekretess. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är fråga om sträng sekretess eftersom det s.k. omvända skaderekvisitet gör sekretess till huvudregel. Sekretessen gäller enligt 8 kap. 1 § OSL även i förhållande till andra myndigheter. Om det inte införs en ny sekretessbrytande bestämmelse har socialtjänsten begränsade möjligheter att lämna uppgifter till Kriminalvården om inte den unge, och eventuellt dennes vårdnadshavare, enligt 12 kap. 2 och 3 §§ OSL samtycker till att uppgifter lämnas ut.

Eftersom det är fråga om barn det kan förmodas gälla särskilt känsliga uppgifter bör socialtjänsten i första hand lämna ut sekretessbelagda uppgifter i samförstånd med den intagne (och i förekommande fall vårdnadshavare). Det kan dock antas att ett sådant samtycke inte alltid kommer att lämnas. Det är inte heller säkert att det i det enskilda fallet är lämpligt att fråga efter samtycke, t.ex. om barnet uttrycker att han eller hon inte vill att vårdnadshavare ska kontaktas i det syftet. Det är av den anledningen motiverat, framför allt för att det ska kunna säkerställas att den unges behov av insatser under verkställigheten verkligen kommer fram, att socialtjänsten kan lämna uppgifter till Kriminalvården utan hinder av sekretess. Det intrång som det innebär att socialtjänsten med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter uppvägs av syftet med uppgiftslämnandet, nämligen att åstadkomma en verkställighetsplanering som kan bryta kriminella och destruktiva mönster hos den unge.

Utarbetandet av verkställighetsplaner är en sådan verksamhet som omfattas av sekretess hos Kriminalvården enligt 35 kap. 15 § OSL, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det innebär att Kriminalvården som utgångspunkt inte kommer att lämna ut uppgifter som lämnas till myndigheten till någon annan enskild eller myndighet.

Det finns därför behov av att införa sekretessbrytande bestämmelser. Behovet bör tillgodoses genom att det görs tillägg i 26 kap. 9 b § OSL som gäller vid informationsutbyte vid ungdomsövervakning. Genom en ändring i bestämmelsens första stycket ska sekretessen brytas

för uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan och genom en ändring i andra stycket kan uppgifter som omfattas av verkställighetsplanen utbytas mellan Kriminalvården och socialtjänsten. Bestämmelsen i 26 kap. 9 b § OSL ska därmed ändras så att den även omfattar utlämnande av information om den unge under verkställighet i anstalt och i frihet.

Eftersom SiS ska verkställa fängelse för de barn och unga som efter rättens beslut ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem och det då ankommer på SiS att utse koordinator och upprätta en verkställighetsplanering för den unge finns det behov av att motsvarande uppgifter om barn och unga som avtjänar fängelse kan lämnas ut till SiS. Det införs ett nytt tredje stycke i 26 kap. 9 b § OSL som anger detta.

Sekretessbrytande reglering för skolan

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 23 kap. 6 a § OSL ska ändras så att sekretessen för utbildningsverksamhet inte ska hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sekretessen för utbildningsverksamhet ska inte heller hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse.

Genom ett nytt stycke ska motsvarande information kunna lämnas ut till SiS beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Den sekretessbrytande bestämmelsen avseende sekretess för utbildningsverksamhet begränsas till att gälla för uppgifter om specialpedagogisk insats.

Det är viktigt att barn och unga kan fortsätta sin skolgång även under tid då de avtjänar fängelse. Stort fokus vid verkställighetsplaneringen bör vara på den intagnes skolgång. För att Till viss del kan Kriminalvården få information om barnets skolgång från barnet självt eller från hans eller hennes vårdnadshavare. I vissa fall kan det dock behövas

mer ingående kontakter med den skola som den unge senast gått i både när verkställighetsplanen upprättas och sedan i samband med utslussning och villkorlig frigivning. Skolans kunskaper om den intagne och hans eller hennes särskilda behov eller förhållanden i övrigt kan också vara av betydelse för Kriminalvårdens bedömning av den unges behov av insatser.

I 23 kap. 2 § OSL regleras vilken sekretess som gäller inom bl.a. grundskolan och gymnasieskolan. Första stycket i paragrafen gäller elevhälsa och har en strängare sekretess än andra stycket som handlar om skolans särskilda elevstödande verksamhet i övrigt. Sekretess enligt första stycket gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess enligt andra stycket gäller dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Uppgifter som omfattas av bestämmelsens andra stycke bör därmed i flera fall kunna lämnas ut till Kriminalvården om det behövs för att upprätta verkställighetsplaneringen, men det är inte säkert att alla uppgifter som Kriminalvården kan behöva kan lämnas ut efter en prövning av skaderevisitet.

Av betydelse för upprättandet av en verkställighetsplan torde i första hand vara uppgifter om den dömdes skolgång och sådant som är knutet till skolgången. De uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut är uppgifter om specialpedagogiska insatser och annan elevstödande verksamhet än den som bedrivs av psykolog och kurator. När det gäller specialpedagogiska insatser kan det förekomma känsliga uppgifter om en elevs fysiska eller psykiska hälsa eller sociala förhållanden. Beträffande den övriga elevstödande verksamheten kan det gälla uppgifter om en elevs fysiska eller psykiska förutsättningar, beteende, prestation i skolan, hemförhållanden eller fritidsmiljö. Hit räknas också verksamhet som bedrivs vid elevvårdskonferenser. För att verkställighetsplanen ska kunna bygga på en allsidig bild av den intagnes utbildningssituation bör det vara möjligt för skolan att lämna vissa uppgifter till Kriminalvården utan hinder av sekretess och utan hinder av att den unges, eller i förekommande fall dennes vårdnadshavares, samtycke.

I lagstiftningsärendet om införande av ungdomsövervakning gjordes liknande överväganden som här. Då angav regeringen att uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier också kan vara av känslig natur. För att underlaget till en verkställighetsplan ska bli rättvisande bör det vara möjligt för skolan att lämna ut även sådana uppgifter. När det gäller den unges kontakter med skolpsykolog eller skolkurator ansågs det emellertid finnas särskilda betänkligheter med en sekretessbrytande regel, motsvarande vad som gäller beträffande sekretess inom hälso- och sjukvården. Sådana uppgifter bör därför bara kunna tas med i utredningen inför en verkställighetsplan om den unge samtycker till att uppgifterna lämnas ut. En sekretessbrytande bestämmelse ansågs vara godtagbar beträffande sådana uppgifter om den enskildes förhållanden som regleras i första stycket i 23 kap. 2 § OSL och som gäller specialpedagogisk insats, medan psykologisk och psykosocial insats skulle undantas. Den sekretessbrytande bestämmelsen skulle dock också avse sådana uppgifter som omfattas av sekretess i andra stycket i paragrafen. Om det inom särskild elevstödande verksamhet förekom uppgifter om psykologisk eller psykosocial insats ansågs det att det inte borde komma i fråga att lämna ut uppgifterna.¹⁹

Utredningen anser att samma argument är giltiga i fråga om vilka uppgifter som ska lämnas ut från skolan till Kriminalvården när en ung person ska avtjäna fängelse.

Under utslussning från anstalt kan det bli aktuellt att låta den unges tidigare skola ta över undervisningen igen. Det innebär att koordinatören kan behöva ha kontakt med skolan för att se till att den unge sköter de åtaganden som han eller hon har enligt eventuella villkor som kan förknippas med utslussningsåtgärden. Det bör därför införas en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att det ska vara möjligt för skolan att lämna uppgifter gällande uppgifter som omfattas av utslussningsåtgärder i en verkställighetsplan.

Det finns alltså behov av att införa sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till enskild i utbildningsverksamhet. Behovet bör tillgodoses genom att det görs tillägg i 23 kap. 6 a § OSL som gäller vid informationsutbyte vid ungdomsövervakning. Genom en ändring i bestämmelsens *första stycket* ska sekretessen brytas i fråga om specialpedagogisk insats (del av 23 kap. 2 § första stycket OSL) i fråga om uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan. Detsamma

¹⁹ Se prop. 2019/20:118 s. 99 f.

ska gälla dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (23 kap. 2 § andra stycket OSL) i fråga om uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan. Genom en ändring i 23 kap. 6 a § andra stycket OSL kan motsvarande uppgifter lämnas ut till Kriminalvården om uppgifterna omfattas av en verkställighetsplan efter dom på fängelse.

För det fall en intagen har gått i en fristående skola eller tas in i en fristående skola som en utslussningsåtgärd bör uppgifter kunna lämnas ut enligt det resonemang som fördes i lagstiftningsärendet om ungdomsövervakning. Där angavs följande beträffande informationsutbyte hos huvudmän för fristående skolor:

För huvudmän [för fristående skolor] gäller inte offentlighetsprincipen. I 29 kap. 14 § skollagen finns emellertid en bestämmelse om tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven skolverksamhet. Vid tolkningen av obehörighetsrequisit i sådana bestämmelser om tystnadsplikt har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Om en uppgift lämnas av personal i en enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse betraktas det inte som ett obehörigt röjande av uppgiften (jfr prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1995/96:176 s. 94 f., prop. 2005/06:161 s. 82 och 83 samt prop. 2017/18:147 s. 285).²⁰

Med hänsyn till den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås för skolan är det alltså inte nödvändigt att föreskriva om ett särskilt undantag från tystnadsplikten i 29 kap. 14 § skollagen.

På samma sätt som beskrivits under föregående avsnitt kommer SiS att verkställa fängelse för de barn och unga som efter rättens beslut ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem. SiS har behov av att motsvarande uppgifter om dessa barns skolgång. Det ska därmed införas ett nytt tredje stycke i 23 kap. 6 a § OSL som anger detta.

²⁰ Prop. 2019/20:118 s. 100.

Sekretessbrytande reglering inom verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 35 kap. 10 b och 15 a §§ OSL ska ändras så att sekretess varken hindrar att uppgift lämnas till Kriminalvården eller från Kriminalvården till enskild eller till annan myndighet, om det behövs för att upprätta eller genomföra en verkställighetsplan för den som har dömts till fängelse om domen verkställs enligt fängelselagen för unga (2027:000).

Sekretess ska inte heller hindra att motsvarande uppgifter lämnas till eller från SiS beträffande den som verkställer fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Kriminalvården kommer ha det huvudsakliga ansvaret för att verkställa fängelse enligt fängelselagen för unga. I det ansvaret ligger bl.a. att upprätta en verkställighetsplan för barnet och sedan säkerställa att planen genomförs. För att Kriminalvården ska ha möjlighet att fatta väl underbyggda beslut om vilka insatser som ska erbjudas den intagne kan det krävas att information inhämtas från andra aktörer, både enskilda och myndigheter. När fråga är om verkställighetsplanering för ett barn kommer det, så som redan har redovisats ovan, vara nödvändigt för Kriminalvården att ta del av uppgifter om barnets skola och tidigare behandlingsåtgärder som beslutats av socialtjänsten. Andra uppgifter, såsom vilket eller vilka brott barnet tidigare har dömts eller varit misstänkt för, kan också ha betydelse inför ställningstagande till vilka behandlings- och påverkansprogram som behöver sättas in för att minska risken för fortsatt brottslighet. Det kan alltså vara aktuellt för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter om den dömde till Kriminalvården.

Uppgifter om vilka brott den unge varit misstänkt och dömts för kan i vissa fall framgå av förundersökningsprotokoll och dessa uppgifter blir i så fall offentliga i samband med att åtal väcks. I den delen hindrar normalt inte sekretess ett informationsutbyte. I vissa fall kan det dock gälla sekretess för uppgifterna enligt 18 kap. 1 § OSL, eftersom det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (s.k. förundersökningssekretess). I sådana fall är Polismyndigheten förhindrad att lämna ut uppgiften. Så kan vara fallet om uppgifterna gäller misstänkt pågående brottslighet eller sådan brottslighet under utredning.

Även i de fall det föreligger sekretess för en uppgift kan Polisen i vissa fall lämna ut uppgiften genom att väga skadan av att lämna ut uppgifter som kan omfattas av förundersökningssekretess mot nyttan av att kunna vidta åtgärder inom ramen för verkställighetsplanen. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Med stöd av denna bestämmelse torde uppgifter som omfattas av förundersökningssekretessen i vissa fall kunna lämnas ut utan att det behövs någon särskild sekretessbrytande bestämmelse. Det är dock inte troligt att uppgifter alltid kan lämnas ut i den nu beskrivna situationen. Eftersom det är särskilt angeläget att barn erbjuds alla åtgärder som kan minska skadeverkningarna av ett frihetsberövande och som kan minska risken för återfall i brott bedöms det vara ett godtagbart intrång i barnets integritet att det införs en sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter som Kriminalvården kan behöva beträffande den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga.

En sekretessbrytande bestämmelsen bör införas genom ett tillägg i 35 kap. 10 b § OSL. Av den bestämmelsen följer att sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 inte hindrar att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Till bestämmelsen ska läggas till att uppgifter även får lämnas till Kriminalvården om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga.

Det kan också uppstå behov för Kriminalvården att lämna uppgifter om den enskilde för att säkerställa att verkställighetsplanen genomförs på det sätt som var tänkt. För uppgift om en enskilds personliga förhållanden gäller enligt 35 kap. 15 § OSL sekretess inom Kriminalvården, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. En uppgift om innehållet i en verkställighetsplan för ett barn lär ofta bedömas som så känslig att det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften lämnas ut. Om Kriminalvården ska kunna lämna ut uppgifter finns det behov av en sekretessbrytande bestämmelse.

I samband med att ungdomsövervakning infördes trädde en ny bestämmelse i OSL i kraft, nämligen 35 kap. 15 a §. Av den bestämmelsen följer att sekretessen enligt 15 § första stycket inte hindrar att uppgift om den vars dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Bestämmelsen innebär att Kriminalvården, i första hand genom koordinatören, ska kunna kontrollera att verkställighetsplanen följs genom att lämna ut uppgifter om innehållet i planen eller annat som rör verkställigheten. När det gäller uppgifter som finns i föreskrifter i verkställighetsplanen kommer det inte finnas några hinder mot ett sådant utlämnande eftersom de inte omfattas av sekretess. Ett behov av att lämna ut uppgifter kan dock gälla för andra delar i verkställighetsplanen. Det kan också gälla uppgifter som inte har dokumenterats i planen och som kan omfattas av den sekretess som i övrigt gäller för kriminalvårdens verksamhet enligt 35 kap. 15 § OSL. Att sådana uppgifter lämnas ut kan vara nödvändigt för att verkställigheten ska kunna fungera. Det kan också vara så att Kriminalvården, i samband med att utslussningsåtgärder planeras och genomförs, kan ha behov av att lämna ut uppgifter om den dömda till socialtjänsten och skolan för att på så vis underlätta för barnet att återgå till t.ex. den tidigare skolan efter genomförd anstaltsvistelse.

Av 10 kap. 2 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnade myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Med hänsyn till denna allmänna reglering kan det övervägas om det behövs en särskild sekretessbrytande bestämmelse för dessa situationer.

Att det kan ske ett fungerande informationsutbyte och kommunikation mellan Kriminalvården och andra aktörer som är inblandade i verkställigheten är av betydelse för att barnet ska få del av de nödvändiga insatser som kan behövas. Det är också viktigt att kontakten med t.ex. skolan och socialtjänsten på hemorten inte helt går förlorad under den tid barnet avtjänar sitt straff. För att säkerställa att ett sådant informationsutbyte kan ske bör det införas en särskild reglering som möjliggör att uppgift om den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga får lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra verkställighets-

planen. Även i detta fall anser utredningen att den sekretessbrytande bestämmelsen är godtagbar från integritetssynpunkt med hänsyn till syftet med utlämnandet, som här är att verkställighetsplanen kan genomföras på bästa sätt för barnet.

Eftersom SiS ska verkställa fängelse för de barn och unga som efter rättens beslut ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem och det då ankommer på SiS att upprätta en verkställighetsplanering för den unge och därefter säkerställa att planeringen genomförs finns det behov av att motsvarande uppgifter om barn och unga som avtjänar fängelse kan lämnas ut till och från SiS. Det införs ett nytt andra stycke i 35 kap. 10 b och 15 a §§ OSL som anger att sekretess inte hindrar att uppgifter om den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga lämnas till och från SiS till annan enskild eller myndighet.

Övriga ändringar om informationsutbyte och sekretess

Utredningens förslag: I 26 kap. 7 och 15 §§ samt 35 kap. 10 § OSL ska hänvisningar till påföljden sluten ungdomsvård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård tas bort.

Den uppgiftsskyldighet som följer av 20 b § LSU vid transport av en person som är intagen för att avtjäna sluten ungdomsvård flyttas till 3 kap. 12 § fängelselagen för unga.

Utredningen föreslår även ändringar i 26 kap. 7 och 15 §§ samt 35 kap. 10 § OSL. Ändringarna är föranledda av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I 20 b § LSU finns en sådan bestämmelse om informationsutbyte vid transport av en person som är intagen för att avtjäna sluten ungdomsvård. Den bestämmelsen har förts över till 3 kap. 12 § fängelselagen för unga. Även i 5 kap. 5 § fängelselagen för unga har det införts en bestämmelse som innebär att SiS ska lämna upplysningar till Kriminalvården om en intagen som ska bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat fängelse vid ett särskilt ungdomshem (se avsnitt 11.2.5 ovan). Eftersom uppgiftsskyldigheten följer av lag finns det inte något behov av en sekretessbrytande bestämmelse. Ingen ändring eller utvidgning har gjorts av bestämmelsen.

11.4 Internationell straffverkställighet m.m.

Utredningens förslag: Påföljden sluten ungdomsvård ska utmönstras ur de lagar och förordningar som reglerar internationell straffverkställighet. Det innebär att ändringar ska ske i följande lagar och förordningar:

- lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.
- förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige.
- förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.
- förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.
- förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.
- förordningen (2021:713) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenta kungariket.

Överförande av straffverkställighet är sedan lång tid en del av det internationella straffrättsliga samarbetet. Det grundläggande syftet är att underlätta den dömdes sociala återanpassning genom att möjliggöra att straffet verkställs där den dömden är medborgare eller har sin hemvist. För detta finns såväl kriminalpolitiska skäl som humanitära skäl. För böter och förverkande syftar samarbetet framför allt till att underlätta en effektiv brottsbekämpning. Samarbetet grundar sig på ett flertal internationella överenskommelser.²¹

Som en följd av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljds-systemet bör påföljden tas bort ur de internationella straffverkställighetslagar som följer av internationella överenskommelser. Om det blir aktuellt att bedöma om ett barn som dömts till fängelse ska överföras

²¹ För en närmare genomgång av de internationella överenskommelser som Sverige har ingått på området, se SOU 2013:21.

till ett annat land för verkställighet måste naturligtvis beaktas om det är det bästa för barnet att så sker.

Utgångspunkten är självfallet att ett barn som har sitt hemvist i Sverige i möjligaste mån också ska kunna få avtjäna en utländsk frihetsberövande påföljd här. De svenska reglerna är också utformade på ett sådant sätt att det i princip inte finns några hinder att till Sverige ta emot en ung person som dömts till en frihetsberövande påföljd utomlands. De hinder som kan uppstå ligger då normalt hos den stat som har dömt ut påföljden. Att den unge döms till fängelse i stället för slutna ungdomsvård torde rimligen minska de hinder som kan tänkas uppkomma beroende på att den andra staten ställer upp krav på påföljden i sig. I övrigt görs bedömningen att en övergång till fängelsestraff inte har någon inverkan på de möjligheter som finns att ta emot unga personer som dömts utomlands. Några ändringar i den svenska regleringen krävs inte.

För att straffverkställigheten ska kunna överföras från Sverige måste krävas att barnets rättigheter kommer att tillgodoses i det mottagande landet.

Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen) möjliggör överförande av verkställighet av frihetsberövande påföljder, böter och förverkande till och från Sverige. Regeringen har behörighet att i förordning bestämma att frihetsberövande påföljder, böter och förverkande som dömts ut i en annan stat får verkställas i Sverige och att svenska frihetsberövande påföljder, böter eller förverkanden får verkställas utomlands i den mån det följer av en bilateral eller multilateral överenskommelse som Sverige ingått med en annan stat. De grundläggande överenskommelserna som omfattas av lagen är Europarådets konvention från 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen), Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer (överförandekonventionen) med 1997 års tilläggsprotokoll och artikel 67–69 i Schengenkonventionen. Av förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVF) framgår vilka överenskommelser som omfattas av lagen samt vilka stater som tillträtt dessa överenskommelser. I den internationella verkställighetslagen nämns varken fängelse eller slutna ungdomsvård specifikt utan man hänför sig helt till frihetsberövande påföljder. Det finns alltså inte något behov av att göra ändringar i internationella verkställig-

hetslagen. Lagen verkar inte heller ha tillämpats för överförande av verkställighet av sluten ungdomsvård till en annan stat.²²

Det finns, enligt utredningens bedömning, inget behov av ändringar i den internationella straffverkställighetslagen. Vid bedömningar i det enskilda fallet om ett barn eller ungdom ska medges rätt att verkställa sitt straff i annat land än Sverige ska barnets bästa vara avgörande för beslutet.

Inte heller i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen) nämns påföljden sluten ungdomsvård. I stället talas om frihetsstraff och fängelse beträffande svenska frihetsberövande påföljder. Inte heller den nordiska lagen behöver alltså ändras med anledning av de förslag som utredningen lämnar.

Påföljden sluten ungdomsvård bör utmönstras ur 1 kap. 4 §, 3 kap. 12, 13 och 21 §§ lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska verkställighetslagen). När barn och unga ska dömas till fängelse bör det bli enklare för dem att få verkställa straffet i hemlandet. Utredningen bedömer att det på ett generellt plan är bäst för barn att verkställa straff i det egna hemlandet de kan tala sitt modersmål och där deras anhöriga finns. Detta förutsätter dock att fängelseverksamheten i det andra landet är anpassat för barn och unga och att det i det enskilda fallet bedöms vara det bästa för barnet. Det blir dock en fråga som får avgöras i varje enskilt fall.

En särskild fråga är dock om överförande av straffverkställighet bör kunna ske utan barnets samtycke eller om 2 kap. 3 § europeiska verkställighetslagen bör ändras i fråga om barn. Av bestämmelsen följer att en dom som huvudregel får sändas över till ett annat medlemsland om den dömde har samtyckt till det. Enligt andra stycket krävs dock inte samtycke om den dömde är medborgare och bosatt i den andra medlemsstaten, efter verkställigheten av påföljden kommer att utvisas till den andra medlemsstaten till följd av att det finns ett beslut om utvisning i domen, eller den dömde har flytt eller på annat sätt återvänt till den andra medlemsstaten på grund av det straffrättsliga förfarandet mot honom eller henne i Sverige eller efter det att domen meddelades.

Utredningen gör bedömningen att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen beträffande barn. Även om det inte krävs samtycke från den dömde finns det inte heller något absolut krav på att Kriminal-

²² SOU 2013:21, s. 313.

vården ska sända över en dom enligt bestämmelsen. Vid bedömningen av om en fängelsedom för ett barn ska sändas över till en annan stat för verkställighet ska Kriminalvården beakta barnkonventionens bestämmelser och då bl.a. låta barnet komma till tals och beakta barnets vilja. Kriminalvården ska även säkerställa att de rättigheter som i övrigt följer av barnkonventionen uppfylls i den andra staten och om så inte är fallet avstå från att sända domen. Vid bedömningen ska även tas hänsyn till om den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs till den andra staten och om det i övrigt är lämpligt (se 2 kap. 1 § europeiska verkställighetslagen). Det finns alltså ett stort utrymme för Kriminalvården att avstå från att sända en dom som gäller ett barn för verkställighet i en annan medlemsstat.

Utöver de ändringar i europeiska verkställighetslagen som påtalats ovan finns det även bestämmelser i vissa förordningar där påföljden slutna ungdomsvård behöver utmönstras. Påföljden bör utmönstras ur följande förordningar.

- 3 och 9 b §§ förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige,
- 4 och 15 §§ förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,
- 4 och 13 §§ förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
- 2 kap. 1 a–4 §§, 3 kap. 7 och 11 §§ förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,
- 2 kap. 2 och 11 §§ förordning (2021:713) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

12 Alternativt förslag om påföljden slutna ungdomsvård behålls i påföljdssystemet

12.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under arton år och föreslå lämpliga förändringar. Utredningen har kommit fram till att barn och unga, för det fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Av direktiven följer emellertid ett uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett förslag som innebär att slutna ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap och har lämnat fullständiga författningsförslag för en sådan lösning. En fråga som särskilt har utpekats i direktiven är att maximitiden för slutna ungdomsvård ska förlängas (se avsnitt 12.2 nedan).

I följande avsnitt lämnar utredningen alltså ett alternativt förslag till huvudförslaget. Det innebär att argumentationen delvis måste ta sin utgångspunkt ur andra överväganden i det här avsnittet än de som framgår av utredningens huvudförslag. Ett exempel på det är att utredningens utgångspunkt i fråga om åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen i det här avsnittet än när huvudförslaget presenteras. Detta är en ofrånkomlig följd av att uppdraget omfattar att redovisa överväganden och förslag om både den lösning utredningen förordar och ett förslag som utredningen inte förordar. Huvudförslaget finns i kapitel 10 och 11.

SiS har i en skrivelse till regeringen samt i ett budgetunderlag för åren 2024–2026 angett att det finns behov av förändringar i lagstiftningen som reglerar myndighetens verksamhet. Behovet utgår enligt

SiS från att det finns utmaningar inom verksamheten som påverkar möjligheter att bl.a. bedriva en trygg och säker vård och behandling. Genom hemställan har SiS lyft ett antal frågor där det enligt myndighetens uppfattning finns behov av förändringar. Förslagen avser i flera hänseenden ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och att förbättra myndighetens möjligheter att öka säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen.¹ Utredningen ifrågasätter inte att det finns behovs av sådana förändringar i regelverket om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Av direktiven framgår emellertid att det inte ingår i uppdraget att föreslå förändringar av de särskilda befogenheter som regleras i 13–17 a §§ LSU. Den regleringen, som bl.a. avser begränsningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster, utreds i ett annat sammanhang.²

SiS har även i skrivelse till regeringen fört fram att förordningen (2007: 1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse, inte är ändamålsenlig i alla delar och att tillägg behövs avseende t.ex. aspekter som trygghet och säkerhet och regeringens förväntningar på myndigheten att verka för att minska risken för återfall i brott (se avsnitt 12.3).

Så som beskrivits ovan i kapitel 3 infördes sluten ungdomsvård i samband med 1999 års förändringar av påföljdssystemet. Påföljden och dess reglering har alltså varit i bruk i drygt 20 år. Det har vid några tillfällen, bl.a. 2011 och 2018 genomförts förändringar i LSU.³ Utredningens bedömning är att den praktiska verkställigheten av påföljden inom ramen för frihetsberövandet, med förbehåll för de behov av förändringar som behandlas i ett annat sammanhang, fungerar väl för de unga lagöverträdarna (se avsnitt 11.2.1 och 11.2.2). Det finns mot den bakgrunden inte några omfattande behov av att ändra eller komplettera verkställighetslagstiftningen. Företrädare för SiS har framfört att det finns behov av att skärpa lagstiftningen i flera avseenden.⁴ I följande avsnitt redogörs för de behov av förändringar

¹ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022 och Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, den 24 februari 2023, dnr 1.1.3-7276-2022.

² Se Uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem, bilaga till regeringskanslibeslut 2022-03-31 § 170.

³ Se prop. 2010/11:107 och prop. 2017/18:169.

⁴ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022 och Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, den 24 februari 2023, dnr 1.1.3-7276-2022.

som utredningen har noterat. En annan fråga gäller övergången från frihetsberövande till livet i frihet. Enligt utredningen är det otillfredsställande att de unga inte ges en möjlighet till en mer strukturerad verkställighet i frihet med stöd och kontroll. SiS har lämnat förslag till en möjlig lösning av denna fråga. Myndighetens förslag och utredningens ställningstaganden redovisas nedan under avsnitt 12.5.

12.2 Förlängd maximitid för slutna ungdomsvård

Utredningens förslag: Den maximala tid som rätten får bestämma för slutna ungdomsvård ska höjas till åtta år.

Enligt uppdraget ska utredningen föreslå att den föreskrivna maximitiden för slutna ungdomsvård höjs om påföljden behålls för barn och unga med bibehållet tillämpningsområde. Intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid ska enligt direktiven särskilt beaktas i det sammanhanget.

I dag vårdas unga upp till 21 år vid särskilda ungdomshem. Samma ålderskategori är även aktuell vid verkställighet av slutna ungdomsvård. Utredningen har i kapitel 10 ovan övervägt om påföljden slutna ungdomsvård ska finnas kvar och att ansvaret för att verkställa påföljden delas mellan SiS och Kriminalvården på så vis att barn och unga inleder verkställigheten vid ett särskilt ungdomshem och sedan flyttas över till Kriminalvården vid en viss ålder.

Enligt de bedömningar som har redovisats tidigare anser dock utredningen inte att det är lämpligt att överföra en dömd från ett ungdomshem till en anstalt när personen uppnår en viss ålder (se avsnitt 10.6.3). Det bedöms inte heller lämpligt att införa en möjlighet att omvandla en dom på slutna ungdomsvård till ett fängelsestraff under pågående verkställighet (se avsnitt 10.6.3). Utgångspunkten här är alltså att SiS ska ansvara för hela verkställigheten av en dom på slutna ungdomsvård om den påföljden finns kvar.

Slutna ungdomsvård får bestämmas till en viss begränsad tid, lägst 14 dagar och högst fyra år (se 32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken och avsnitt 3.5.1 ovan). När strafftiden bestämdes till maximalt fyra år för slutna ungdomsvård gjordes en jämförelse med hur lång den maximala strafftiden i fängelse skulle kunna vara för ett barn eller en ungdom som dömdes för mord. Vid den tidpunkten fanns det bara

två ”straffmättningsstationer” för mord, nämligen fängelse i 10 år eller på livstid. Påföljden för mord bestämdes då till livstids fängelse endast i de allvarligaste fallen.⁵ Med den utgångspunkten var normalpåföljden tio års fängelse. Sedan dess har straffet för mord skärpts genom flera lagändringar. Straffet är nu fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid. Som skäl för livstids fängelse ska det särskilt beaktas om gärningen föregåtts av noggrann planering, präglats av särskild förlagenhet, syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, inneburit svårt lidande för offret eller annars varit särskilt hänsynslös.

En konsekvens av den senaste lagändringen är att omständigheterna i fortsättningen inte måste i lika hög grad som tidigare tala i skärpande riktning för att de ska motivera ett livstidsstraff.⁶ Detta medför att livstidsstraffet kommer att dömas ut i fler fall där straffet enligt tidigare rättspraxis stannat vid tidsbestämt fängelse på den övre delen av straffskalan. En sådan förändring av bestämmelsen får verkningar även avseende tillämpningen av den tidsbestämda delen av straffskalan. Utgångspunkten för straffvärdet vid mord är numera fängelse i sexton år om straffet är tidsbestämt.⁷

I det här sammanhanget kan det även vara värt att nämna att ett livstidsstraff som omvandlas till viss tid enligt uttalanden i förarbeten och praxis normalt bestäms till mellan 18 och 25 år. Fängelsestraffets längd får inte understiga arton år och ska bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet (se 4 § lagen, 2006:45, om omvandling av fängelse på livstid). Om en omvandling till arton års fängelse inte anses möjlig på grund av brottets karaktär och svårighetsgrad torde i allmänhet en strafftid om 21 års fängelse få anses vara tillräcklig med möjlighet att under särskilt försvärande omständigheter bestämma påföljden till 24 års fängelse. Vid synnerligen försvärande omständigheter bör fängelsestraffet bestämmas till en längre tid än 24 år.⁸

I samband med att straffskalan för bl.a. mord skärptes 2009 uttalades i förarbetena att skärpningen inte var avsedd att påverka kri-

⁵ Se Högsta domstolens dom NJA 2007 s. 194.

⁶ Se prop. 2018/19:138 s. 16.

⁷ Se Högsta domstolens dom ”Mordet med kökskniven”, NJA 2021 s. 32.

⁸ Se prop. 2005/06:35 s. 42 och NJA 2008 s. 579 I–III.

terierna för omvandling av livstidsstraff.⁹ Högsta domstolen har dock i ett avgörande efter lagändringen angett att det inte alltid är tillräckligt att tidsbestämma straffet till 24 år. Skärpningen av straffskalan tillsammans med att det i det aktuella fallet handlade om flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarligt slag innebar att straffet tidsbestämde till 30 år.¹⁰ Vid den senaste lagändringen av straffet för mord gjordes inga uttalanden om en eventuell effekt när det gäller omvandling av livstidsstraff.¹¹

Sedan påföljden slutna ungdomsvård infördes har alltså flera reformer genomförts för att höja straffnivån för den allvarligaste brottsligheten, inte minst när det gäller mord.¹² Dessa reformer har syftat till att påverka straffmätningen i skärpande riktning även för unga lagöverträdare samtidigt som de föreskrivna tiderna för slutna ungdomsvård inte har förändrats. Av utredningens direktiv följer att de överväganden som kommit till uttryck genom dessa reformer bör få genomslag också när det gäller regleringen avseende frihetsberövande påföljder för unga i åldersgruppen 15–17 år. Även vid återfall i allvarlig brottslighet bör det enligt direktiven finnas utrymme att skärpa reaktionen från samhällets sida.

Om inte det maximala straff som kan dömas ut för slutna ungdomsvård höjs är det utredningens bedömning att barn och unga i högre utsträckning än nu kommer att dömas till fängelse för att påföljden slutna ungdomsvård inte bedöms som tillräckligt ingripande. Om påföljden slutna ungdomsvård alltjämt behålls som huvudpåföljd för den aktuella åldersgruppen vore det en olycklig utveckling med tanke på att Kriminalvården inte har någon särskild anpassad verksamhet för unga. Ambitionen bör alltså vara att så många som möjligt kan omfattas av en påföljd på slutna ungdomsvård.

Frågan är då hur mycket den maximala strafftiden ska höjas. Med den reglering och praxis som gäller för ungdomsreduktion och villkorlig frigivning är det svårt att se något mer påtagligt behov av att öka maxstraffet för slutna ungdomsvård. Om man utgår från de riktlinjer för straffreduktion för unga lagöverträdare som utvecklats i praxis skulle ett livstidsstraff som motsvarar 24 års fängelse för en vuxen lagöverträdare motsvara ett straffmätningssvärde på drygt tre år för

⁹ Se prop. 2008/09:118 s. 27.

¹⁰ Se Högsta domstolens dom NJA 2011 s. 872.

¹¹ Prop. 2018/19:138.

¹² Prop. 2008/09:118 Straffet för mord m.m., prop. 2013/14:194 Skärpt straff för mord och prop. 2018/19:138 Straffet för mord.

en person som begått brottet vid femton års ålder. Motsvarande siffra för en 16- och 17-åring är fyra respektive drygt fem år.

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att de angivna utgångspunkterna endast är riktlinjer och att påföljdsbestämningen i varje enskilt fall måste ske nyanserat och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Det är varken rimligt eller möjligt att i varje fall låsa sig vid vissa andelar av straffvärdet för en vuxen. Straffmätningens värde måste också kunna variera om den dömda nyss fyllt exempelvis 17 år eller om han eller hon inom kort ska fylla arton år.

Det måste också beaktas att påtagliga förändringar sannolikt kommer att ske i straffsystemet de närmaste åren och att de också kommer att påverka reglerna för unga lagöverträdare i skärpande riktning.

Mot den bakgrunden och då statistik från SiS visar att många av de som döms till sluten ungdomsvård är drygt 17 år kan det finnas behov av att döma ut en betydligt längre strafftid än den nuvarande maximitiden.

De maxtider som har övervägts är om strafftiden ska bestämmas till sex eller åtta år. Det skulle kunna hävdas att sex år är tillräckligt givet den reglering som gäller i dag. Utredningen anser dock att den maximala strafftiden ska förlängas till åtta år. Det finns då ett utrymme även för framtida förändringar när det gäller straffmätning för unga lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Om strafftiden för sluten ungdomsvård höjs till åtta år finns det dessutom utrymme att döma även den som begår allvarlig brottslighet strax innan han eller hon fyller arton år till sluten ungdomsvård i stället för fängelse.

En höjning av maximistraffet för sluten ungdomsvård kommer att leda till att åldersstrukturen förändras vid de särskilda ungdomshemmen. Om den dömda vid inskrivningen är drygt 17 år, vilket är vanligt, kommer den dömda att vara fyllda 25 år när han eller hon frigges. Men det mesta talar dock för att det inte kommer att bli vanligt förekommande. Att barn avtjänar frihetsberövande påföljder tillsammans med unga vuxna på nu angivet sätt bedöms inte vara det bästa ur ett barnperspektiv. En sådan konsekvens, som sannolikt inte kommer aktualiseras ofta, är dock oundviklig. Man bör också verka för en ökad differentiering utifrån ålder vid de särskilda ungdomshemmen om fler dömda över arton år ska avtjäna sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen. Redan i dag är dock åldersintervallet relativt brett och det förekommer att individer över 21 år verkställer sluten ungdomsvård. SiS arbetar således med differentiering

av barn utifrån om de är skolpliktiga eller inte, kön, krav på säkerhetsnivå och problembild. SiS bör dock ytterligare utveckla anpassningen av verkställigheten så att äldre dömda kan beredas lämplig utbildning och sysselsättning. Det kan t.ex. handla om att i större utsträckning än nu erbjuda dessa personer yrkesutbildningar, lämplig praktik eller arbete under tiden på ungdomshemmet.

12.3 Förordning med instruktion för SiS

Utredningens förslag: I förordningen med instruktion för SiS verksamhet ska det uttryckligen anges att SiS även ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen.

Genom tillägg av en ny paragraf ska det också klarläggas att SiS vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska verka för att påföljden genomförs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott ska förebyggas under verkställigheten. Vidare ska det anges att SiS särskilt ska vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, eventuellt narkotikamissbruk bekämpas och till att innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Av 1 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse (i fortsättningen ”SiS instruktion”) följer att SiS ansvarar för sådana hem som avses i 2 § LVU samt 22 och 23 §§ LVM. Myndigheten ska särskilt svara för planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen, anvisning av platser till hemmen, ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll, metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete (2 §). SiS får utföra uppdrag åt kommuner och regioner i samband med avgiftning av missbrukare, utslussning, eftervård eller andra insatser som anknyter till verksamheten vid sådana hem som anges i 1 §. Myndigheten får också tillhandahålla sådana varor och tjänster som produceras huvudsakligen av intagna som ett led i verksamheten vid sådana hem som anges i 1 § (se 3 § SiS instruktion).

SiS ska vidare utforma sin verksamhet så att den utgår från flickors och pojkers samt kvinnors och mäns villkor och behov, inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn bedöma konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa (se 4 § SiS instruktion).

tion). Myndigheten ska i sin verksamhet utgå från ett brukarperspektiv. Genom samverkan med andra myndigheter och övriga aktörer ska SiS verka för att brukarna får en sammanhållen vård (se 5 § SiS instruktion).

En väsentlig del av SiS verksamhet utgörs av att verkställa påföljden sluten ungdomsvård. Inom ramen för den uppgiften arbetar SiS med att förebygga brott och att främja den dömdes återanpassning i samhället. Myndigheten har också en tydlig uppgift att tillgodose krav på säkerhet och att exempelvis motverka våld eller hot på intuitionerna och avvikningar. Dessa delar av myndighetens uppdrag saknas i förordningen.

En jämförelse med Kriminalvårdens instruktion visar bl.a. att Kriminalvårdens uppdrag innefattar att verkställa utdömda påföljder, verka för att påföljderna verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att återfall i brott förebyggs (se 1 och 2 §§ förordning, 2007:1172, med instruktion för Kriminalvården, i det följande förkortad "Kriminalvårdens instruktion").

Kriminalvården ska enligt sin instruktion särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov (se 2 §). Av instruktionen följer också att anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av övervakning och kontroll, dels de intagnas behov av sysselsättning samt främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning (se 3 § första stycket). Frivårdsorganisationen ska vara utformad så att den dels tillgodoser behovet av kontroll, stöd och andra åtgärder när det gäller klienterna, dels främjar ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med övriga myndigheter (se 4 §).

Jämförelsen visar att det uppdrag som SiS har enligt sin instruktion fortfarande i huvudsak avser vård enligt LVU och LVM. När sluten ungdomsvård infördes var också avsikten att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen i grunden skulle vara inriktad på vård.

Förutsättningarna för SiS uppdrag har ändrats. Erfarenheten av påföljden visar att det finns ett större behov av att beakta samhällsskyddsaspekter än tidigare. Erfarenheten visar också att SiS har haft stora utmaningar när det gäller att åstadkomma en verksamhet som är trygg och säker för dömda och för personalen. Myndigheten har också under senare år arbetat systematiskt för att komma till rätta

med bl.a. avvikningar. Det arbetet har också lett till att färre personer nu avviker från de särskilda ungdomshemmen.

Det kan mot den bakgrunden finnas anledning att tydliggöra myndighetens uppdrag vid verkställighet av sluten ungdomsvård och att uttryckligen ange myndighetens ansvar att bl.a. motverka återfall i brott och främja den dömdes återanpassning i samhället.

Det är svårt att undvika att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen får allt större likheter med verksamheten vid Kriminalvårdens anstalter. Detta framgår även av att SiS på senare tid har förändrat organisationen, bl.a. till följd av uttalanden från JO, så att man numera som regel inte blandar unga som har placerats enligt LVU med de som dömts till sluten ungdomsvård.¹³

Om påföljden sluten ungdomsvård ska finnas kvar med SiS som ansvarig huvudman är det viktigt att det uppdrag som SiS har när det kommer till att verkställa påföljd också framgår av myndighetens instruktion.

Det bör därför göras tillägg i SiS instruktion som innebär att SiS ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen. I instruktionen bör även klarläggas att SiS vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska verka för att påföljden verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Statens institutionsstyrelse ska dessutom särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruk bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Formuleringarna överensstämmer med vad som gäller för Kriminalvården.

En möjlig framtida konsekvens av ändringen är att SiS i större utsträckning än för närvarande skulle kunna utbyta information med andra myndigheter i brottsförebyggande syfte, vilket bl.a. skulle innebära att SiS skulle få del av mer information om de personer som ska tas in för verkställighet. En sådan konsekvens vore rimlig mot bakgrund av att SiS då kommer att kunna fatta bättre underbyggda beslut om t.ex. placering, användning av elektroniska kommunikationstjänster och andra säkerhetsrelaterade frågor. En sådan förändring kräver dock även förändringar i den reglering som styr SiS möjlighet att hantera personuppgifter. Utredningen har inget uppdrag att utreda förutsättningarna för en sådan förändring och har inte heller möjlighet att inom den tidsram som utredningen har genomföra de över-

¹³ Se t.ex. JO beslut den 17 december 2018, dnr 7107-2018 och JO beslut den 21 februari 2019, dnr 6204-2018.

väganden som krävs för att föreslå förändringar i personuppgiftshandlingen. Om det finns behov för SiS att hantera personuppgifter i större utsträckning än nu får den frågan i sådant fall utredas i annat sammanhang, innebär visserligen en viss inskränkning av den enskildes integritet, men kan samtidigt innebära att våldsamma eller hotfulla situationer kan undvikas i högre utsträckning än nu genom att SiS har mer information om de intagna och då t.ex. kan undvika att placera personer med konkurrerande gängtillhörighet på samma avdelning. Att genomföra förslag som innebär ett visst ingrepp i ett enskilt barn eller en enskild ungdoms integritet för att öka säkerheten för såväl övriga barn som personal på en avdelning bedömer utredningen i den givna situationen som i överensstämmelse med vad som är bäst för barnen som avtjänar straff som grupp.

Slutligen bör nämnas att det kan finnas anledning att genomföra den föreslagna ändringen i SiS instruktion även om lagstiftaren väljer att gå vidare med utredningens huvudförslag. Det beror bl.a. på att utredningen föreslår ett sent ikraftträdande för de huvudförslag som lämnas (se avsnitt 14.1 nedan), vilket innebär att SiS kommer att fortsätta verkställa sluten ungdomsvård under flera års tid även om det beslutas att barn ska dömas fängelse och avtjäna straffen vid kriminalvårdsanstalt. Dessutom kommer det finnas utdömda påföljder som inte har verkställts den dag huvudförslagen träder i kraft och som ska verkställas av SiS (se avsnitt 13.3.3 och 14.2 nedan). Slutligen föreslår utredningen att rätten i undantagsfall ska kunna besluta att barn får avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem, vilket innebär att SiS även i framtiden kommer verkställa påföljder även om antalet sådana beslut förväntas bli litet.

12.4 Kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet

Utredningens förslag: En kvalifikationstid för när vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får beviljas ska införas i 18 § LSU. En vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får beviljas först sedan två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får en vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit.

I LSU finns det inte någon kvalifikationstid för när en intagen kan beviljas vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet så som det gör beträffande permission i fängelselagen (se avsnitt 7.3 ovan). Av 18 § LSU följer i stället att den dömda ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Inför ett beslut om vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet ska SiS höra socialnämnden i den dömdes hemort om det inte är uppenbart obehövligt (22 §).

För att skapa tydliga och förutsägbara rutiner för de unga hade SiS tidigare generella riktlinjer där det framgick när och hur ofta vistelse utanför ungdomshemmet kunde beviljas. I lagstiftningsärendet om förbättrad utslussning från slutna ungdomsvård uttalades dock att det inte var möjligt att ange en generell tidpunkt för när olika utslussningsåtgärder skulle vidtas i och med att behovet av konkreta åtgärder varierar utifrån strafftid och personliga och sociala förhållanden.¹⁴ SiS tolkade uttalandet så att generella riktlinjer inte borde användas och numera prövas varje ansökan om vistelse utanför ungdomshemmet mot den enskildes behov av sådan vistelse.

Som en allmän utgångspunkt beviljas dock inte ansökningar om vistelser utanför ungdomshemmet under den inledande verkställighetstiden då utredning eller kartläggning av den unge pågår. Detta innebär att en ansökan om vistelser utanför ungdomshemmet normalt inte medges under de första två månaderna av verkställigheten (se om verkställighetens faser i avsnitt 7.4.2 ovan). Det beror bl.a. på att det först är efter att utredningen och kartläggningen av den unge är klar som SiS har tillräcklig information om den unge för att kunna göra en väl underbyggd risk- och säkerhetsanalys.

Företrädare för SiS har uppgett att den otydlighet som finns i det nuvarande regelverket skapar frustration hos de intagna ungdomarna. Otydligheten innebär att ungdomarna ställer upprepade frågor om när utevistelser kan komma i fråga och sedan inte blir nöjda med de vaga besked som personalen kan lämna. Detta leder i sin tur till onödiga motsättningar mellan de intagna och personalen. SiS anser att det hade varit en fördel för både de intagna ungdomarna och för perso-

¹⁴ Se prop. 2010/11:107 s. 15.

nalen om det fanns en tydlig kvalifikationstid i LSU för när utevistelser kan komma i fråga.

Enligt 10 kap. 1 § fängeslagen gäller att en intagen får beviljas permission om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den angivna tiden inte har förflutit.

Utredningen ansluter sig till den bedömning som företrädare för SiS har redogjort för och bedömer att det vore bättre för de barn och unga som tas in för att avtjäna sluten ungdomsvård att ramarna för verkställigheten är så tydliga som möjligt. Det bör av den anledningen införas en kvalifikationstid för vistelse utanför ungdomshemmet.

Frågan är hur lång kvalifikationstiden bör vara. Eftersom det är fråga om barn och unga som hålls inlåsta bör tiden inte vara alltför lång. Tiden bör dock anpassas till myndighetens behov av att göra de nödvändiga avvägningarna mellan samhällsskydd och den enskildes behov av utevistelser. En rimlig och lämplig kvalifikationstid är två månader, vilket motsvarar den tid som utrednings- och kartläggningsfasen beträffande den intagne normalt pågår.

Det är inte möjligt att nu förutse alla situationer som kan uppstå under en verkställighet. Det är inte heller i lagstiftningsprocessen möjligt att förutse och ta hänsyn till varje enskild individs behov. För att inte lagstiftningen ska bli alltför rigid och med hänsyn till att lagen kommer att påverka barn och unga bör kvalifikationstiden för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet inte vara absolut. Det ska därför finnas en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bevilja en intagen vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet innan två månader av straffet har förflutit. Det kan t.ex. vara så att den unge behöver besöka tandläkare eller närvara vid annan liknande aktivitet som är särskilt viktig eller nödvändig för den unge.¹⁵ Ytterligare skäl att bevilja en ungdom vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet innan tvåmånadersperioden har löpt skulle kunna vara för att delta i strukturerad färdighetsträning som anordnas av SiS.

Sammantaget innebär förslaget alltså att det ska införas en kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet. Bestämmelsen bör införas i LSU. Tiden bör bestämmas till två månader från det att straffet började avtjänas. I undantagsfall, om det finns

¹⁵ Jfr prop. 2009/10:135 s. 160.

särskilda skäl, bör dock en vistelse utanför ungdomshemmet kunna beviljas trots att den kvalifikationstiden inte har förflutit. Precis som nu bör den tid då den dömda befinner sig på en beviljad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet räknas in i verkställighetstiden.

12.5 Villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård

I avsnitt 10.5 ovan har utredningen redogjort för bedömningen att det är till barnens bästa att en frihetsberövande påföljd för barn innehåller en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet i anstalt och frihet. Det är också avsikten att det ska ske en strukturerad övergång från slutna ungdomsvård till livet i frihet och det har genomförts förändringar i lagstiftningen som syftar till bättre utslussning. Det finns emellertid fortfarande vissa inbyggda utmaningar i systemet, bl.a. att det är olika ansvariga huvudmän för verkställigheten av påföljden och den efterföljande vården och att SiS inte har en verksamhet som ger möjlighet till vård i frihet på den dömdes hemort oavsett var den unge bor.

SiS har nyligen tagit fram två förslag till hur utslussning från slutna ungdomsvård skulle kunna utformas på ett mer ändamålsenligt sätt. Det ena förslaget innebär att det ska följa en lagstadgad eftervård efter den frihetsberövande delen av straffet och det andra förslaget innebär att det införs villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård. De båda förslagen presenteras kortfattat nedan. Därefter redovisas utredningens bedömning av om något förslag bör lämnas i frågan.

12.5.1 SiS förslag om villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård

Utformningen av villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård

SiS förslag innebär att den som döms till slutna ungdomsvård blir villkorligt frigiven när två tredjedelar av straffet har verkställts.

Inför villkorlig frigivning ska SiS i samråd med den dömda och socialtjänsten utarbeta en individuell plan som den dömda ska följa. Syftet är att ge den unge alternativ till en kriminell livsstil, förhindra återfall i brottslighet och förbättra möjligheterna till inslussning i

samhället. Den individuella planen får innehålla föreskrifter om bl.a. boende, skola eller annan sysselsättning, deltagande i fritidsaktiviteter och missbruksbehandling eller annan vård och behandling. Villkorlig frigivning förutsätter att den dömda deltar i daglig sysselsättning med antingen skola, praktik, behandlingsinsatser, arbete eller en kombination av sådan sysselsättning. Planen kan även innehålla föreskrifter om att den dömda ska delta i andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Även föreskrifter om den dömdes vistelseort eller andra anvisningar om platser eller områden den dömda ska vistas eller inte får vistas kan ingå i planen. SiS ska ha möjlighet att kontrollera att föreskrifterna efterlevs genom elektronisk övervakning. Kombinationen stöd och kontroll bedöms kunna leda till att behandlingsinslagen får större effekt när det gäller att minska risken för återfall i brott.

Om den dömda missköter den individuella planen ska det finnas möjlighet för SiS att ändra eller besluta om nya föreskrifter eller meddela den dömda en varning. Om den dömda ändå inte följer den upprättade planen ska en särskild nämnd kunna besluta att en del av den villkorligt medgivna friheten ska förverkas. Ett sådant beslut innebär att den dömda ska återintas vid ett särskilt ungdomshem i det antal dagar som nämnden har beslutat om. Om villkorligt medgiven frihet förklaras helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning, det som förverkats anses som en ny påföljd om sluten ungdomsvård eller ett nytt fängelsestraff. Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt LSU och strafftidslagen.

Enligt förslaget ska det finnas möjlighet för SiS att besluta att den villkorliga frigivningen skjuts upp om det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten har underlåtit att delta i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främjar hans eller hennes anpassning i samhället, eller den dömda annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Om den villkorliga frigivningen skjuts upp ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske.

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp eller förverkas efter att den dömda fyllt 21 år och det inte finns sådana skäl emot överföring som nämnts ovan, ska den dömda föras över till Kriminalvården för att fortsätta verkställigheten på anstalt.

SiS förslag på organisering av villkorlig frigivning

SiS har även lämnat förslag till hur myndigheten kan verkställa sluten ungdomsvård i frihet. En sammanställning av 418 domar där påföljden bestämdes till sluten ungdomsvård mellan åren 2016–2021 visar att antalet domar på sluten ungdomsvård skiljer sig åt mellan kommunerna. En klar majoritet av de dömda kommer från Stockholm, Göteborg och Malmö. Omkring 85 procent av ungdomarna har sin hemkommun inom en till en och en halv timmes resa med bil från närmaste ungdomshem med uppdrag att verkställa sluten ungdomsvård. Det vore därmed möjligt att organisera en uppsökande verksamhet med utgångspunkt från de ungdomshem som har i uppdrag att verkställa sluten ungdomsvård. Även mindre orter kan ha enstaka ungdomar som döms. Det innebär att SiS måste räkna med att ha en organisation som har beredskap att nå ut över hela landet.

Vid ungdomshemmen som ska arbeta med ungdomar i frihet kommer det funktioner med tydliga uppdrag, mandat och förutsättningar för uppdraget att behövas. SiS föreslår att LSU-koordinatorer och behandlingssekreterare i samverkan ska utgöra navet under verkställigheten, både på institution och i frihet. För att tydliggöra arbetet med de ungas verkställighetsplanering anser SiS att det ska inrättas lokala LSU-team alla ungdomshem som har platser för sluten ungdomsvård. I LSU-teamen ska ingå lokal säkerhetssamordnare, LSU-koordinatorer, psykolog, behandlingssekreterare och pedagog.

Från och med 2023 kommer SiS att ha fem ungdomshem med LSU-platser varav två med säkerhetsklass 1. För att genomföra förslaget behöver de två största ungdomshemmen (Råby och Sundbo) anställa två nya LSU-koordinatorer vardera och övriga en koordinator. Kostanden för det uppskattas till cirka 5 300 000 kronor årligen.

SiS har en central organisation med en placeringsenhet som tar beslut i enskilda individärenden gällande sluten ungdomsvård. Det finns därmed förutsättningar för en nationell rättssäkerhet och likställighet i handläggningen. Det finns också LSU-koordinatorer på varje ungdomshem som vårdar dömda ungdomar. Det innebär att SiS som myndighet redan har förutsättningar för och kommer att kunna ha en organisation som svarar upp mot de lokala behoven som finns för att verkställa villkorlig frigivning.

12.5.2 Utredningen lämnar inte något förslag om villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård

Utredningens bedömning: Det bör inte lämnas något förslag om att införa villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård. Om sluten ungdomsvård behålls som påföljd finns det dock skäl att göra en genomgripande analys av möjligheten att införa villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård. Det lagförslag som SiS har presenterat kan tjäna som underlag för en sådan analys.

Så som redovisats ovan har SiS tagit fram ett förslag om villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

Förslaget om villkorlig frigivning överensstämmer i allt väsentlig med den befintliga regleringen om villkorlig frigivning från fängelsestraff. En sådan ordning skulle möta den unges behov av en strukturerad övergång, vilket är av stor betydelse för att främja den unges återanpassning i samhället. Regleringen skulle ge en tydlighet i övergången från frihetsberövande till frihet och erfarenhet skulle kunna hämtas från villkorlig frigivning från fängelsestraff.

Införandet av villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård kräver dock omfattande förändringar i SiS organisation och arbete.

Myndigheten har ungdomshem med placeringar för sluten ungdomsvård på fem platser i landet vilket innebär att det i många fall skulle vara svårt för myndigheten att tillhandahålla stöd och utöva kontroll i den dömdes hemkommun. Det skulle inte heller vara rimligt att helt lägga en sådan uppgift på socialtjänsten framför allt för att det inte ligger i socialtjänstens uppdrag att utöva sådan kontroll som krävs.

Vidare gör utredningen bedömningen att införandet av villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård skulle förutsätta att ansvaret för ungdomsövervakning flyttas över till SiS. I lagstiftningsärendet som ledde till att ungdomsövervakning infördes gjorde SiS bedömningen att myndigheten skulle behöva bygga upp en helt ny verksamhetsform om SiS tilldelades ansvaret för att verkställa den påföljden. Kostnaden för att bedriva verksamheten uppskattade SiS till över 100 miljoner kronor per år (inte inräknat de initiala kostnaderna för uppbyggnad av verksamheten). Vid den beräkningen hade SiS dessutom antagit att det skulle vara tillräckligt att myndigheten etablerade verksamhet

för ungdomsövervakning på tio platser i landet, vilket man senare under lagstiftningsärendet ansåg vara otillräckligt. SiS uttalade i sitt remissvar att Kriminalvården var bättre lämpad att ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning. SiS saknar i dag organisatoriska förutsättningar att ansvara för verkställigheten efter villkorlig frigivning. Det finns visserligen möjlighet att genomföra förändringar som gör att myndigheten skulle kunna möta ett sånt behov, men utredningen kan dock konstatera att Kriminalvården har byggt upp en organisation som har anpassats för att ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning. Det framstår som att verksamheten fungerar väl. I utredningens uppdrag ingår inte att överväga en förändring i fråga om ansvaret för ungdomsövervakning. Det är inte heller försvarbart att bygga upp parallella organisationer för stöd och kontroll av unga i åldern 15–21 år.

Mot den bakgrund som nu tecknats lämnas inte något förslag till reglering om villkorlig frigivning. Samtidigt är det en utgångspunkt för utredningen att det, inte minst när det gäller unga lagöverträdare, finns ett stort behov av en strukturerad övergång från frihetsberövande till frihet och att ett system med villkorlig frigivning kan tillgodose ett sådant behov.

Om sluten ungdomsvård bibehålls som påföljd bör därför en analys göras av möjligheten att införa en sådan reglering. Det förslag till lagstiftning om villkorlig frigivning som SiS har tagit fram kan under sådana förhållanden tjäna som underlag för en sådan analys (se bilaga 3 till betänkandet).

12.6 Sysselsättningsplikt för den som har fyllt arton år

Utredningens bedömning: Sysselsättningsplikt införs för den som avtjänar sluten ungdomsvård efter att ha fyllt arton år. Den som har sysselsättningsplikt har också rätt till ersättning för sysselsättning som utförs enligt anvisning från SiS.

Det finns i dagsläget ingen sysselsättningsplikt för den som avtjänar sluten ungdomsvård. Det beror främst på att påföljden är avsedd för barn och att det inte har ansetts lämpligt att införa en sådan skyldighet för barn. De som avtjänar sluten ungdomsvård får inte heller någon

ersättning för den tid de deltar i anvisad sysselsättning så som är fallet för de som deltar i sysselsättning vid kriminalvårdsanstalt.

Av nuvarande 12 § LSU följer att den dömd ska ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Den huvudsakliga sysselsättningen vid de särskilda ungdomshemmen utgörs av SiS skola och ett omfattande arbete läggs ner på att motivera de intagna att delta i undervisningen. Många unga som tidigare haft stora utmaningar att följa skolundervisningen på hemorten tar också betyg i flera ämnen under verkställigheten. Det finns dock ingen möjlighet för SiS att vare sig ge ersättning till de som deltar eller vidta åtgärder mot den som inte deltar i vare sig undervisning eller annan erbjuden sysselsättning.

Så som tidigare angetts är cirka en tredjedel av dem som tas in för att avtjäna sluten ungdomsvård redan över arton år när verkställigheten inleds. Ytterligare en tredjedel hinner fylla arton år innan påföljden är verkställd. Det är rimligt att tro att ännu fler av de som döms till sluten ungdomsvård framöver hinner fylla arton år innan verkställigheten upphör. Från den dag en ungdom blir myndig finns det en förväntan på att han eller hon antingen ska försörja sig själv eller utbilda sig. Utredningen har av den anledningen övervägt om det bör införas en sysselsättningsplikt för den som är eller blir myndig när påföljden avtjänas. Redan här förtjänar att nämnas att övervägandena inte omfattar personer under arton år då det inte anses lämpligt att ålägga barn en sådan plikt, bl.a. med hänsyn till barnkonventionens bestämmelser. Övervägandena gäller alltså enbart myndiga personer som avtjänar sluten ungdomsvård.

Fördelen med att införa en sysselsättningsplikt är att de på så vis förbereds för ett liv efter att påföljden är verkställd. Man kan också förvänta sig att det skulle vara enklare att motivera de intagna att delta i sysselsättning om det fanns en sådan skyldighet som dessutom på något vis kunde förenas med en positiv förstärkning. Exempel på positiv förstärkning skulle kunna vara att det samtidigt införs en rätt till ersättning motsvarande den som intagna vid kriminalvårdsanstalt erhåller när de deltar i anvisad sysselsättning.

Att på nu föreslaget vis införa sysselsättningsplikt som innebär en rätt till ersättning som endast omfattar vissa av de som avtjänar straff på en och samma avdelning kan orsaka vissa problem. För det första skulle det kunna betraktas som orättvist att vissa får ersättning

för att delta i en viss sysselsättning medan andra som deltar i samma aktivitet blir utan ersättning. För det andra skulle det innebära att olika regler skulle behöva tillämpas för olika intagna, vilket utgör en komplikation för personalen. Problemen ska dock inte överdrivas. Utredningen anser att fördelarna med ett system som ger starkare incitament för den intagne att delta i erbjuden sysselsättning är större än de utmaningar som skulle följa av att tillämpa regelverket. Den sysselsättning som erbjuds den enskilde ska fortfarande utgå från den enskildes behov och bedömas som lämplig av SiS. Utredningen föreslår därför att det ska införas sysselsättningsplikt för den som är äldre än arton år och avtjänar sluten ungdomsvård. Till sysselsättningsplikten ska kopplas en rätt till ersättning som enbart utgår om den enskilde deltar i den sysselsättning som erbjuds. Ersättningen ska motsvara den som gäller enligt 3 kap. 3 § fängelselagen.

12.7 Utformning av ett alternativt författningsförslag om sluten ungdomsvård behålls som påföljd

12.7.1 Det alternativa författningsförslagets placering i betänkandet

Som angetts ovan har utredningen fått i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett förslag som innebär att sluten ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap när det gäller den frihetsberövande delen av en sådan påföljd och lämna fullständiga författningsförslag. Eftersom detta inte utgör en del av utredningens egentliga förslag och för att inte sammanblandning ska ske med utredningens författningsförslag har det alternativa författningsförslaget placerats sist i det här kapitel. Förslaget blir på så vis tydligare än om det t.ex. hade placerats i en bilaga till betänkandet.

12.7.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 32 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

5 §¹⁶

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, *skall* den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl *däremot*.

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst *fyra* år.

Bestämmelser om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år och rätten med tillämpning av 30 kap. *finner* att påföljden bör bestämmas till fängelse, *ska* den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl *mot det*.

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst *åtta* år.

finns i lagen (1998:603) om verk-

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹⁶ Senaste lydelse 2006:891.

12.7.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård att 12 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹⁷

Den dömd *skall* ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus

Den dömd *ska* ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus

En dömd som har fyllt arton år är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det gäller dock inte den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt nämnda balk får erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Den som har sysselsättningspliket enligt andra stycket har rätt till sådan ersättning som anges i 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

18 §¹⁸

Den dömd ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas

¹⁷ Senaste lydelse 1998:603.

¹⁸ Senaste lydelse 2011:735.

utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs.

Vid vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömda ska befinna sig.

Tid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet enligt första stycket ska räknas in i verkställighetstiden.

Tid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet enligt första stycket får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får dock vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Tid då den dömda beviljats vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet ska räknas in i verkställighetstiden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

12.7.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §¹⁹

Statens institutionsstyrelse ansvarar för sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (särskilda ungdomshem) samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM-hem

Statens institutionsstyrelse ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid sådana särskilda ungdomshem som anges i första stycket.

1 a §

Vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska Statens institutionsstyrelse verka för att påföljden sluten ungdomsvård verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs.

Statens institutionsstyrelse ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, eventuellt narkotikamissbruk bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

¹⁹ Senaste lydelse SFS 2007:1132.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

13.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. I förordningens 14 § anges att en beräkning av konsekvenser ska redovisas i betänkandet om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren föreslå en finansiering.

Enligt 15 § i förordningen ska även konsekvenser av betydelse för den kommunala självstyrelsen redovisas om förslagen i ett betänkande förväntas ha sådan betydelse. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

En konsekvensutredning ska enligt 6 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå samt en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

I följande avsnitt redovisas först den probleminventering som utredningen har gjort samt vilka som påverkas av lagda förslag. Därefter följer en redogörelse för förslagets ekonomiska konsekvenser samt en bedömning av eventuella andra konsekvenser enligt kommittéförordningen.

Enligt direktiven ska utredningen säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen. Hur barnets rätt har beaktats har löpande redovisats, särskilt i kapitel 10–12. I avsnitt 13.4.3 nedan tas därför endast några kompletterande och mer generella synpunkter upp beträffande förslagets påverkan på barn.

13.2 Probleminventering och bedömning av vilka som berörs av förslagen

Utredningens bedömning: De problem som utredningen har identifierat i förhållande till påföljden sluten ungdomsvård är att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen tenderar att bli alltför vid i takt med att strafftiderna blir längre samt att det saknas ett system som säkerställer att alla barn får ett likvärdigt stöd i samband med frigivning. Det finns inte heller förutsättningar att skapa ett rimligt system för villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

De som främst berörs av våra förslag är:

- Enskilda – framför allt barn och unga som kommer att dömas till frihetsberövande påföljd, men även deras anhöriga samt personal vid Kriminalvården och SiS.
- Statliga myndigheter – främst Kriminalvården och SiS, men även i viss mån Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar.
- Socialtjänsterna i landets kommuner.

Utredningens uppdrag att genomföra en översyn av frihetsberövande påföljder för barn och unga har beskrivits ovan samt följer av direktiven.¹ Den nuvarande regleringen i Sverige och våra nordiska grannländer har beskrivits i kap. 3–4 och 7–8 ovan. En översiktlig bild av de

¹ Dir. 2021:99, se bilaga 1.

särskilda förhållanden som gäller för unga lagöverträdare (15–17 år) finns i kap. 5 och 6.

De problem som utredningen har identifierat med det nuvarande systemet är att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen tenderar att bli alltför vid i takt med att strafftiderna blir längre. Ett annat problem är att det saknas förutsättningar för stöd och kontroll i samband med frigivning inom ramen för det regelverk som omgärdar slutna ungdomsvård. Det finns inte heller förutsättningar att föreslå ett system för lagstadgad villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård. Utredningens förslag är därför att även barn och unga ska kunna dömas till fängelse som frihetsberövande påföljd, men att verkställigheten ska ske vid särskilda ungdomsavdelningar som anpassats för att säkerställa att barn får sina behov och rättigheter tillgodosedda. I kapitel 9–11 har utredningen redogjort närmare för de problem och möjliga lösningar som har funnits anledning att utreda närmare. Där redovisas även olika överväganden som gjorts samt de förslag som utredningen har valt att lämna.

Uppdraget omfattar även att, oavsett utredningens ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar för slutna ungdomsvård även om utredningens förslag är att barn och unga ska dömas till fängelse. Utredningens överväganden i den delen finns i kapitel 12.

Utredningens förslag berör enskilda personer, framför allt de barn som kommer att dömas till fängelse i framtiden men även anhöriga till den som döms. Förslagen påverkar även personal vid Kriminalvården och SiS.

Förslagen påverkar Kriminalvårdens och SiS respektive verksamheter. Kriminalvården måste ta fram nya avdelningar som anpassas efter att barn och unga ska avtjäna straff där. Myndigheten måste även anpassa den verksamhet som bedrivs vid de anstalter som ska ta emot barn och unga så att bl.a. skolan och de behandlingsprogram som erbjuds passar den avsedda målgruppen. Dessutom måste utslussnings- och frivårdsåtgärder anpassas till ett yngre klientel. En fördjupad analys behöver göras av de krav som behöver kunna ställas på de stödboenden och HVB-hem som kan bli aktuella för placeringar av barn i samband med utslussning och villkorlig frigivning.

För SiS del innebär utredningens förslag att myndighetens verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård av barn och unga om slutna ungdomsvård utmönstras ur verksamheten.

Socialtjänsterna i landets samtliga kommuner kommer att påverkas av förslagen som lämnas i betänkandet bl.a. genom att socialtjänsten måste utöka samarbetet med Kriminalvården och genom lagkrav som innebär att en ansvarig handläggare ska utses för den unge som avtjänar fängelse.

Förslagen kommer också att i viss mån påverka Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, och Sveriges domstolar, främst i fråga om behov av utbildningsinsatser samt förändringar i t.ex. it- och metodstöd.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

13.3.1 Övergripande effekter av utredningens förslag

Förslagen i betänkandet syftar inte till att fler barn och unga ska dömas till frihetsberövande påföljder. Som en följd av att barn och unga ska dömas till fängelse (där de kommer att bli villkorligt frigivna) i stället för till sluten ungdomsvård (som inte innehåller sådana obligatoriska moment som lagstadgad eftervård eller villkorlig frigivning) kommer de utdömda strafftiderna att bli längre. Den tid som ett barn eller en ung person kommer att vara inlåst kommer dock inte normalt att bli längre genom de förslag som den här utredningen lämnar. Möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning innebär dock att tiden som frihetsberövad kan komma att bli längre om den intagne missköter sig allvarligt under verkställigheten i anstalt.

De senaste åren har en rad olika reformer genomförts som både var för sig och sett gemensamt kommer att innebära att längre strafftider döms ut. Det finns dessutom flera förslag som för närvarande bereds och som också, för det fall de leder till lagstiftning, kommer att innebära att längre strafftider döms ut. Att rättsvårdande myndigheter dessutom har tillförts ökade medel kan därutöver förväntas innebära att fler personer lagförs för brott, varav vissa av dem kommer att dömas till frihetsberövande påföljder. Några kommer att vara barn.

Det är inte möjligt att inom ramen för den här utredningens uppdrag göra några närmare uppskattningar om hur många fler barn som kan förväntas dömas till frihetsberövande påföljder i framtiden till följd av andra förslag eller politiska beslut. Det är inte heller den här utredningens uppdrag att göra den typen av analyser. Utredningen stannar därför vid att konstatera att det är rimligt att tro att ungefär lika många som i dag döms till sluten ungdomsvård i stället kommer

att dömas till fängelse. De utmätta strafftiderna kommer att bli längre till följd av att barn kommer att bli villkorligt frigivna från fängelse vilket de inte blivit från slutan ungdomsvård. Det innebär dock inte att barn kommer att vara inlåsta en längre tid än de hittills varit.²

Med detta sagt behöver Kriminalvården tillföras medel för att dels anpassa verksamheten till att i större utsträckning än nu ta emot barn och unga vid myndighetens kriminalvårdsanstalter och inom frivården. Redan innan reformen träder i kraft kommer det att vara nödvändigt att tillföra Kriminalvården tillfälliga tillskott för kapacitetsutökning kopplat till lokalförsörjning och bemanning samt medel för exempelvis utvecklingsarbete och kompetensutveckling för befintlig personal. Efter ikraftträdandet kommer Kriminalvården att behöva utökade medel årligen för att bedriva verksamheten.

13.3.2 Kostnaderna för Kriminalvården

Utredningens bedömning: Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. När reformen är fullt ut genomförd kommer kostnaden uppskattningsvis uppgå till 470 miljoner kronor årligen för tid som barn avtjänar fängelse i anstalt och i frihet (efter villkorlig frigivning).

Barn kan dömas till fängelse enligt gällande rätt. Eftersom huvudregeln är att slutan ungdomsvård ska väljas som frihetsberövande påföljd för den åldersgruppen innebär utredningens förslag om att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd för barn att Kriminalvården kommer att åläggas nya arbetsuppgifter om förslagen genomförs. Kriminalvården har inte en anstaltsverksamhet som är särskilt utformad för att möta och tillgodose barns och ungas särskilda behov och rättigheter. Anpassningar görs i stället i det enskilda fallet när en intagen under 18 år ska tas in i anstalt för verkställighet. Om Kriminalvården ska verkställa fängelse i frihet efter villkorlig frigivning måste även myndighetens frivårdsverksamhet anpassas för barn, även om viss anpassning redan har skett i och med att Kriminalvår-

² Misskötsamhet under anstaltstiden kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning, vilket i så fall innebär att inläsningen blir marginellt längre än för närvarande. Detsamma gäller om en fängesledömd t.ex. begår nya brott efter villkorlig frigivning och tidigare villkorligt medgiven frihet förverkas.

den verkställer ungdomsövervakning. Om Kriminalvården ska kunna skapa de nya ungdomsavdelningar som utredningen föreslår och sedan bedriva en verksamhet där som är anpassad för att barn och unga kommer det att krävas att myndigheten tillskjuts medel för uppgiften.

Kostnaden för nya ungdomsavdelningar

Utredningens bedömning: Kostnaden för nya ungdomsavdelningar där barn kan avtjäna fängelse uppskattas till 375 miljoner kronor årligen för ungdomsavdelningar för pojkar och 62 miljoner kronor för ungdomsavdelningar för flickor.

Det är förknippat med flera svårigheter att uppskatta vilka och hur stora kostnader som kommer att uppstå för Kriminalvården. En osäkerhetsfaktor är hur många barn som kommer att dömas till fängelse. Att tidpunkten för ikraftträdande ligger förhållandevis långt fram i tiden är en annan omständighet som innebär att beräkningarna blir mer osäkra.

SiS har för närvarande 67 platser för slutna ungdomsvård.³ Av de som döms till slutna ungdomsvård är cirka en tredjedel 18 år eller äldre redan när verkställigheten inleds och två tredjedelar är över 18 år när påföljden är fullt ut verkställd (se avsnitt 6.3.1 ovan). För perioden 2024–2026 har SiS angett att det finns behov av resursförstärkning. Beträffande platser för slutna ungdomsvård bedömer SiS att behovet uppgår till 84 platser årligen under den angivna tidsperioden.⁴ De intagna är huvudsakligen pojkar. Antalet flickor är, som tidigare angetts, lågt. Under de senaste tio åren har mellan noll och fyra flickor årligen tagits in för att avtjäna slutna ungdomsvård.

Frågan är hur många anstaltsplatser för barn och unga som bör tas fram inom Kriminalvården. Det förslag som utredningen lämnar innebär att det huvudsakligen är dömda som är under 18 år som ska placeras vid särskilda ungdomsavdelningar. Intagna som fyller 18 år innan verkställigheten inleds kan placeras på vanliga anstaltsplatser och de som fyller 18 år under verkställigheten kan förflyttas till andra avdelningar. Det talar för att det kommer behövas färre ungdomsplatser

³ Antalet platser per ungdomshem framgår på SiS hemsida; [https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/sluten-ungdomsvard-l-su/institutioner-med-platser-for-sluten-ungdomsvard/\(2023-04-03\)](https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/sluten-ungdomsvard-l-su/institutioner-med-platser-for-sluten-ungdomsvard/(2023-04-03)).

⁴ Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, 2023-02-24, dnr 1.1.3-7276-2022, s. 5.

på anstalt än det behov som finns i dag av platser för sluten ungdomsvård. Mot ett sådant resonemang talar dock att samhällsutvecklingen tyder på att allt fler unga kommer dömas till långa straff och att det inte är lämpligt att bygga en verksamhet som redan från början måste användas i sin fulla kapacitet. Det tar lång tid att projektera och ta fram nya anstaltsplatser och mot bakgrund av den skärpta repressionsnivån som finns i samhället i dag bör man ta viss höjd för att fler barn kommer att dömas till fängelse i framtiden.

Kriminalvården har bistått utredningen med beräkningar och har då utgått från att det bör byggas ungdomsavdelningar vid tre av myndighetens befintliga anstalter för män bl.a. för att säkerställa att unga med tillhörighet i konkurrerande kriminella nätverk eller som dömts för delaktighet i samma brottslighet kan hållas avskilda från varandra, men även för att säkerställa möjligheten att omplacera en intagen som missköter sig.

När Kriminalvården bygger nya anstalter eller nya byggnader inom befintliga anstalter utgår myndigheten från något av de typhus som tagits fram för nybyggnation. Utifrån vissa angivna parametrar, som t.ex. att barn ska hållas åtskilda från vuxna intagna under hela verkställigheten, att antalet placerade vid en ungdomsavdelning bör vara litet, att det vid varje ungdomsavdelning ska finnas möjlighet att delta i skolundervisning och annan lämplig sysselsättning har Kriminalvården angett att ungdomsavdelningarna bör inrymmas i byggnader som kallas typhus C. I dessa byggnader kan man skapa 32 platser fördelade på fyra avdelningar med åtta platser per avdelning. Det finns också utrymme för gemensamhetslokaler och sysselsättning i byggnaden. Behovet av ytterligare sysselsättningslokaler är stort varför Kriminalvården i sina kalkyler även har tagit med kostnader för utförande av en sysselsättningslokal ytterligare per enhet.

Det som har beskrivits nu innebär att 96 anstaltsplatser för pojkar kommer att tas fram. Det innebär en kapacitetsökning jämfört med antalet platser för sluten ungdomsvård. Utredningen bedömer att en sådan ökning är nödvändig. Att bygga färre ungdomsavdelningar eller ha ungdomsavdelningar på bara två platser i landet bedöms inte som lämpligt. Mot bakgrund av att flera straffskärpningar genomförts på senare tid och förslag finns om ytterligare reformer som kommer att leda till längre strafftider om de genomförs gör utredningen, så som redan har redovisats ovan i kapitel 10, bedömningen att strafftiderna kommer att bli längre även för barn och unga. För det fall det skulle

visa sig att 96 platser inte behövs för intagna under 18 år kan någon avdelning t.ex. användas för intagna som fyller 18 år under tiden straffet avtjänas så att det på så vis skapas ungdomsavdelningar även för de unga lagöverträdare som har fyllt 18 år.

Enligt uppskattningar från Kriminalvården kommer en plats på ungdomsavdelning att kosta cirka 10 700 kronor per dygn. I den kostnaden är inräknat bl.a. kostnaden för nybyggnation, hyra och avskrivningar, personalkostnad, lärarresurser samt ett påslag för att täcka utnyttjandet av anstaltens gemensamma resurser (t.ex. kök, centralvakt och administration). Bemanningsbehovet vid ungdomsavdelningarna har uppskattats utifrån Kriminalvårdens tidigare erfarenhet med ungdomsavdelningar, men också utifrån information från SiS om bemanningen vid avdelningar för sluten ungdomsvård.

Beräkningen utgår från att ungdomsavdelningarna ska uppfylla de krav som ställs på anstaltsplatser i säkerhetsklass 1 och 2. Utredningen gör bedömningen att det inte behöver byggas några ungdomsavdelningar vid anstalter i säkerhetsklass 3 eftersom de barn och unga som kommer att dömas till fängelse har begått mycket allvarliga brott och då antingen av säkerhetsskäl inte bör placeras vid anstalter i säkerhetsklass 3 eller kommer att fylla 18 år innan en placering i säkerhetsklass 3 aktualiseras. Som utgångspunkt kommer, så som angetts tidigare, den unge placeras på anstalt för andra vuxna intagna efter fyllda 18 år.

Utifrån en uppskattning att en ungdomsplats kommer kosta 10 700 kronor per dygn skulle kostnaden för att bygga och sedan driva tolv ungdomsavdelningar på anstalter för män att uppgå till knappt 375 miljoner kronor per år.

Att uppskatta kostnaden för Kriminalvården att verkställa fängelse för flickor under 18 år är mycket svårt. Om utredningens huvudförslag väljs (alternativ A), vilket innebär att Kriminalvården bör åläggas att bygga ungdomsavdelningar även för flickor, kommer det att kosta drygt 62 miljoner kronor årligen. Den uppskattningen utgår från att Kriminalvården bygger och bedriver verksamhet för unga flickor vid två ungdomsavdelningar med åtta platser på varje avdelning. Även i anslutning till dessa avdelningar behövs lokaler för skola och annan sysselsättning i samma byggnad. Förslaget innebär en stor överkapacitet för flickor, men möjliggör differentiering av flickor på nästan samma sätt som för pojkar.

Alternativt kan man tänka sig att det endast skapas en avdelning för flickor under 18 år (alternativ B). En sådan avdelning skulle i så

fall inrymmas inom en befintlig anstalt men hållas avskild från vuxna intagna. Skälet att välja en sådan lösning skulle vara att det är svårt att motivera mer än en ungdomsavdelning för flickor utifrån antalet unga flickor som döms i dag. Kriminalvården står redan nu inför stora utmaningar i fråga om tillskapandet av ytterligare anstaltsplatser och att i den situationen kräva en överkapacitet av platser för unga flickor kan uppfattas som omotiverat. Om den här lösningen skulle väljas uppskattas kostnaden uppgå till drygt 30 miljoner kronor per år, förutsatt att en avdelning har åtta platser. Problemet med en sådan lösning är att det blir svårt att placera varje intagen utifrån vad som är bäst för den individen och det går inte heller att differentiera flickor t.ex. från målkamrater. Det står alltså inte klart att sammansättningen av de unga intagna flickorna vid en sådan avdelning skulle innebära den bästa lösningen vare sig för det enskilda barnet eller ur ett säkerhetsperspektiv.

Slutligen har utredningen övervägt att flickor i stället placeras på särskilda ungdomsplatser, vilket skulle vara platser på ordinarie avdelningar vid Kriminalvårdens kvinnoanstalter med förstärkt bemanning (alternativ C). Det förslaget innebär att det enskilda barnet placeras på den plats som bedöms som bäst för henne utifrån de behov som hon har. Ett sådant placeringsbeslut skulle också innebära att den intagna flickan placeras tillsammans med andra intagna som myndigheten bedömer som lämpliga för barnet. Nackdelen med ett sådant förslag är att flickor då ofta kommer att placeras med intagna som är äldre än 18 år, vilket generellt sett inte bedöms som det bästa för ett barn.

Om den sist nämnda lösningen, alternativ C, ändå skulle väljas utgår utredningen från att kostnaden per vård dygn kommer bli ungefär densamma som för pojkar vid ungdomsavdelningar, dvs. 10 700 kronor per dygn. Över lag är kostnaden för en plats på kvinnoanstalt omkring 1 000 kronor mer per dygn än motsvarande plats på en anstalt för män, vilket talar för att en något högre dygnskostnad borde ligga till grund för beräkningen. Det kommer emellertid vara fråga om få flickor och den kostnad per dygn som används här är redan högre än den normala kostnaden för en anstaltsplats för vuxna intagna. Utredningen bedömer därför att den angivna kostnaden per dygn kan ligga till grund för beräkningarna.

Att kostnaden bedöms bli lika hög för flickor även om de placeras på en ungdomsplats i stället för en ungdomsavdelning beror på att dessa

flickor har samma rättigheter som barn som placeras vid ungdomsavdelning och att Kriminalvården kommer vara tvungen att hitta speciallösningar för var och en av flickorna som placeras. Exempel på sådana speciallösningar är att personalen kommer behöva förstärkas, t.ex. för att flickor ska kunna erbjudas utbildning och lämplig fritidssysselsättning. Den kostnaden skulle emellertid enbart uppstå när flickor under 18 år avtjänar fängelse jämfört med om särskilda ungdomsavdelningar byggs. Eftersom SiS har haft 0–4 flickor årligen som har avtjänat slutet ungdomsvård och då Kriminalvården ser en trend som innebär att allt fler kvinnor döms för allvarliga våldsbrott har utredningen räknat med att det kommer finnas behov av fyra ungdomsplatser för flickor. Kostnaden för dessa platser uppskattas till cirka 15 miljoner kronor per år.

I det här sammanhanget bör dock anmärkas att det kan bli svårt för Kriminalvården att garantera kvaliteten i verkställigheten om tillfälliga ungdomsplatser ska tas fram då och då. Det är t.ex. svårt att se att en skolverksamhet med god kvalitet kan skapas tillfälligt och öppnas snabbt för enstaka flickor. Detta är något som bör tas under noggrant övervägande under den fortsatta beredningen.

Utifrån en sammantagen bedömning av vad som bedöms vara bäst för de flickor som döms till fängelse förordar utredningen att Kriminalvården ska åläggas att ta fram en byggnad för ungdomsavdelningar vid en av myndighetens kvinnoanstalter, vilket innebär att 16 platser för flickor ska byggas. Kostnaden per år beräknas, som nämnts ovan, uppgå till 62 miljoner kronor. Det är den kostnaden som utredningen har lagt till grund för den totala kostnadsökningen för Kriminalvården.

Kriminalvården kommer ha ökade kostnader för vårdvister och transporter

Utredningens bedömning: Kriminalvårdens kostnader för intagnas vårdvister samt för transporter av intagna kommer att öka. Den ökade kostnaden för vårdvistelse kan uppskattas till drygt tre miljoner kronor per år. Den ökade kostnaden för transporter bedöms i det här sammanhanget som mindre och bör kunna hanteras inom ramen för det allmänna tillskott som Kriminalvården tilldelas om förslagen genomförs.

Utöver nu nämnda kostnader, oavsett om det är fråga om pojkar eller flickor, kommer Kriminalvården även få ökade kostnader för intagnas vårdvистер. Den ökade kostnaden kan uppskattas till drygt tre miljoner kronor (cirka 3 000 kronor per vård dygn och omkring 1 000 vård dygn per år). Vid beräkningen av kostnaden har antagits att en lika stor andel unga intagna kommer ha behov av vårdvister som andelen vuxna intagna i kriminalvård som har behov av en sådan åtgärd i dag.

Avslutningsvis bör nämnas att Kriminalvårdens kostnader för transporter av intagna bedöms öka något. Kriminalvården genomför dock vissa av dessa transporter redan i dag och antalet tillkommande transporter bedöms i sammanhanget som mindre och bör kunna omfattas av det allmänna tillskott som Kriminalvården måste tilldelas om förslagen genomförs.

Kriminalvården kommer ha ökade kostnader för frivård

Utredningens bedömning: Kriminalvårdens ökade kostnad för frivård bedöms uppgå till knappt 30 miljoner kronor per år.

Tiden direkt efter att en intagen blir frigiven från anstalt är kritisk avseende risk för återfall i brott och då finns en möjlighet för samhället att sätta in åtgärder för att minska risken för fortsatt brottslighet. Målgruppen unga klienter som har avtjänat förhållandevis långa straff efter domar för grova brott kan förväntas ha behov av såväl övervakning som andra omfattande stöd- och kontrollåtgärder vid villkorlig frigivning. Utredningen har av den anledningen föreslagit att det ska förordnas en övervakare för alla barn som friges. Klientens risk- och skyddsfaktorer samt sociala situation utgör grunden för utformningen av de föreskrifter och insatser som sätts in efter villkorlig frigivning. Verkställighetsplanen behöver utformas i samråd med klienten och, när så är lämpligt, med vårdnadshavare. Samverkan behöver även ske med socialtjänsten och ibland även med andra myndigheter och aktörer.

Unga klienter kräver generellt sätt mer samverkan med aktörer med andra samhällsfunktioner än vuxna klienter. Flera av dem kommer att ha behov av föreskrifter så som behandling och rörelseinskränkning som kontrolleras med elektronisk övervakning (fotboja). Detta inne-

bär att målgruppen kommer att ha en dyrare dygnskostnad för villkorlig frigivning än frivårdens klienter i snitt.

Beräkningarna av tillkommande kostnader för frivård utgår från att 96 av anstaltsplatserna kommer att vara belagda, vilket vid villkorlig frigivning bedöms generera cirka 96–180 klienter i genomsnitt i övervakning efter villkorlig frigivning, beroende på längden på efterföljande övervakning. Då genomsnittlig strafftid bedöms uppgå till 14,2 månader innebär detta dock att de flesta klienter kommer att ha ett års övervakning vid villkorlig frigivning. Klienterna kommer att ha ett relativt sett stort behov av insatser från så väl frivården som inom anstaltsvistelsen för att minimera risken för återfall i ny brottslighet. Utöver KBT-baserad behandling bedöms klienterna ha behov av ytterligare insatser av så väl kontrollerande som stödjande art i likhet med andra klienter som döms till ungdomsövervakning.

Kriminalvården kommer ha kostnader för att förbereda och anpassa verksamheten för barn

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt att förberedelser genomförs innan reformen träder i kraft. Kriminalvårdens kostnad för att förbereda och anpassa verksamheten för barn och unga kan – utöver kostnader för lokalförsörjning, byggnation och initial utbildning av personal – uppskattas till knappt 63 miljoner kronor. I dessa kostnader ingår såväl resurser på nationell som på lokal och regional nivå. Kostnaderna kommer till stor del uppstå före ikraftträdandet.

Allmänt om behovet av förberedelser och anpassning

Utredningens förslag förutsätter att Kriminalvårdens verksamhet anpassas för barn. En sådan anpassning kräver såväl tid som resurstillskott.

Kriminalvården har bistått utredningen med en uppskattning av kostnaden för att förbereda verksamheten för uppdraget att verkställa fängelse för barn. Den sammantagna kostnaden för att anpassa verksamheten uppskattas av myndigheten till 62 miljoner kronor. Därutöver kommer, som nämnts ovan, kostnaden för lokalförsörjning,

byggnation och utbildning av personal. Förberedelsekostnader kommer till övervägande del att uppstå redan innan lagen träder i kraft.

Kriminalvården har uppgett att myndigheten behöver vidta förberedande aktiviteter inom flera områden för att kunna omhänderta utredningens förslag. Dessa områden kan övergripande beskrivas enligt följande.

- Lokalförsörjning,
- kompetensförsörjning och utbildning av personal,
- rättsligt förberedelsearbete,
- utveckling av och förberedelse för verksamhetsinnehåll,
- verksamhetsanpassning och processutveckling vid aktuella anstalter,
- systemstödsutveckling, och
- förberedande processer.

Den preliminära sammantagna tidsåtgången för nödvändiga förberedande processer inom respektive områden är uppskattningsvis cirka tre år från det att Kriminalvården får uppdraget att anpassa verksamheten. Tidsåtgången baseras på en uppskattning av arbete på Kriminalvårdens huvudkontor, regionala utredningsförfaranden och lokalt omställningsarbete som inkluderar bemanning och utbildning. Inom respektive område behöver ett flertal separata processer av skiftande karaktär genomföras där såväl resurser från myndighetens huvudkontor som regional och lokal nivå behövs.

Under förberedelsearbetet kommer tid behöva läggas på att se över myndighetens dokument för rättslig styrning, verksamhetsstöd och olika processer inom verkställigheten för att utreda om förändringar eller justeringar måste vidtas. Samtidigt måste också verksamhetsinnehållet anpassas för barn. Vidare behöver den skolverksamhet som Kriminalvården bedriver i dag anpassas för en yngre målgrupp och detsamma gäller för behandlingsprogram och övrig sysselsättning som ska erbjudas vid ungdomsavdelningarna. Det finns även behov av att t.ex. anpassa de utslussningsåtgärder som kan erbjudas och säkerställa att övergången mellan verkställighet i anstalt och i frihet kan ske på bästa sätt för barnet. Kostnaden för de nu nämnda förberedelserna kan uppskattas till cirka 15 miljoner kronor.

Lokalförsörjning och byggnation m.m.

Kapacitetsutökning kopplat till lokalförsörjning och byggnation kommer att vara den mest tids- och resurskrävande processen. Fastighetsprocessen kommer att ta resurser i anspråk redan från start och kommer sedan att engagera en omfattande personalstyrka under många år. Kriminalvården har uppskattat kostnaden för konsultstöd kopplat till fastighetsförsörjningsprocessen till cirka tre miljoner kronor. Kostnaden ingår i det belopp om 15 miljoner kronor som angetts ovan. Även dessa kostnader behöver myndigheten få del av så snart som möjligt efter att beslut fattats om att reformen ska träda i kraft.

Det finns dessutom behov av att utveckla myndighetens systemstöd och den övergripande lokalförsörjningsprocessen.

HR-processer och personalutbildning

Det finns vidare ett behov av att se över myndighetens HR-processer och personalutbildning för att säkerställa att personalen har rätt kompetens och utbildning för att möta barn. Det bedöms t.ex. nödvändigt att Kriminalvården inför en vidareutbildning inom barnrättsområdet som sedan erbjuds all personal som ska tjänstgöra på ungdomsavdelningarna. Kostnaden för de personalutbildarresurser som är nödvändiga för att kunna genomföra personalutbildningar det året kan uppskattas till cirka 570 000 kronor. Därefter behöver personalen kontinuerligt genomgå vidareutbildning. Kostnaden för de personalutbildare som ska hålla vidareutbildning kan uppskattas till cirka 230 000 kronor. Behovet av vidareutbildning uppstår förmodligen först efter att reformen varit i kraft en tid och kan kostnadsmässigt uppskattas uppstå från och med år 2029 (om förslagen i betänkandet träder i kraft den 1 januari 2028 så som utredningen föreslår).

Särskilt om förberedelser på lokal nivå

Resterande del av förberedelsekostnaderna går att hänföra till förberedelser på lokal nivå. För att ungdomsavdelningarna ska kunna ta emot barn och unga i samband med ikraftträdande den 1 januari 2028 måste personal rekryteras och utbildas innan dess. Det gäller både personal vid kriminalvårdsanstalterna och inom frivården. Vid anstal-

terna rör det sig om en ny klientgrupp som Kriminalvården inte har hanterat i anstalt tidigare i någon större omfattning. Större utbildningsinsatser av personal kommer, så som påtalats ovan, att vara nödvändiga. Frivården har erfarenhet av att verkställa ungdomsövervakning, men även där kommer viss ytterligare utbildning och anpassning vara nödvändig.

Uppskattningsvis behöver personal vara på plats ett halvår innan de nya enheterna öppnas för att säkerställa lokaler, rutiner samt för att genomgå nödvändiga utbildningar. Kriminalvården bör av den anledningen erhålla nödvändiga medel redan år 2027.

Förutsatt att implementering sker stegvis så uppskattas behovet av tillkommande finansiering för förberedelsefasen under 2027 motsvara kostnaden för cirka 75 anställda, dvs. cirka 30 procent av det totala antalet anställda när anstalterna är fullt uppbyggda (exklusive utbildningsresurser). Det innebär kostnader uppgående till knappt 47 miljoner kronor.

Kriminalvården står inför stora utmaningar

Slutligen bör nämnas att Kriminalvården bl.a. till följd av ett flertal straffskärpningsreformer står inför stora utmaningar under kommande år.

Kriminalvården har i mars 2023 beskrivit platsbehovet i anstalt och häkten de kommande tio åren.⁵ Av rapporten följer att beläggningsgraden på fasta platser steg ytterligare under 2022, till i snitt 107 procent i häkte och 113 procent i anstalt, vilket utgör en mycket stor påfrestning på verksamhetsinnehåll, säkerhet och arbetsmiljö. Samtidigt har kompetensförsörjningen blivit en allt större utmaning, där bristen på personal riskerar att sätta gränser för myndighetens möjlighet att expandera ytterligare.

Enligt rapporten planeras en utökning om totalt 4 200 fasta platser under den kommande tioårsperioden, varav 1 200 häktesplatser och 3 000 anstaltsplatser. Flera pågående byggprojekt har dock försenats och skjutits fram i tid, vilket innebär att de närmast kommande åren fortsatt är mycket kritiska. Under 2023 kommer fler platser i byggnader med tidsbegränsade bygglov att öppnas, vilket gör att myn-

⁵ Kriminalvårdens platskapacitet 2023 – 2033, den 1 mars 2023, dnr 2023-2323, se även Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, den 18 april 2023, dnr KV 2023-669.

digheten vid årets slut förväntas ha sammanlagt 1 100 sådana platser i drift.

Därutöver har Kriminalvården också bedömt myndighetens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet i en särskild rapport.⁶

Det är förknippat med stora svårigheter att uppskatta den framtida klientvolymen hos Kriminalvården. Så som redan tidigare beskrivits har det under de senaste åren kommit ett stort antal förslag på utvidgade kriminaliseringar och straffskärpningar. Lagstiftningsförändringar har också genomförts med kraftig påverkan på Kriminalvårdens uppdrag och platsbehov som följd.

Det tar tid att uppföra nya anstaltsplatser. Inför att platserna ska bli klara att användas måste dessutom personal med rätt kompetens rekryteras eller förflyttas inom myndigheten. Dessutom måste övrigt verksamhetsinnehåll anpassas till de nya behoven, t.ex. måste skolverksamheten och övrig sysselsättning anpassas för att möta ökade volymer och andra behov.

Beträffande beräkningarna som sådana bör nämnas att de hyres- och investeringskostnader som kalkylerna för byggande av nya typhus utgår från är högst osäkra bl.a. till följd av det rådande ekonomiska läget med stigande inflation och ökade materialkostnader som följd. Att reformen dessutom föreslås träda i kraft flera år framåt i tiden innebär ytterligare osäkerhet beträffande beräkningarnas träffsäkerhet.

Att i det redan ansträngda läget få ytterligare uppdrag som dessutom kräver omfattande anpassningar i verksamheten innebär givetvis en utmaning för Kriminalvården. Detta bör beaktas både vid beslut om tidpunkt för ikraftträdande och om tillskott av medel.

13.3.3 Kostnaderna för SiS

Utredningens bedömning: SiS kommer även efter att reformen träder i kraft att verkställa sluten ungdomsvård för brott som utförts innan ikraftträdandet. På sikt kommer dock SiS kostnader för sluten ungdomsvård att minska och helt upphöra.

År 2028 uppskattas kostnaden för sluten ungdomsvård uppgå till 312 miljoner kronor, år 2029 till 156 miljoner kronor och för 2030 uppskattas kostnaden vara 62 miljoner kronor.

⁶ Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, den 18 april 2023, dnr KV 2023-669.

Även därefter kommer myndigheten att ha vissa kostnader för de barn som döms till fängelse men som enligt beslut från rätten ska verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För dessa barn tillkommer även att SiS ska utse en särskild koordinator för barnet. Antalet barn som kommer att verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem enligt undantaget förväntas dock bli så litet att kostnaden kan inrymmas i det anslag som SiS tilldelas av staten för verksamheten i övrig.

Om förslagen i betänkandet genomförs innebär det att sluten ungdomsvård kommer att dömas ut som huvudsaklig frihetsberövande påföljd för barn till och med december 2027. Även därefter kan barn komma att dömas till sluten ungdomsvård för brott som begåtts före den 1 januari 2028. SiS kommer alltså fortsätta verkställa sluten ungdomsvård efter att reformen trätt i kraft, men i huvudsak som mest fyra år från ikraftträdande. SiS måste därmed även efter att reformen trätt i kraft tilldelas medel för att verkställa sluten ungdomsvård. Kostnaden kommer att avta med tiden för att helt upphöra senast fyra år efter att den sista slutna ungdomsvården har dömts ut.

Som angetts ovan har SiS i budgetunderlaget för perioden 2024–2026 uppskattat ett behov av 84 platser för sluten ungdomsvård. År 2021 togs 64 enskilda ungdomar in för verkställighet av sluten ungdomsvård och 55 ungdomar frigavs. Det utdömda straffets medellängd var 456 dagar.⁷ Det innebär att det mest troliga är att SiS behöver fortsätta bedriva sin verksamhet för sluten ungdomsvård i princip oförändrat under det första året efter att förslagen i det här betänkandet har trätt i kraft. Under det andra året efter ikraftträdande uppskattar utredningen att hälften av alla utdömda påföljder har verkställts. Och år tre kommer omkring 20 procent av de ursprungliga platserna fortfarande användas. Därefter förväntas antalet placerade ungdomar i sluten ungdomsvård vara så få att kostnaden för dessa kan täckas inom ramen för SiS LVU-verksamhet.

Av SiS budgetunderlag för 2024–2026 följer även att kostnaden för att bedriva verksamheten sluten ungdomsvård uppskattas uppgå till 312 miljoner kronor årligen under den angivna perioden. Om förslagen i betänkandet genomförs per den 1 januari 2028 så som föreslagits bör SiS ändå erhålla de medel som är nödvändiga för att bedriva en full-

⁷ SiS i korthet 2021 – En samling statistiska uppgifter om SiS, s. 10 f.

skalig verksamhet även under 2028. Eftersom kostnaden enligt SiS budgetunderlag förväntas vara densamma under de år som omfattas av budgetunderlaget, 312 miljoner kronor, kan den siffran även användas som förväntad kostnad för att verkställa sluten ungdomsvård 2028 och 2029. Eftersom några barn och unga kommer att dömas till kortare straff än ett år och några till längre uppskattar utredningen att SiS har behov av cirka 50 procent av den bedömda årliga kostnaden för att bedriva verksamheten 2029. Det innebär att SiS bör tillföras 156 miljoner kronor för 2029. För år 2030 uppskattas kostnaden motsvara en beläggningsgrad om cirka 20 procent, vilket innebär att SiS för det året bör erhålla 62 miljoner kronor. Därefter bör det endast vara fråga om några få individer som har tid kvar att avtjäna som sluten ungdomsvård. Den kvarvarande kostnaden bör SiS kunna hantera inom befintliga anslag, dock utan att belasta kommunernas avgifter.

Även efter reformen kommer SiS ansvara för verkställigheten av det fåtal barn som kommer att dömas till fängelse men som enligt beslut från domstol ska verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För dessa barn tillkommer även att SiS ska utse en särskild koordinator för barnet. Antalet barn som kommer att verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem enligt undantaget förväntas dock bli så litet att kostnaden kan inrymmas i det anslag som SiS tilldelas av staten för verksamheten i övrig.

Därutöver förtjänar återigen att påpekas att SiS har under en längre tid, i vart fall sedan oktober 2022, haft kö till LVU-vården. Myndigheten har, p.g.a. att det varit svårt att anställa personal samt till följd av lokalbrist, inte kunnat bevilja plats till ungdomar i akut behov av vård trots att sådan plats ska kunna erbjudas omedelbart. Även om SiS inte längre ska ansvara för att verkställa sluten ungdomsvård förefaller myndigheten alltså ha fortsatt behov av både de lokaler och den personal som för närvarande är knuten till verkställighet av sluten ungdomsvård.

13.3.4 Kostnaderna för övriga statliga myndigheter

Utredningens bedömning: Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, och Sveriges domstolar kommer att påverkas av förslagen i mindre mån. Kostnaderna som uppstår bedöms kunna inrymmas i befintliga anslag.

Förslaget att fängelse ska utgöra frihetsberövande påföljd för barn och unga kommer i viss mån påverka Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar, främst i fråga om behov av utbildningsinsatser samt förändringar i t.ex. myndigheternas it- och metodstöd. Förslagen som lämnas innebär dock inte att en ny påföljd införs utan endast att redan befintlig frihetsberövande påföljd tillämpas även när barn och unga döms. Kostnaderna för att anpassa Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens samt Sveriges domstolars verksamheter till förslagen bedöms bli begränsade och kan inrymmas i befintliga anslag.

13.3.5 Kostnaderna för kommunernas socialtjänst

Utredningens bedömning: Socialtjänsterna i landets samtliga kommuner kommer att påverkas av förslagen bl.a. genom att det införs ett krav på att socialnämnden i den dömdes hemkommun ska utse en särskild person att vara ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse och genom att Kriminalvården och SiS ska samverka med socialnämnden i den dömdes hemkommun under hela verkställigheten.

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

Socialtjänsterna i landets samtliga kommuner kommer att påverkas av förslagen bl.a. genom förslaget att socialnämnden i den dömdes hemkommun ska utse en särskild person som ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse och genom det samverkanskrav som uppställs på den verkställande myndigheten (Kriminalvården eller SiS) och socialnämnden.

Så som följer av beskrivningen i avsnitt 11.2.2 ovan kommer socialtjänsten ha en viktig roll vid verkställigheten av fängelse för barn och unga. Av den nya fängeslagen för unga följer en skyldighet för socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd att utse en särskild person att vara handläggare för barn som avtjänar

fängelse. Ansvaret innebär bl.a. att den verkställande myndigheten ska samverka med socialnämnden vid verkställighetsplaneringen. Det kan även finnas behov av samverkan när permissioner och utslussningsåtgärder planeras, t.ex. inför bedömningar av om det är till barnets bästa att han eller hon har permission i hemmet eller tar emot besök av sin familj under verkställigheten. Även vid villkorlig frigivning bör samverkan ske, t.ex. när frågor om sysselsättning, boende och eventuellt behandlingsbehov övervägs för den unge.

Så som redan angetts ovan är det förknippat med stor osäkerhet att uttala sig om hur många barn som kommer att dömas till fängelse om förslagen genomförs. Av det behov som SiS angett om 84 platser för slutna ungdomsvård under perioden 2024–2026 kommer en del vara över 18 år redan vid domstillfället och ytterligare fler kommer fylla 18 år under verkställighetstiden. Den skyldighet att utse en särskild person att vara handläggare för ett barn som avtjänar fängelse vid kriminalvårdsanstalt enligt förslaget upphör när fängelselagen för unga inte längre ska tillämpas för verkställigheten, dvs. vanligtvis när barnet fyller 18 år. Om Kriminalvården beslutar att en intagen ska fortsätta att verkställa straffet enligt fängelselagen för unga kvarstår dock socialtjänstens skyldighet att utse en handläggare. Så länge Kriminalvårdens beslut om verkställighet enligt fängelselagen för unga kvarstår även samverkansskyldigheten för socialtjänsten. För de som enligt undantagsbestämmelsen i 32 kap. 5 § brottsbalken kommer avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem kvarstår socialnämndens skyldighet fram till villkorlig frigivning (och eventuellt längre om den dömda inte har fyllt 18 år när villkorlig frigivning aktualiseras).

Om nuvarande antal dömda barn och unga består och åldersstatistiken fortsätter att följa samma mönster och efter att viss höjd tagits för att några som fyller 18 år fortsätter att avtjäna fängelsestraffet enligt fängelselagen för unga, kan antalet barn och unga som årligen har rätt till en särskilt utsedd handläggare kunna uppskattas till omkring 70 dömda. Uppskattningsvis kommer den särskilda handläggaren att lägga cirka 120 timmar per barn och år på uppdraget. Det skulle i så fall innebära att kostnaden för socialtjänsterna skulle uppgå till knappt fyra miljoner kronor.⁸

Att det i lag anges att det ska utses en ansvarig handläggare för en intagen innebär att kommunerna åläggs en ny uppgift. Kostnaden kom-

⁸ Enligt beräkningar som SKR har bistått utredningen med har kostnaden per timme för en särskild handläggare uppskattats till 463 kronor.

mer dock inte fullt ut uppstå under det första året efter reformens ikraftträdande varför tillskotten till kommunerna bör ske i olika steg med start 2028.

Utöver kostnaden för att årligen utse särskilda handläggare för barn som avtjänar fängelse kommer det även att krävas utbildningsinsatser inför och efter ikraftträdandet. Innan ikraftträdande kan kostnaden för utbildning uppskattas till cirka 1,2 miljoner kronor och därefter till cirka 500 000 kronor årligen. Att den initiala kostnaden för utbildning är mer än dubbelt så hög som efterföljande år beror på att landets samtliga 290 kommuner behöver lära sig socialnämndens nya uppdrag och vad den särskilda handläggaren ska göra innan reformen träder i kraft. Därefter behöver nya handläggare utbildas och redan befintliga handläggare fortbildas.

13.3.6 Finansiering

Utredningens bedömning: De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården och kommunerna. Dessa tillskott bör finansieras dels på sikt genom en omfördelning av medel från SiS till Kriminalvården, dels genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten såsom en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser. Kommunernas anslag bör ökas motsvarande den uppskattade kostnaden.

Som angetts inledningsvis ska en utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting föreslå en finansiering av förslagen.

Som framgår av den redogörelse som har lämnats ovan beräknas förslagen leda till ökade kostnader för Kriminalvården med omkring 470 miljoner kronor per år samt cirka 62 miljoner kronor i förberedelsekostnader. Med hänsyn till beloppets storlek står det klart att de förändringar som föreslås inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Av samma skäl torde det inte heller vara möjligt att i sin helhet finansiera förslagen genom att överföra medel till myndigheten från någon annan del av rättsväsendet. Till viss del bör, i vart fall på sikt, medel för att verkställa fängelse för barn kunna finan-

sieras genom att medel omfördelas från SiS verksamhet för sluten ungdomsvård till Kriminalvården. I samband med reformens ikraftträdande kommer dock även SiS ha behov av medel för att verkställa sluten ungdomsvård. Ett genomförande av de förslag som lämnas i betänkandet kräver alltså att det tillskjuts medel till Kriminalvården från andra utgiftsområden.

Kostnaderna för att bedriva verksamheten vid de nya ungdomsavdelningarna kan förväntas uppstå gradvis i takt med att fler unga döms till fängelse samtidigt som färre dömda tas in för verkställighet av till sluten ungdomsvård. Utredningen har därför övervägt att föreslå en etappvis upptrappning av finansieringen. Frågan om det är lämpligt att tillföra Kriminalvården medel stegvis är dock komplicerad, inte minst eftersom själva byggprocessen är mycket tidskrävande och svår att överblicka inom ramen för det uppdrag som utredningen har. Utredningens förslag bygger på att barn ska placeras på särskilda ungdomsavdelningar med anpassad verksamhet och att barn hålls avskilda från vuxna intagna. Frågan om ikraftträdande och finansiering är därmed avhängigt frågan hur snart Kriminalvården kan ha ungdomsavdelningar på plats för att ta emot barn och unga. Byggprocessen måste dessutom ske samtidigt som Kriminalvården parallellt förbereder för den nya verksamheten genom att t.ex. anpassa behandlingsprogram, utveckla skolverksamheten samt rekrytera och utbilda personal till de nya avdelningarna. Därutöver är det, mot bakgrund bl.a. av det stora antalet straffskärpande reformer som i vissa fall utreds och bereds för närvarande och i andra fall har beslutats och kommer att träda i kraft under kommande år, också svårt att närmare beräkna hur många unga klienter Kriminalvården kan komma att hantera från och med 1 januari 2028. Frågan om etappvis tilldelning av medel till Kriminalvården bör av den anledningen anstå till dess ytterligare analyser har genomförts inom Kriminalvården och en eventuell genomförandekommission om en sådan tillsätts. Under en viss tid kommer det dock vara nödvändigt att både Kriminalvården och SiS tilldelas medel för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn. Redan innan reformen träder i kraft är det dessutom nödvändigt att Kriminalvården tilldelas resurser för att täcka kostnaden för att förbereda och anpassa verksamheten för att ta emot barn (se avsnitt 13.3.2 ovan).

Även kommunerna behöver tillskott av medel motsvarande den uppskattade kostnaden om knappt 4 miljoner kronor årligen samt kostnaden för utbildning av personal. Inte heller den kostnaden kan

förväntas ske genom omfördelning inom ramen för befintliga anslag. Hur fördelningen närmare ska ske mellan olika kommuner bör analyseras vidare inom ramen för en eventuell genomförandekommissions arbete eller genom att ett uppdrag till SKR att i samarbete med kommunerna analysera hur reformen kan tänkas falla ut i olika kommuner.

13.4 Andra konsekvenser

13.4.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen kan i viss mån förväntas få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Ett skäl som ofta framhålls för att straffbelägga ett visst beteende är att syftet är att påverka människor till att inte begå brott. Att straffbelägga en gärning kan då påstås ha en brottsavhållande effekt genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning. Förslagen som lämnas av utredningen innebär dock varken att fler barn kommer att frihetsberövas eller att den frihetsberövade delen av straffen i sig kommer att bli längre. Förslagen skulle därför kunna påstås vara neutrala vad gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet i förhållande till nuvarande bestämmelser om slutna ungdomsvård.

Särskilt för en ung person kan det dock innebära positiva effekter för upphörandeprocessen om den dömde får stöd vid frigivningen. Samma sak gäller för den kontroll i strukturerade former som erhålls genom ett system med villkorlig frigivning. Förslagen kan därmed få vissa, om än begränsade, konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

13.4.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens bedömning: Förslaget som innebär att Socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för honom eller henne under verkställigheten av fängelsestraff innebär en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms vara godtagbar.

Förslaget att barn ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas innebär bl.a. att Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört ska utse en särskild handläggare för honom eller henne under verkställigheten samt att socialnämnden ska samråda med Kriminalvården under verkställigheten. Förslaget innebär i detta avseende en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Mot bakgrund av vikten av att ge stöd åt unga lagöverträdare i syfte att minska risken för att återfall i brott bedöms den inskränkningen vara godtagbar.

13.4.3 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslagen kommer att påverka barn, främst i åldern 15 till 18 år som döms till frihetsberövande påföljd efter att förslagen genomförts, men även andra barn i alla åldrar såsom syskon, vänner och bekanta till personer som döms.

I förarbetena till lagen som innebär att barnkonventionen inkorporerades i svensk lagstiftning framhålls att konventionen bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning där konventionen kan vara relevant.⁹ Det är angeläget att hela lagstiftningsprocessen präglas av ett barnrättsperspektiv och att barns rättigheter uppmärksammas och fångas upp tidigt i de fall där det kan vara av relevans. Kommittéväsendet har en central funktion när det gäller att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och att ta fram underlag för regeringens beslut inom olika områden. Om barnets rättigheter beaktas redan på utredningsstadiet och synliggörs i betänkanden, kan det bi-

⁹ Lagen (2018:1197) m Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och prop. 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 92 f.

dra till att fördjupa diskussionen om de framlagda förslagen och ge ett bättre underlag inför det efterföljande lagstiftningsarbetet.

I syfte att tydliggöra barns rättigheter har utredningen i kapitel 5 redovisat några av de artiklar i barnkonventionen som får betydelse vid bedömningen av de frågor som behandlas i betänkandet. Vid de efterföljande övervägandena har utredningen löpande analyserat om de förslag som lämnas innebär en förändring för barn jämfört med gällande rätt och om förändringen innebär en förbättring, försämring eller bedöms vara neutral till den reglering som nu gäller i fråga om vad som är bäst för barn. Analysen har vidare genomförts såväl i förhållande till gruppen barn som i förhållande till enskilda barn även om det inte har varit möjligt att analysera förändringarna i förhållande till enskilda individer. I kapitel 6 har utredningen även redovisat vad som kommit fram vid intervjuer med barn och unga som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård. Erfarenheterna som barnen och ungdomarna berättade om har även tagits upp och vävts in vid utredningens överväganden.

Det är inte möjligt att här återupprepa det som tidigare analyser har resulterat i, men en generell slutsats av analyserna är att det inte är möjligt att avgöra om huvudförslaget, innebärande att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd även för barn som döms för allvarlig brottslighet, innebär vare sig en förbättring eller försämring för barn som frihetsberövas. I stället är det utredningens slutsats att det som kommer vara avgörande för den frågan är vilket innehåll verkställigheten får. Om ungdomsavdelningarna vid Kriminalvårdens anstalter utformas med barnets bästa i fokus, om personal med rätt kompetens och erfarenhet kan rekryteras, om behandling med forskningsevidens och annan lämplig sysselsättning erbjuds och om även barn och unga erbjuds stöd och kontroll i samband med villkorlig frigivning är det utredningens bedömning att detta sammantaget kan leda till att färre barn återfaller i brott efter att fängelsestraffet är fullt ut verkställt och att det under alla förhållanden måste bedömas som det bästa för det enskilda barnet.

En aspekt som försvårar bedömningen av barns bästa är att en mängd reformer har genomförts som det ännu är svårt att bedöma konsekvenserna av, såsom generella straffskärpningar för allvarliga brott.¹⁰ Vidare finns det förslag till förändringar av straffmätning vid

¹⁰ Exempel på straffskärpningar som har genomförts och som kan komma att påverka strafftiderna även för barn och unga har presenterats i avsnitt 6.3.3 ovan.

flerfaldig brottslighet som, om förslagen genomförs, kommer att leda till längre straff inte bara för vuxna lagöverträdare utan även för barn och unga.¹¹ Många av de förändringar som har uppmärksammats och som påverkar barn har trätt i kraft nyligen och andra har inte beretts inom Regeringskansliet än, vilket innebär att det är svårt att se de samlade effekterna för barn i det här skedet. Hur reformerna påverkar barn i ett större perspektiv bör därför beaktas vid uppföljning av redan genomförda straffskärpningar och vid den fortsatta beredningen av förslag som innebär längre straff för barn.

Slutligen måste även något sägas om samhällsklimatet nu jämfört med när påföljden sluten ungdomsvård infördes. Numera finns det fler unga brottslingar som kan klassas som samhällsfarliga än tidigare. Den nu gällande lagstiftningen är inte utformad för att möta den typen av klienter, vilket inte minst visas av att SiS har genomfört ett omfattande arbete med säkerhetsfrågor på senare tid, av att möjligheten att begränsa de intagnas användning av elektroniska kommunikationstjänster är under utredning samt att SiS har hemställt om flera lagändringar bl.a. i syfte att få ökade befogenheter att ingripa mot intagna barn och unga. Många av de som döms till sluten ungdomsvård i dag har begått lagens mest allvarliga brott och det sker ofta inom ramen för olika gängkonflikter. Brott som begås av barn och unga riktas också ofta mot barn och unga, men på senare tid även mot huvudmålets anhöriga. Detta innebär att samhällsskyddsaspekten i vissa fall måste få företräde framför barnperspektivet. Kriminalvården framstår utifrån samhällsskyddsaspekten ha bättre förutsättningar att verkställa frihetsberövande påföljder än vad SiS har. En annan sak är att barnets bästa ska vara styrande när innehållet i verkställigheten sedan utformas och planeras.

13.4.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte på något beaktansvärt sätt påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Regeringen har slagit fast att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas inom alla politik- och sakområden. Av regeringens sjätte jämställdhetspolitiska delmål framgår att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och

¹¹ Se SOU 2023:1.

möjlighet till kroppslig identitet. I regeringens nationella strategi för åren 2017–2026 och det åtgärdsprogram som gäller för åren 2021–2023, lyfts vikten av ett förebyggande arbete för att uppnå detta mål.

När det gäller brottslighet finns det stora skillnader mellan kvinnor och män, både avseende omfattning och karaktär. Män begår brott oftare än kvinnor och kvinnor känner i högre grad oro för att utsättas för brott än vad män gör. De flesta barn som begår brott gör det endast vid något enstaka tillfälle. Den mindre grupp som fortsätter att begå brott består främst av pojkar och unga män. Pojkar och unga män är dessutom överrepresenterade vid den brottslighet som är kopplad till gängkriminalitet. Under senare tid kan man dock se en utveckling som innebär att fler flickor och kvinnor begår allvarliga våldsbrott och mer ofta än tidigare är delaktiga i gängkriminalitet. Det är därför angeläget att löpande integrera ett jämställdhetsperspektiv i det brottsförebyggande arbetet.

Flickor och pojkar har samma rättigheter enligt barnkonventionen, samma rätt att skyddas mot de skadeverkningar som en inlåsning innebär och samma rätt till återfallsförebyggande åtgärder under tid då fängelsestraff avtjänas. Syftet med förslagen är att flickor och pojkar ska erbjudas ett likartat verkställighetsinnehåll när de avtjänas fängelse såväl i anstalt som i frihet. Det är en självklarhet att flickor och pojkar ska behandlas lika och ha samma förutsättningar. Det faktum att flickorna som döms till frihetsberövande påföljder är få innebär dock att det kommer finnas behov av att göra vissa speciallösningar för flickor, inte minst för att undvika att flickorna isoleras under verkställigheten. Det sagda innebär att utredningen bedömer att förslaget primärt inte har någon beaktansvärd påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män, även om förhållandena vid verkställigheten kan skilja sig åt till viss del.

13.4.5 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslagen i övrigt får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

14.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Utredningens bedömning: Det bör övervägas att ge en genomförandekommission i uppdrag att förbereda för ett förändrat huvudmannaskap för verkställighet av fängelse för unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år.

Det finns normalt skäl att låta ny lagstiftningen träda i kraft så snart som möjligt. För den lagstiftning som föreslås nu är det dock angeläget att Kriminalvården får tid att genomföra de nödvändiga anpassningar som behöver göras för att myndigheten ska kunna ta emot barn för verkställighet av fängelse på ett sätt som står i överensstämmelse med såväl de krav som ställs i barnkonventionen som i andra internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa.

Det bör i det här sammanhanget framhållas att direktivet till denna utredning beslutades innan de svenska riksdagspartierna Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna den 14 oktober 2022 offentliggjorde överenskommelsen Tidöavtalet. Kriminalvården fick i myndighetens regleringsbrev för 2023 därefter ett kompletterande kapacitetsuppdrag med anledning av Tidöavtalet. Uppdraget innebar att myndigheten översiktligt skulle beräkna vilken kapacitet som behövs i anstalt, häkte och frivård för att de i Tidöavtalet föreslagna reformerna som påverkar myndighetens verksamhet ska kunna genomföras. Uppdraget redovisades till regeringen den 18 april 2023.

En av reformerna i Tidöavtalet är att särskilda s.k. ungdomsfängelser ska inrättas. Under de senaste mandatperioderna har ett stort antal förslag på utvidgad kriminalisering, straffskärpningar och andra lagstiftningsförändringar genomförts. Effekterna är pågående och går ännu inte att fullt ut bedöma, men påverkan på Kriminalvårdens verksamhet har varit och är fortsatt betydande. Myndigheten har i sin rapport till regeringen bedömt att kapacitetsbehoven, kostnaderna och inte minst kompetensförsörjningsbehoven kommer att bli mycket stora till följd av vissa av reformförslagen i Tidöavtalet.

Det finns, enligt Kriminalvården, redan idag praktiska utmaningar för myndigheten att klara den planerade kapacitetsutökningen, även med betydande finansiella tillskott. Framför allt riskerar kompetensförsörjningen att bli direkt gränssättande för förmågan att ta nya platser i bruk. En väl tilltagen tid för ikraftträdande och implementering av nya lagförslag är därför något som Kriminalvården i rapporten till regeringen lyfter som viktiga faktorer, utöver ekonomiska tillskott. Kriminalvården understryker också i rapporten att en avgörande faktor för myndighetens förmåga att klara reformerna är att regeringen överväger längre tidsperspektiv vad gäller ikraftträdande av vissa reformer än vad som nu är brukligt i lagstiftningsarbetet.

Med beaktande av detta samt med hänsyn tagen till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedömer utredningen att en rimlig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2028.

Innan reformen träder i kraft bör också ett noggrant förberedelsearbete genomföras. Utredningen anser därför att det bör övervägas att ge en genomförandekommission i uppdrag att förbereda för ett förändrat huvudmannaskap för frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år. En sådan genomförandekommission bör hantera t.ex. de samverkansfrågor som uppstår enligt förslaget, hur barnets bästa skulle kunna tas tillvara vid verkställighetsplaneringen och i övrigt under verkställigheten, olika frågor kopplat till Kriminalvårdens utökade skoluppdrag och hur lokalerna bör utformas för att på bästa möjliga sätt möta barns behov. De angivna frågorna är enbart exempel på frågor som behöver hanteras innan reformen träder i kraft och ska alltså inte betraktas som en heltäckande beskrivning av det uppdrag som en genomförandekommission bör ges. Utöver sådana frågor som lämpligen bör hanteras av en genomförandekommission krävs ett omfattande arbete med anpassning av

verksamheten som lämpligen bör utföras internt inom Kriminalvården. För myndigheten handlar det bl.a. om att ta fram fa fram föreskrifter och verksamhetsstöd (t.ex. handböcker och processbeskrivningar), planera för utveckling och anpassning av verksamhetsinnehåll för barn, anpassa HR-processer, inklusive utforma och anpassa personalutbildning för de som ska arbeta nära barnen och utreda var och hur särskilt anpassade lokaler kan tas fram. Myndigheten måste dessutom genomföra de nödvändiga anpassningarna i verksamheten genom att t.ex. anställa och utbilda personal, gå igenom verksamhetsinnehållet och anpassa det samt bygga och inreda nya avdelningar där barn som döms till fängelse kan placeras (se avsnitt 13.3.2 ovan).

Så som påpekats tidigare är det en grundläggande förutsättning för utredningens förslag att barn avtjänar straff i en verksamhet som är anpassad för barn. Ett genomförande av förslagen kommer dessutom att kräva ett omfattande resurstillskott till Kriminalvården, både före och efter reformen träder i kraft. Kriminalvården kan inte påbörja genomförandet av dessa anpassningar innan förslagen som lämnas här har beretts inom Regeringskansliet och riksdagen har fattat beslut om de lagändringar som krävs för att förslagen ska kunna genomföras. Det krävs alltså en lång ikraftträdandetid för att det ska kunna säkerställas att förslagen som lämnas här kan genomföras på ett sätt som uppfyller barnkonventionens krav.

14.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser för huvudförslaget att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd när brott har begåtts av den som inte har fyllt 18 år. Däremot krävs övergångsbestämmelser för vissa följdbestämmelser.

14.2.1 Det behövs inga övergångsbestämmelser för huvudförslaget

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. En liknande bestämmelse finns i Europeiska konven-

tionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), där det i artikel 7 första punkten andra meningen föreskrivs att det inte får mätas ut ett strängare straff än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP).

Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Om utredningens förslag genomförs kommer det att innebära att barn och unga ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. De utdömda strafftiderna för barn och unga kommer att bli längre när fängelse döms ut än vid sluten ungdomsvård. Utredningen anser därför att fängelse i det här sammanhanget ska betraktas som en strängare påföljd än sluten ungdomsvård trots att det t.ex. av 51 kap. 25 § rättegångsbalken följer att fängelse och sluten ungdomsvård ska bedömas som likvärdiga påföljder när den bestämmelsen tillämpas.

Av regleringen i regeringsformen och BrP följer därmed att straffet ska bestämmas enligt den lag som gällde när brottet eller brottsligheten begicks. Även enligt den nuvarande regleringen kan emellertid fängelse dömas ut för den aktuella ålderskategorin även om det enbart ska ske i undantagsfall. Något absolut hinder mot att efter reformen bestämma påföljden till fängelse för brott som begåtts innan reformen trätt i kraft finns därmed inte. Detsamma gäller om rätten ska bestämma påföljd beträffande brott som har begåtts dels före, dels efter ikraftträdandet. Även i dessa fall kan rätten bestämma påföljden till antingen sluten ungdomsvård eller fängelse beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs inte.

Sluten ungdomsvård kommer alltså kunna dömas ut efter att reformen trätt i kraft. Det kommer dessutom finnas påföljder som inte har börjat verkställas eller som inte fullt ut har verkställts när reformen träder i kraft. Det innebär att den reglering som finns beträffande sluten ungdomsvård, som föreslås upphävas i samband med att utredningens huvudförslag träder i kraft, ska fortsätta tillämpas vid verkställighet av sluten ungdomsvård.

14.2.2 Övergångsbestämmelser behövs i vissa följdförfattningar

Med hänsyn till att det kommer att finnas domar på sluten ungdomsvård kvar att verkställa efter att reformen har trätt i kraft och då nya sådana domar, enligt det resonemang som nyss förts, kommer kunna dömas ut kommer det finnas behov av att tillämpa vissa bestämmelser enligt dess tidigare lydelse. Utredningen föreslår därför att övergångsbestämmelser införs för dessa lagar. Av övergångsbestämmelserna ska framgå att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla beträffande slutet ungdomsvård. En dom på slutet ungdomsvård kan med ovanstående resonemang om 5 § BrP i huvudsak enbart aktualiseras för brott som begåtts före ikraftträdande (se dock strax nedan beträffande övergångsbestämmelse för 30 kap. 5 § brottsbalken). Övergångsbestämmelsen behöver av den anledning ingen ytterligare begränsning än att den upphävda lagen eller bestämmelsen fortfarande gäller vid verkställighet av slutet ungdomsvård. Det behöver införas övergångsbestämmelser i nedanstående författningar:

- fängelselagen för unga (2027:000),
- rättegångsbalken,
- brottsbalken,
- socialförsäkringsbalken,
- lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
- passlagen (1978:302),
- polislagen (1984:387),
- lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
- lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
- lagen (1998:620) om belastningsregister,
- lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,
- lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister,
- socialtjänstlagen (2001:453),
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

- lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,
- lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande,
- lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, och
- lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Enligt utredningens förslag ändras bestämmelsen i 30 kap. 5 § brottsbalken så att det inte längre följer att rätten i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse för brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt arton år. För den bestämmelsen behövs det också en övergångsbestämmelse för det fall en person ska dömas till gemensam påföljd för brott som har begåtts såväl före som efter ikraftträdandet. I övergångsbestämmelsen ska anges att sluten ungdomsvård får användas som gemensam påföljd om någon har begått brott både före och efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen gör det möjligt för rätten att i ett sådant fall välja antingen sluten ungdomsvård eller fängelse som gemensam påföljd för brotten.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till fängeslag för unga (2027:000)

I lagen, som är ny, finns särskilda bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som är under 18 år. Lagen innehåller bestämmelser vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt och vid verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Av artikel 1 i barnkonventionen följer att varje människa under 18 år är barn om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Det innebär att lagen i huvudsak kommer att tillämpas på barn. I fråga om brott tar barnkonventionens reglering sin utgångspunkt i barnets ålder vid brottstillfället. Det är också den avgörande tidpunkten i fråga om straffmätningen. Den som har begått brott som barn kommer i vissa fall att ha passerat myndighetsåldern när straffet ska avtjänas. Lagen innehåller främst verkställighetsbestämmelser för den som inte har fyllt 18 år, men den kan även komma att tillämpas i fråga om personer som är över 18 år. Begreppet ”intagen” används därför för att beskriva den som ska avtjäna fängelse enligt lagen. Det begreppet överensstämmer också med fängeslagen (2010:610) vilket underlättar tillämpningen. Med intagen enligt denna lag avses dock i huvudsak barn enligt barnkonventionens definition, vilket särskilt ska beaktas vid lagens tillämpning.

I första kapitlet finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde och vissa gemensamma bestämmelser om socialnämndens skyldighet och om samråd vid verkställighetsplaneringen. I andra kapitlet finns bestämmelser som gäller endast vid verkställighet vid en kriminalvårdsanstalt och i tredje kapitlet särskilda verkställighetsbestämmelser som gäller när fängelsestraff verkställs vid ett särskilt ungdomshem. I fjärde kapitlet finns en bestämmelse om bemyndigande och i femte kapitlet några avslutande bestämmelser om överklagande av beslut m.m.

Lagen kompletterar och ersätter till viss del fängeslagens (2010:610) bestämmelser (se prop. 2009/10:135). I och med att den

nya fängelselagen för unga träder i kraft upphör lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård att gälla. Flera av bestämmelserna i 3 kap. är överförda från lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård varför ledning vid tillämpningen kan sökas i motiven till den lagen (se prop. 1997/98:96, prop. 2010/11:107 och prop. 2017/18:169).

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år.

Vid verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt gäller fängelselagen (2010:610) om inte annat följer av denna lag.

I 2 kap. finns bestämmelser som gäller när verkställigheten sker i kriminalvårdsanstalt.

I 3 kap. finns bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Efter villkorlig frigivning gäller bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken om inte annat följer av denna lag.

Lagens inledande paragraf anger tillämpningsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Av paragrafens *första stycke* följer att lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt 18 år. Av 2 kap. 1 § andra stycket följer att lagen efter beslut av Kriminalvården också kan tillämpas på personer som har fyllt 18 år.

Enligt *andra stycket* ska bestämmelserna i fängelselagen (2010:610) tillämpas vid verkställighet enligt lagen om inget annat är föreskrivet. Genom hänvisningen till fängelselagen blir även fängelseförordningen (2010:2010) och Kriminalvårdens föreskrifter som utfärdats efter bemyndigande i fängelselagen tillämpliga.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att det i 2 kap. finns särskilda bestämmelser som gäller när unga avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt. Det handlar bl.a. om särskilda bestämmelser om placering, sysselsättning, ersättning, permission och utslussning för barn.

I *fjärde stycket* görs en hänvisning till 3 kap. där det finns bestämmelser som gäller endast när fängelse verkställs i ett särskilt ungdomshem. Avsikten är att fängelse som verkställs vid ett särskilt ungdomshem i huvudsak ska följa de bestämmelser som gäller enligt lagen (1990:52)

med särskilda bestämmelser om vård av unga med motsvarande anpassningar som har gällt för påföljden sluten ungdomsvård. Flera av bestämmelserna från den numera upphävda lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har förts över till den nya fängelselagen för unga.

Femte stycket innehåller en upplysning om att bestämmelserna om villkorlig frigivning i 26 kap. brottsbalken ska tillämpas vid villkorlig frigivning om inte annat följer denna lag. Det innebär att bestämmelserna i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder blir tillämpliga i förhållande till intagna under 18 år som har frigetts villkorligt. Konsekvensen av att det finns bestämmelser om villkorlig frigivning i lagen är att Kriminalvården, genom den bestämmelse om bemyndigande som finns i 5 kap. 1 §, ges föreskriftsrätt i fråga bestämmelser i brottsbalken. Av 4 kap. i denna lag följer att Statens institutionsstyrelse beslutar om att skjuta upp villkorlig frigivning i de fall den unge avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

2 §

Den verkställande myndigheten ska förordna en särskild koordinator för den intagne. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatorn ska genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska tjänsteman vid den verkställande myndigheten eller annan lämplig person förordnas.

Om det finns skäl för det får den verkställande myndigheten entlediga koordinatorn och i stället förordna någon annan.

Paragrafen reglerar den verkställande myndighetens skyldighet att förordna en särskild koordinator för den dömde samt anger koordinatorns huvudsakliga uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

I *första stycket* anges vilken myndighet som ska förordna koordinatorn samt hans eller hennes huvuduppgift. Bestämmelsen innebär att Kriminalvården ansvarar för att utse särskild koordinator för den som tas in för att avtjäna straff vid en kriminalvårdsanstalt och Statens institutionsstyrelse för den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Om verkställigheten med tillämpning av 32 kap. 5 § brottsbalken ska ske vid ett särskilt ungdomshem är det Statens institutionsstyrelse som ska besluta om förordnandet och i övriga fall ska beslutet fattas av Kriminalvården.

Förordnandet ska ske så snart som möjligt efter det att domen på fängelse är verkställbar. Detta för att koordinatören ska kunna delta aktivt redan när den dömde tas in på en anstalt eller ett särskilt ungdomshem samt vid den inledande verkställighetsplaneringen. Ett tidigt förordnande är viktigt även för att den dömde och hans eller hennes föräldrar ska ha en utpekad person att ställa frågor till inför verkställigheten. I uppdraget att vara koordinator ingår att hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatören bör även arbeta med motivationshöjande samtal för att få den intagne att delta i undervisning, behandling eller andra åtgärder som anvisats den intagne i verkställighetsplanen. Efter villkorlig frigivning kan koordinatörens roll i mångt och mycket liknas vid den roll som koordinatören har vid verkställighet av ungdomsövervakning. I det skedet blir koordinatörens uppgift att genom stöd och hjälp verka för att den dömde efterlever de villkor som ställts upp för frigivningen. Det kan exempelvis ske genom påstötningar och påminnelser eller motivationshöjande samtal. Koordinatören kan även ge den dömde mer praktisk hjälp för att han eller hon ska kunna genomföra det som ålagts honom eller henne. Det kan handla om hjälp med att hitta struktur i vardagen för att t.ex. passa tider till olika åtgärder som den dömde ska delta i enligt planen. Koordinatören kan – om den dömde saknar stöd från andra vuxna i sin närhet – också hjälpa till vid myndighetskontakter, med ansökningar om t.ex. en utbildning eller behandlingsinsats som den frigivne önskar delta i. Det är också en uppgift för koordinatören att kontrollera att den dömde följer de föreskrifter och anvisningar som meddelats och att reagera för att rätta till brister i efterlevnaden av dessa.

I koordinatörens roll ligger också att samråda med andra aktörer som är viktiga för barnet, t.ex. socialtjänsten och skolan. En fungerande uppföljning i detta hänseende kan innebära att det krävs ett informationsutbyte av uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns vissa sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör uppgiftslämnande i syfte att underlätta upprättande och kontrollen av att verkställighetsplanen följs (se 23 kap. 6 a § och 26 kap. 9 b § OSL).

I *andra stycket* finns bestämmelser om vem som ska förordnas som koordinator. Den som förordnas bör som utgångspunkt vara socionom eller en person med likvärdig kompetens eller erfarenhet. Normalt bör det vara fråga om en anställd vid någon av myndigheterna, eftersom

det underlättar möjligheten till kontakt mellan koordinatoren och den intagne. Om det behövs får mer än en koordinator förordnas.

Tredje stycket reglerar frågan om byte av koordinator. Så långt det är möjligt bör samma person eller personer vara koordinator under verkställigheten. Byte av koordinator ska så långt som det är möjligt undvikas, särskilt under den tid barnet avtjänar straffet i anstalt eller vid särskilt ungdomshem. När barnet påbörjar utslussning eller blir villkorligt frigiven kan det vara lämpligt att byta till en koordinator som finns på den ort där barnet ska bo efter frigivning.

Barnet ska ha tillgång till en eller flera koordinators under hela verkställigheten (både i anstalt eller särskilt ungdomshem och efter villkorlig frigivning).

3 §

Socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för honom eller henne under verkställigheten.

Genom paragrafen regleras socialnämndens skyldighet att utse en särskild handläggare för barnet under verkställigheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Skyldigheten att enligt paragrafen utse en handläggare gäller för socialnämnden i den kommun där den enskilde var folkbokförd när han eller hon dömdes till fängelse och förändras inte av att den dömdes tas in i en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem långt från folkbokföringsorten.

Den särskilda handläggaren ska delta vid den samverkan som ska ske vid verkställighetsplaneringen (se vidare kommentaren till 1 kap. 4 §). Socialnämnden kan bidra med information om den unge som kan vara viktig för den verkställande myndigheten att känna till när planeringen görs. Socialnämnden kan t.ex. bidra med information om tidigare insatser, behandlingar och andra åtgärder som har erbjudits den unge och hur dessa insatser har tagits emot av såväl den unge själv som av hans eller hennes vårdnadshavare. Socialnämnden kan även ha information om den dömdes tidigare umgänge, vilket kan innebära bättre förutsättningar för Kriminalvården, och i förekommande fall Statens institutionsstyrelse, att besluta om en trygg och säker placering av den unge.

Under verkställigheten ska den särskilda handläggaren vara den verkställande myndighetens kontaktperson och den som koordinatören kan vända sig till när det uppkommer frågor som berör socialtjänsten. Handläggaren ska även medverka vid uppföljning och ändring av verkställighetsplanen.

Handläggarens uppdrag blir särskilt viktigt när det blir aktuellt med permissioner på hemorten och även i samband med utslussning och villkorlig frigivning. Vid permission kan socialnämnden bistå med information exempelvis om barnets hemmiljö, umgänge och platser som den unge inte bör vistas på. Vid utslussning och framför allt villkorlig frigivning kan det bli aktuellt att t.ex. placera barnet i en behandlingsfamilj, i ett stödboende eller vid ett HVB-hem. Tidig samverkan mellan Kriminalvården – i förekommande fall Statens institutionstyrelse – och socialnämnden om olika alternativ för utslussning kan bidra till att betalningsansvar för en placering som beslutats av Kriminalvården tas över av socialnämnden när Kriminalvårdens betalningsansvar upphör och att åtgärden därmed fortgår under hela den tid som den dömda har behov av den.

Samverkan kan också bli nödvändig gäller frågan om den intagnes vistelse efter verkställigheten. Om den intagne önskar hjälp med att flytta till en annan vistelseort efter frigivningen i syfte att undvika tidigare umgänge och kriminalitet kan han eller hon vara i behov av hjälp t.ex. med att hitta bostad, skola eller annan sysselsättning efter villkorlig frigivning.

Skyldigheten enligt paragrafen att utse en särskild handläggare består så länge den unge verkställer straffet enligt lagen. Om Kriminalvården enligt 2 kap. 1 § fängeslagen för unga beslutar att en intagen som har fyllt 18 år ska fortsätta att verkställa fängelse enligt den lagen består alltså socialnämndens skyldighet att utse en särskild handläggare för den unge så länge Kriminalvårdens beslut består.

Paragrafen innebär inga förändringar i socialnämndens grundläggande ansvar för barn och unga enligt socialtjänstlagen (2001:453).

4 §

Verkställighetsplaneringen ska, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, genomföras av den verkställande myndigheten i samråd med den intagne, hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer.

Den verkställande myndigheten ska, vid verkställighetsplaneringen och under verkställigheten, samverka med socialnämnden i den kommun där den dömda är folkbokförd. Vid behov får samråd även ske med andra berörda myndigheter och aktörer.

Innehållet i verkställigheten ska anpassas till den intagnes särskilda förutsättningar och behov.

I paragrafen finns bestämmelser om samråd och samverkan vid verkställighetsplaneringen. Av paragrafen följer att den myndighet som ska verkställa fängelsestraffet, dvs. Kriminalvården enligt huvudregeln och Statens institutionsstyrelse i undantagsfall, ansvarar för verkställighetsplaneringen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Av *första stycket* följer att verkställighetsplaneringen ska genomföras i samråd med den intagne och hans eller hennes vårdnadshavare om det är möjligt och bedöms lämpligt. Att verkställighetsplaneringen för den som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt ska ske i samråd med den intagne följer redan av 1 kap. 5 § fängeslagen, men eftersom barn enligt artikel 12 barnkonventionen ska få komma till tals i frågor som rör dem själva förstärks kravet på att göra den intagne delaktigt genom förevarande paragraf. Dessutom är bestämmelsen även tillämplig när verkställigheten planeras för den som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Den intagne ska höras både när verkställigheten planeras och när planen upprättas, men även senare under verkställigheten när den följs upp och eventuellt ändras. Verksällighetsplaneringen för den som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt ska genomföras enligt 6 § fängelseförordningen (2010:2010) och motsvarande reglering för den som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Planeringen ska syfta till att klargöra den intagnes behov av utredningar och insatser. Planen ska fokusera på åtgärder som kan minska skadeverkningsarna av inlåsningen och minska risken för återfall i brott. Så långt det är möjligt ska barnet motiveras att delta i den undervisning som erbjuds på ungdomsavdelningarna. Med begreppet samråd avses att den intagne och hans eller hennes vårdnadshavare (och eventuella andra personer som myndigheten väljer att samråda med) ska informeras om myndighetens utredningar och avsikter och ges möjlighet att lämna synpunkter, men myndigheten kan besluta om de insatser som bedöms lämpliga och nödvändiga även om en intagen eller annan person som deltagit vid samrådet inte delar myndighetens uppfattning.

I *första stycket* anges även att den verkställande myndigheten vid verkställighetsplaneringen ska samråda med den intagnes vårdnads-

havare om det är möjligt och bedöms lämpligt. Om den ena vårdnadshavaren är frånvarande eller bedöms påverka barnet negativt kan dock den verkställande myndigheten avstå från att samråda med den vårdnadshavaren. I vissa fall kan kontakt mellan barnet och båda eller den ena vårdnadshavaren bedömas som direkt skadligt för barnet och även i sådana fall kan myndigheten avstå från att samråda med den intagnes vårdnadshavare eller någon av dem om barnet har mer än en vårdnadshavare.

I de fall samråd med den ena eller båda vårdnadshavarna inte bedöms lämpligt eller inte kan ske bör den verkställande myndigheten överväga om det finns någon annan person i den dömdes närhet som det kan vara lämpligt att samråda med. Det kan vara fråga om någon annan nära anhörig till den intagne eller t.ex. personer i ett familjehem eller liknande där han eller hon tidigare har varit placerad. Om det bedöms lämpligt kan den verkställande myndigheten även samråda med andra personer som har god insikt i den intagnes förhållanden, t.ex. en tränare eller liknande person inom föreningslivet. I kravet på lämplighet ligger bl.a. att den verkställande myndigheten måste överväga om känslig information om barnet kan lämnas ut till personen. Vid den bedömningen bör barnets åsikt om såväl samrådet som att utlämna information beaktas. En sekretessbrytande bestämmelse har införts i 35 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:100) för att möjliggöra informationsutbyte i fråga om verkställighetsplanen och uppföljning av hur villkor i planen efterlevs.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* ska den verkställande myndigheten samverka med socialnämnden i den kommun där den unge är folkbokförd. Med begreppet samverkan avses ett större inslag av samarbete än vad som avses med samråd enligt första stycket och andra stycket andra meningen. Ytterst är det den verkställande myndighetens ansvar att upprätta och följa upp verkställighetsplaneringen. Socialnämnden har emellertid ofta god kännedom om de barn och unga som döms till fängelse. I de flesta fall har de varit föremål för sociala insatser tidigare i livet. Socialnämnden kan därmed ha viktig information om både barnet, hans eller hennes familj och umgänge på hemorten att delge Kriminalvården eller SiS när den intagnes verkställighet ska planeras. Dessutom har socialnämnden kännedom om tidigare åtgärder som har vidtagits och som har planerats för tidigare. Även när utslussning och villkorlig frigivning ska planeras bör de verkställande myndigheterna samverka för att säkerställa att den intagne får det stöd som

han eller hon behöver för att återgå till ett liv i frihet utan att återfalla i brott. Om samråd inte bedöms kunna ske med vare sig barnets vårdnadshavare eller med någon annan person är samverkan med socialnämnden av största betydelse för verkställighetsplaneringen.

Om det finns behov av det kan den verkställande myndigheten även samråda med andra myndigheter och aktörer som kan ha information om den unge eller som på annat sätt kan bidra till att den verkställande myndigheten inför verkställighetsplanen får tillgång till bästa möjliga underlaget för utformningen av planen. En sådan viktig aktör kan vara barnets skola och lärare med särskild kunskap om barnets skolgång. Det kan även vara fråga om tidigare vårdgivare, t.ex. ett HVB-hem eller familjehem som kan ha upplysningar att lämna om barnet.

Paragrafen är tillämplig även vid planering av villkorlig frigivning, vilket innebär att skyldigheten för Kriminalvården att samverka med andra är mer omfattande än vad som följer av bestämmelsen i 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken. Inför villkorlig frigivning måste även Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse samverka om den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem, se kommentaren till 4 kap. 3 § nedan.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) införs sekretessbrytande bestämmelser som gör att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan utbyta information med de aktörer som myndigheten ska samrådas och samverka med (se kommentaren till offentlighets och sekretesslagen [2009:400] nedan).

Av *tredje stycket* följer att verkställigheten ska anpassas till den intagnes förutsättningar och behov. Genom bestämmelsen understryks vikten av att den verkställande myndigheten har ett barnperspektiv vid verkställighetsplaneringen och beaktar vad som är bäst för barnet. Verkställighetsplanen ska vara individuellt anpassad och utformad. Om barnet är skolpliktigt ska barnets behov av skolgång och stöd i utbildningen uppmärksammas.

2 kap. Verkställighet i anstalt

1 §

Verkställighet enligt denna lag ska ske vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte kan anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning.

Kriminalvården får besluta att verkställigheten ska ske i enlighet med denna lag trots att den intagne har fyllt arton år.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om anstaltsplacering av den som är under 18 år när fängelse ska avtjänas. Vidare anges att Kriminalvården får besluta att en intagen ska verkställa fängelsestraffet enligt lagen även efter att han eller hon har fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Utformningen av paragrafens *första stycke* motsvarar det som gäller enligt artikel 37 c i FN:s barnkonvention. Att barn ska placeras på särskilda avdelningar som är anpassade för att möta barns behov följer av att det i bestämmelsen anges att den som verkställer straff enligt lagen ska placeras vid en ungdomsavdelning. Den fysiska miljö vid ungdomsavdelningarna ska motsvara den som finns på behandlingshem. Barns behov av privatliv, gemensamhet, idrotts- och fritidsaktiviteter ska tillgodoses. De unga ska erbjudas lämplig sysselsättning i form av utbildning och behandling. Personal som arbetar vid ungdomsavdelningar ska ha kompetens anpassad för uppdraget.

Endast i undantagsfall kan det finnas skäl att placera en person under 18 år på någon annan avdelning än en ungdomsavdelning. För att en sådan placering ska komma i fråga krävs starka skäl, t.ex. med hänsyn till den unges behov av skydd mot angrepp från andra intagna.

Lagen ska som huvudregel tillämpas på barn fram till den dag den intagne fyller 18 år, men Kriminalvården får besluta att en intagen ska fortsätta avtjäna straffet enligt lagen även efter fyllda 18 år. Ett sådant beslut kan t.ex. fattas om den unge deltar i undervisning eller behandling som lämpligen bör slutföras. Även i de fall den kvarvarande strafftiden efter artonårsdagen är kort bör en ung person kunna vara kvar på ungdomsavdelning under hela den inlåsta delen av verkställigheten. Om den enskildes behov är sådana att de bedöms bäst kunna uppfyllas vid en ungdomsavdelning kan Kriminalvården besluta om fortsatt verkställighet enligt lagen.

I undantagsfall finns utrymme att besluta att en dömd person som har fyllt 18 år ska verkställa enligt lagen och därmed vara placerad på en ungdomsavdelning. För ett sådant beslut krävs alldeles särskilda skäl, t.ex. att det krävs att en 18-årig flicka placeras på en ungdomsavdelning för att åstadkomma en lämplig sammansättning på avdelningen eller för att hindra att en yngre intagen blir ensam placerad på en avdelning.

Kriminalvården bör vid sitt ställningstagande beakta samtliga relevanta omständigheter. Det innebär att även de andra intagnas behov måste beaktas. Vid bedömningen ska barnens bästa stå i fokus. I det här sammanhanget måste också övriga bestämmelser i fängelselagen (2010:610) om den intagnes placering beaktas. Av 2 kap.1 § fängelselagen (2010:610) följer t.ex. att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas samt att hänsyn ska tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering när en intagen placeras. Om en intagen som har fyllt 18 år bedöms kunna placeras vid en anstalt med lägre grad av säkerhet än den som finns vid ungdomsavdelningarna är det alltså en faktor som talar emot fortsatt verkställighet enligt fängelselagen för unga.

Vid beslut om den unge ska avtjäna straffet enligt lagen bör beaktas att det av den allmänna kommentaren till Barnkonventionen, bl.a. beträffande artikel 3.1, 6.2, 24.1 och 40.1, har uttalats att det t.ex. kan ha betydelse för barnets utveckling, hälsa och återanpassning i samhället att barnet känner till att verkställigheten kan komma att avtjänas vid en avdelning för vuxna efter att barnet fyllt 18 år.¹ Även tecken på sådan oro hos ett barn som avtjänar fängelse bör kunna resultera i ett beslut om fortsatt verkställighet enligt fängelselagen för unga om det bedöms vara det bästa för barnet och för andra barn på avdelningen. Avsikten är alltså inte att paragrafen ska få en alltför strikt tillämpning. Intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomsavdelningarna inte blir alltför vid bör dock beaktas.

Om Kriminalvården beslutar att en intagen får avtjäna straffet enligt de särskilda verkställighetsbestämmelserna som finns i lagen innebär det samtidigt att den intagne ska vara fortsatt placerad på en ungdomsavdelning.

Utgångspunkten är att barn ska placeras vid en ungdomsavdelning, men det kan inte uteslutas att det i något fall bedöms bättre för barnet att placeras på en annan avdelning som t.ex. erbjuder en form av behandling som inte kan erbjudas vid ungdomsavdelningen. Det kan också vara så att barnet har behov av skydd och en sådan skyddsplats inte kan erbjudas vid någon av ungdomsavdelningarna. Endast omständigheter som har att göra med vad som är bäst för det enskilda barnet

¹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 (2019) om barns rätt i rättssystemet, p. 31–32, 35 och 92–93.

eller övriga barn vid ungdomsavdelningarna ska kunna påverka möjligheten att placera ett barn tillsammans med vuxna. Att en sådan placering vore billigare eller enklare att genomföra utgör inte skäl för ett sådant beslut.

2 §

Den som är under arton år får inte placeras vid en säkerhetsavdelning.

Paragrafen anger att den som är under 18 år inte får placeras vid en säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Av bestämmelsen följer ett absolut hinder mot att placera intagna under 18 år på en säkerhetsavdelning. Om det finns särskilda krav på övervakning och kontroll av en intagen som är under 18 år får det i stället lösas genom t.ex. ökad bemanning på en ungdomsavdelning. Särskild hänsyn måste tas till såväl den intagna som kräver förhöjd övervakning som till andra intagna som är placerade vid ungdomsavdelningen så att den ökade säkerheten inte påverkar övriga barn negativt. Om det inte bedöms förenligt med de andra intagnas bästa att placera den intagne som kräver förhöjd övervakning på en ungdomsavdelning kan det också vara ett skäl att placera den intagna på en avdelning för vuxna. Om så sker måste dock den unges rättigheter och behov säkerställas.

3 §

En intagen ska erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Den som har fyllt arton år är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det gäller dock inte den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt nämnda balk får erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Enbart en intagen med sysselsättningsplikt har rätt till sådan ersättning som anges i 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

Paragrafen innehåller bestämmelser om sysselsättning och fritidsaktiviteter, sysselsättningsplikt samt rätt till ersättning för intagna som avtjänar fängelse enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Enligt barnkonventionen har barn bl.a. rätt till utbildning, vila, fritid, lek och rekreation. Detsamma följer även av United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s Havanna-regler om skydd för frihetsberövade underåriga). Flera konventioner för mänskliga rättigheter erkänner alltså barns rättigheter när det gäller sysselsättning. Däremot finns det inga skyldigheter för barn att delta i den sysselsättning som erbjuds.

Paragrafens *första stycke* reglerar rätten till lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter för den som inte har fyllt 18 år. Ytterligare bestämmelser om sysselsättning och fritid finns i 3 och 4 kap. fängeslagen (2010:610). Intagna under 18 år bör i första hand motiveras till att delta i skolundervisning och andra behandlingsinsatser som kan minska skadeverkningarna av inlåsningen och minska risken för återfall i brott. Ambitionen är att intagna ska beredas arbetsträning eller någon annan sysselsättning som kan fylla ett behov hos dem.

En betydande del av den sysselsättning som en vuxen intagen ges möjlighet att utföra eller delta i utöver utbildning utgörs av arbetsinriktad produktion. Med arbete jämförs också annan sysselsättning i form av utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Med brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet avses program som syftar till att förebygga återfall i brott eller missbruk (jfr 12 § fängesförordningen). Sådan programverksamhet kan innefatta behandling av medicinsk karaktär. En intagen ska också beredas medicinskpsykologisk eller någon annan särskild behandling om han eller hon har behov av sådan behandling och om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och hans eller hennes förutsättningar. (Se också JO 1996/97 s. 107 angående rätten till studier samt RÅ 1994 not. 619.)

Med annan strukturerad verksamhet avses t.ex. arbetsträning, social färdighetsträning, särskilda aktiviteter för pensionärer och intagna med funktionsnedsättning samt annan jämförbar verksamhet.

Därutöver bör barn erbjudas möjlighet att delta i olika fritidsaktiviteter, t.ex. idrottsaktiviteter, sällskapsspel, matlagning och andra liknande aktiviteter som kan intressera och stimulera den intagne. Eftersom fråga är om barn bör de tillfrågas även i fråga om vilka fritidsaktiviteter som ska erbjudas. Aktiviteterna bör i möjligaste mån anpassas efter de intagnas intressen. Innehållet i den sysselsättning som erbjuds intagna under 18 år ska anpassas till den unga målgruppen och till att deras intressen kan skifta med stigande ålder. Fler och tätare upp-

dateringar av den intagnes verksamhetsplan kan vara nödvändig för intagna som är under 18 år än för äldre intagna.

Efter att barnet fyllt 18 år och alltså uppnått myndighetsåldern ska han eller hon på samma sätt som andra vuxna intagna åläggas sysselsättningsplikt under verkställigheten, vilket framgår av paragrafens *andra stycket*. Detta för att förbereda den unge på ett liv utanför anstalten och för att säkerställa att den intagne tar del av bl.a. de behandlingsinsatser som erbjuds. Detta innebär dock inte att den sysselsättning som erbjuds den intagne med nödvändighet behöver vara en annan än innan sysselsättningsplikten inträdde. Fokus ska även i fortsättningen vara på utbildning, behandling och arbetspraktik beroende på vilka behov den intagne har. Detta skiljer sig dock inte mot vad som gäller för vuxna intagna vars verkställighet styrs av fängelselagen (2010:610). Den intagnes behov kopplat till de riskfaktorer som har identifierats för den intagne ska styra vilken typ av sysselsättning som ska erbjudas.

I likhet med vad som gäller enligt fängelselagen ska den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken inte ha sysselsättningsplikt. Även detta följer av *andra stycket*. Intagna som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning får i stället erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

I den mån en intagen har sysselsättningsplikt har han eller hon också rätt till sådan ersättning som följer av 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610). Det framgår av paragrafens *tredje stycke*.

4 §

Intagna under arton år får inte hållas inlåsta avskilda från andra intagna under en längre period än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl.

Paragrafen reglerar den tid som intagna får hållas inlåsta avskilda från andra intagna. Den tiden begränsas till 10 timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl med en längre tid. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Utgångspunkten är att verkställighet av fängelse ska ske i gemenskap med andra både under tid då de intagna har anvisats sysselsättning och under fritiden. I samband med dygnsvilan får dock intagna enligt 6 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) hållas avskilda från varandra.

De närmare förutsättningarna för detta regleras i myndighetsföreskrifter. För intagna under 18 år regleras i paragrafen att de inte får hållas inlåsta och avskilda från andra intagna i mer än tio timmar. Om det är motiverat av säkerhetsskäl kan ett längre avskiljande emellertid accepteras. Ett sådant skäl kan vara att flera intagna tillsammans utför omfattande skadegörelse eller upplopp vid ungdomsavdelningen och personalen inte kan få ordningsstörningen att upphöra med mindre ingripande åtgärder än att låsa in det intagna i sina boenderum. Inlåsningsen ska upphöra så snart som möjligt.

5 §

En intagen under arton år ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning har verkställts eller om den intagne har belagts med fängsel.

Paragrafen reglerar rätten till uppföljande samtal efter att vissa särskilda kontroll- och tvångsåtgärder har verkställts mot en intagen under 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Verkställighet av särskilda kontroll- och tvångsåtgärder utgör ingripande åtgärder som vidtas mot den enskilde. Intagna under 18 år har enligt bestämmelsen rätt till uppföljande samtal när vissa, mer ingripande åtgärder, har verkställts mot den unge. De åtgärder som är särskilt ingripande är kontroll av det egna bostadsrummet, genomförande av kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt om den intagne beläggs med fängsel. Efter att sådana beslut har verkställts ska den intagne därför ha rätt till ett uppföljande samtal. Vid samtalet ska den intagne få möjlighet att bearbeta det som han eller hon har varit utsatt för. Fråga kan vara om ett eller flera samtal beroende på hur den intagne har upplevt åtgärden. Samtalet ska hållas av någon som har särskild kompetens för att tala med barn.

6 §

En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst två månader av strafftiden har avtjänats, och
2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att beviljas permission. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Av paragrafens *första stycke* följer att en intagen får beviljas permission efter att två månader av strafftiden har avtjänats om det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt kommer att missköta sig. Tiden är satt med utgångspunkt i att sådana åtgärder som minskar risken för skadeverkningar av inlåsning och som underlättar den intagnes anpassning i samhället ska vidtas under verkställigheten. Intagna under 18 år förutsätts ha ett större behov av permission än äldre intagna samtidigt som Kriminalvården behöver tillräcklig information om den intagne för att bedöma om kraven som ställs för att bevilja permission är uppfyllda. Av paragrafen följer därför att vistelser utanför anstalt som regel inte ska medges förrän två månader av straffet har avtjänats. En sådan tidsangivelse innebär även att det blir klart för den intagne att han eller hon ska vara på anstalten en viss tid innan det blir aktuellt med vistelser utanför anstalt.

Vid bedömningen av om permission ska medges eller inte ska beaktas risken för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt kommer att missköta sig. Ledning för tillämpningen av rekvisiten kan sökas i den praxis som finns från tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). Vid bedömningen ska också beaktas att fråga är om ett barn, vilket t.ex. innebär att myndigheten hellre bör ställa villkor som innebär en högre grad av kontroll vid en permission än att helt neka den. Ett barn kan också ha ett större behov av att delta i särskilda familjetillställningar än en vuxen har, vilket innebär att resurser kan behöva tillföras för att möjliggöra en sådan permission för en intagen under 18 år.

Av paragrafens *andra stycke* följer att en intagen kan beviljas permission även innan två månader av straffet har avtjänats, men det krävs i sådana fall att det finns särskilda skäl för permission. Även i fråga om tillämpningen av ”särskilda skäl” kan ledning sökas i den praxis som finns för motsvarande bestämmelse i fängelselagen. Begravningar och bröllop är exempel på händelser som kan utgöra ett särskilt skäl att medge en permission. Även för permission enligt andra stycket krävs att Kriminalvården bedömer att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets full-

görande eller på annat sätt kommer att missköta sig under en permission. Om endast kort tid förflutit från intagning kan permission nekas av det skälet att underlaget inte är tillräckligt för att myndigheten ska kunna fatta ett beslut som tillgodoser behovet av samhällsskydd och grundas på kunskap om den unge.

7 §

Vistelse i halvvägshus och utökad frigång enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen (2010:610) får ske om minst tre månader av strafftiden har avtjänats.

I paragrafen finns en särskild reglering av kvalifikationstiden för att beviljas utökad frigång och placering i halvvägshus. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Paragrafen innebär ett avsteg från 11 kap. fängelselagen (2020:610) enbart på så vis att den kvalifikationstid som följer av 11 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen (2010:610) och 11 kap. 5 § första stycket 1 samma lag i fråga om andel av straffet som ska ha avtjänats innan det kan bli aktuellt för en intagen att placeras i halvvägshus eller beviljas utökad frigång inte ska gälla för intagna som avtjänar fängelse enligt lagen. Den kvalifikationstid som innebär att det inte kan bli aktuellt att placera en intagen i ett halvvägshus eller medge utökad frigång förrän efter att tre månader av straffet har avtjänats ska dock gälla. I övrigt ska 11 kap. fängelselagen (2010:610) gälla även för intagna som avtjänar fängelse enligt denna lag.

3 kap. Verkställighet vid särskilt ungdomshem

1 §

Om rätten med tillämpning av 32 kap. 5 § brottsbalken har beslutat att ett fängelsestraff ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem ska Statens institutionsstyrelse ansvara för verkställigheten.

Paragrafen anger att Statens institutionsstyrelse ska ansvara för verkställighet av fängelse som enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Ansvaret gäller fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Efter den tidpunkten ansvarar Kriminalvården för verkställigheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

2 §

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.

Paragrafen anger utgångspunkten för hur verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem ska utformas. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafens innehåll motsvarar det som tidigare följde av 2 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och är avsedd att tillämpas på samma sätt som tidigare gällande bestämmelse.

3 §

I fråga om avbrott i verkställigheten ska 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) tillämpas.

Av paragrafen följer att bestämmelsen i 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) om avbrott i verkställigheten ska gälla även när en intagen avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Av paragrafen följer att bestämmelsen i 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska gälla även när en intagen avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Av den angivna bestämmelsen i fängelselagen följer att om verkställigheten avbryts ska den tid som avbrottet varat inte räknas som verkställd tid. Vidare följer av bestämmelsen att verkställigheten inte anses avbruten om en intagen häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser. Att Statens institutionsstyrelse fattar beslut om avbrott i verkställigheten följer av 5 kap. 3 §. Statens institutionsstyrelse ska enligt 5 kap. 4 § upplysa Kriminalvården om beslutet så att den myndigheten kan ändra ett meddelat straffidsbeslut. En paragraf med delvis motsvarande innehåll fanns tidigare i 11 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

4 §

Den intagne får hindras att lämna det särskilda ungdomshemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras. Han eller hon får också hindras att disponera sitt pass.

Den intagnes rörelsefrihet får även inskränkas, när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller till personalens säkerhet.

En paragraf med samma innebörd fanns tidigare i 13 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Några redaktionella ändringar har skett, men ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

5 §

Det som anges om sysselsättning och ersättning i 2 kap. 3 § ska gälla även när fängelsestraff verkställs vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sysselsättning och rätt till ersättning. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafen innebär att den som avtjänar fängelsestraff i ett särskilt ungdomshem, på samma sätt som den som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt, ska erbjudas lämplig sysselsättning och erbjudas möjlighet till fritidsaktiviteter. En intagen har sysselsättningsplikt efter att han eller hon har fyllt 18 år. I samband med att en intagen åläggs sysselsättningsplikt har han eller hon också rätt till ersättning enligt 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

6 §

Den intagne har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt. Den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök får dock begränsas om det behövs med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller henne eller till skada för någon annan.

Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster eller ta emot besök får gälla i högst 14 dagar. När det inte längre finns förutsättningar för beslutet ska det upphävas.

Paragrafen, som motsvarar det som tidigare gällt enligt 16 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, anger vad som gäller beträffande rätten för en intagen att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök under verkställigheten. Några redaktionella ändringar har skett, men ingen ändring i tillämpningen är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

7 §

Vad som sägs i 15 c–d, 16, 17–17 c, 19 och 20 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska gälla även för den som avtjänar ett fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem.

Särskilda befogenheter med stöd av denna lag får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Den intagne ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om avskildhet, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller rumsvisitation har verkställts.

Paragrafen reglerar särskilda befogenheter som kan vidtas mot den som avtjänar fängelse i ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

I paragrafens *första stycke* anges de paragrafer i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som ska gälla när en intagen avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. En liknande reglering fanns tidigare i 15 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Jämfört med den tidigare bestämmelsen har ytterligare tre hänvisningar till lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga lagts till, nämligen 15 c, 15 d och 17 a §§. Paragrafer med i huvudsak samma innehåll fanns tidigare i 17 och 17 a §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och nämnda paragrafer är avsedda att tillämpas på samma sätt som tidigare gällande motsvarande bestämmelser.

I *andra stycket* finns en proportionalitetsbestämmelse som innebär att tvångsåtgärder endast får vidtas om de står i proportion till syftet med åtgärden. En bestämmelse med motsvarande innehåll fanns tidigare i 18 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att den intagne ska erbjudas uppföljande samtal när beslut om avskildhet, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller rumsvisitation har verkställts. En bestämmelse med

motsvarande innehåll fanns tidigare i 18 c § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

8 §

Den intagne ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms som lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett beslut om permission ska förenas med de villkor som behövs.

Vid permission får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera efterlevnaden av de villkor som ställts om var den intagne ska befinna sig.

Permission enligt första stycket får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får dock permission beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Tid då den dömde beviljats permission ska räknas in i verkställighetstiden.

Under den senare delen av verkställigheten ska den intagne genom konkreta utslussningsåtgärder förberedas för ett liv i frihet.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den intagne att få tillåtelse att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) under verkställighetstiden. I paragrafens sista stycke finns även bestämmelser om utslussningsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafens *första-tredje stycke* överensstämmer i huvudsak med den tidigare gällande bestämmelsen i 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. I paragrafen används ”permission” i stället för ”vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet” för att beskriva tillfällena då den intagne har tillåtelse att lämna det särskilda ungdomshemmet enligt paragrafen. Avsikten med begreppsförändringen är att anpassa lagen till de begrepp som används i fängelselagen (2010:610) för liknande utevistelser. Tidigare praxis som gäller bestämmelserna i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård kan ge ledning i frågan om permission bör beviljas.

Paragrafens *första stycke* innebär att den intagne bör tillåtas att vistas utanför ungdomshemmet i så stor utsträckning som kravet på samhällsskydd medger. För att permission ska medges krävs att det bedöms lämpligt för att främja den intagnes anpassning i samhället eller att det finns andra särskilda skäl. Om det behövs ska Statens institutionsstyrelse förena ett beslut om permission med de villkor som behövs.

Det finns enligt paragrafens *andra stycke* möjlighet att med elektroniska hjälpmedel kontrollera att de villkor som gäller för beslutet om permission efterlevs.

Av *tredje stycket* följer att permission får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Det fanns inte någon liknande kvalifikationstid för utevister i 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. En tidsangivelse för när permission kan aktualiseras innebär att det blir klart för den intagne att han eller hon ska vara på anstalten en viss tid innan det blir aktuellt med vistelser utanför anstalt. Om det finns särskilda skäl får dock vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Samma överväganden beträffande bedömningen av ”särskilda skäl” ska göras som enligt 2 kap. 6 § (se kommentaren till den paragrafen ovan). Den tid som den intagne befinner sig på beviljad permission räknas in i verkställighetstiden.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att den intagne ska förberedas för ett liv i frihet genom konkreta åtgärder. Statens institutionsstyrelse ansvarar för att den intagne erbjuds särskilda utslussningsåtgärder. I god tid innan villkorlig frigivning bör dock myndigheten samverka med Kriminalvården för planering av frigivningen, se kommentaren till 4 kap. 3 § nedan.

Paragrafens innehåll motsvarar det som tidigare gällde enligt 18 och 18 a §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ledning för tillämpningen kan sökas i tidigare gällande bestämmelser.

9 §

Om den intagne behöver hälso- och sjukvård, ska han eller hon vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan nödvändig undersökning och behandling inte lämpligen genomföras vid det särskilda ungdomshemmet, bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får den intagne föras över till ett allmänt sjukhus. Får någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen och är verksam vid ett särskilt ungdomshem kännedom om att den intagne har en sådan smittsam sjukdom som enligt 1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168) utgör allmänfarlig sjukdom, ska den som förestår vården vid hemmet underrättas, om det inte står klart att det inte finns risk för smittspridning. Föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård ges i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om det finns anledning till det, ska den som enligt första stycket vistas utanför det särskilda ungdomshemmet stå under bevakning eller vara under-

kastad särskilda föreskrifter. Tiden för sådan vistelse ska räknas in i verkställighetstiden.

I fråga om behandlingen av den som har förts över till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket lagen om rättspsykiatrisk vård för frivillig psykiatrisk vård, tillämpas föreskrifterna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt bestämmelsen i 8 § andra stycket lagen om rättspsykiatrisk vård om befogenhet för Statens institutionsstyrelse att besluta om särskilda restriktioner.

Paragrafen, som motsvarar det som tidigare gällt enligt 19 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, anger vad som gäller beträffande rätten till hälso- och sjukvård för den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Några redaktionella ändringar har skett, men ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

10 §

Polismyndigheten ska på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna hjälp för att söka efter och hämta tillbaka den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem om denne har avvikit.

Kriminalvården ska på begäran av den som förestår vården vid ett sådant hem lämna hjälp med transport vid förflyttning av den intagne.

En begäran enligt första eller andra stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att på begäran bistå Statens institutionsstyrelse i den händelse en intagen har avvikit från ett särskilt ungdomshem samt Kriminalvårdens skyldigheter att bistå med transporter vid förflyttning av intagna vid särskilda ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Av paragrafens *första stycke* följer att Polismyndigheten ska bistå Statens institutionsstyrelse med hjälp för att söka efter och hämta tillbaka den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem om den intagne avvikit. En motsvarande skyldighet fanns tidigare i 20 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska Kriminalvården på begäran lämna hjälp med transport vid förflyttning av den intagne.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår i vilka situationer Statens institutionsstyrelse kan begära bistånd från Polismyndigheten respektive Kriminalvården. En begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behövs tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl för Statens institutionsstyrelse att begära bistånd.

En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 20 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ingen ändring i sak är avsedd varför ledning kan hämtas från tidigare praxis.

11 §

Kriminalvården ska vid en transport enligt 10 § tillämpa följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611).

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Den intagne får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en transport enligt 10 § ska kunna genomföras.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i häkteslagen (2010:611) som ska tillämpas vid en transport av en intagen enligt 9 § samt att den intagne får tas i förvar om det är nödvändigt för att en transport ska kunna genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Av paragrafens *första stycke* följer att 4 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) om kroppsvisitation, 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) om användning av fängsel, och 8 kap. 2 a § häkteslagen (2010:611) om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten får tillämpas av Kriminalvården i de fall Statens institutionsstyrelse begär bistånd med transport eller förflyttning av intagna. Vid användande av tvångsmedel mot barn ska särskild försiktighet iakttas. En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 20 a § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ingen ändring i tillämpningen är avsedd varför ledning kan hämtas från tidigare praxis.

Av paragrafens *andra stycke* följer att den dömde får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en transport ska kunna genomföras. En

bestämmelse med motsvarande innehåll fanns tidigare i 20 c § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Tidigare praxis kan användas till ledning för tillämpningen.

12 §

Den som begär hjälp enligt 10 § ska lämna Polismyndigheten eller Kriminalvården de uppgifter om den intagne som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen anger att Statens institutionsstyrelse ska lämna ut de uppgifter om den intagne som behövs för planeringen och genomförandet av en åtgärd enligt 9 § till den myndighet som ska bistå Statens institutionsstyrelse. Uppgiftsskyldigheten bryter den sekretess som annars skulle kunna gälla för uppgifterna. En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 20 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ändringar som skett är enbart redaktionella varför ledning vid tillämpningen kan hämtas från tidigare praxis.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

13 §

Om den intagne avtjänar fängelse för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

1. vid vilket särskilt ungdomshem den dömda befinner sig,
2. när den dömda frigges,
3. om den dömda förflyttas,
4. om den dömda vistas utanför det särskilda ungdomshemmet, och
5. om den dömda rymmer.

Underrättelse om en planerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet behöver inte lämnas, när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse på goda grunder kan antas allvarligt äventyra den dömdes egen säkerhet.

Underrättelse till målsägande om frigivning ska lämnas i lämplig tid före frigivningen. I andra fall ska underrättelsen lämnas så tidigt som möjligt. Underrättelsen ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Underrättelsen ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Paragrafen anger förutsättningarna för när målsäganden ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om var den intagne befinner sig. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 21 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ändringar som skett är enbart redaktionella varför ledning vid tillämpningen kan hämtas från tidigare praxis.

4 kap. Villkorlig frigivning

1 §

När en intagen under arton år frigives villkorligt ska han eller hon ställas under övervakning.

Paragrafen anger att en intagen som avtjänar fängelse enligt denna lag ska ställas under övervakning när han eller hon blir villkorligt frigiven. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Paragrafen innebär ett avsteg från det som gäller enligt 26 kap. 12 § första stycket brottsbalken där det anges att den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. För den som avtjänar fängelse enligt denna lag ska ingen behovsprövning göras utan han eller hon ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning.

Övervakarens roll överensstämmer i många avseenden med den som koordinatören har. I båda rollerna ingår att ge stöd och hjälp till den dömda, men även att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Det finns inget hinder mot att en och samma person utses till koordinator och förordnas som övervakare för ett barn om det bedöms lämpligt med hänsyn till barnet och hans eller hennes situation. I ett fall då det bedöms finnas ett stort behov av att kontrollera barnet, t.ex. genom elektronisk övervakning och drog- och nykterhetskontroller, kan det i vissa fall vara lämpligare att rollerna att vara koordinator och övervakare hålls isär. I ett annat fall, då man bedömer att barnet mer har behov av stöd i form av t.ex. motiverande samtal, hjälp med att komma i tid till avtalade möten och liknande åtgärder, kan koordinator och övervakaren vara en och samma person. Bedömningen får göras från fall till

fall och utfallet blir beroende av vad som bedöms som det bästa för barnet utifrån behovet i det enskilda fallet.

2 §

Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning får den skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § brottsbalken. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen fattas av Statens institutionsstyrelse i de fall den dömda avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen anger att villkorlig frigivning får skjutas upp om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning och vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Av paragrafen framgår även att Statens institutionsstyrelse fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Paragrafens *första stycke* innebär avsteg i tre avseenden från det som enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken gäller för vuxna intagna. För det första ska bestämmelsen för barn vara fakultativ på så vis att Kriminalvården får besluta om uppskjuten villkorlig frigivning om kraven i bestämmelsen i övrigt är uppfyllda. För vuxna intagna ska villkorlig frigivning skjutas upp om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning.

För det andra ska det krävas synnerliga skäl för att villkorlig frigivning ska skjutas upp. Det innebär att tillämpningen ska vara mer restriktiv än vad som är fallet för vuxna intagna.

För det tredje ska det vid bedömningen av om synnerliga skäl mot villkorlig frigivning föreligger endast beaktas om den intagne på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Överträdelser av de regler som gäller för verkställigheten ska inte leda till uppskjuten villkorlig frigivning, om inte överträdelserna är särskilt allvarliga eller upprepas vid flera tillfällen. Det kan t.ex. vara fråga om att den intagne vid upprepade tillfällen väsentligt har brutit mot Kriminalvårdens föreskrifter eller mot villkor i den verkställighetsplan som har upprättats för den enskilde.

Av *andra stycket* följer att det är Statens institutionsstyrelse som besluta i frågor om att skjuta upp den villkorliga frigivningen för intagna i särskilda ungdomshem.

Bestämmelsen innebär att villkorlig frigivning endast i undantagsfall ska skjutas upp när det gäller intagna under 18 år. Om villkorlig frigivning skjuts upp ska 26 kap. 7 § brottsbalken tillämpas.

5 kap. Övriga bestämmelser

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verkställighet som sker enligt denna lag.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten. Bestämmelsen innebär att regeringen kan bemyndiga både Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse att meddela föreskrifter om verkställigheten av fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

En konsekvens av bemyndigandet och att det finns särskilda bestämmelser om villkorlig frigivning för barn i denna lag är att Kriminalvården kommer kunna få föreskriftsrätt för bestämmelser som har sin grund i brottsbalken.

2 §

Beslut enligt denna lag fattas av Kriminalvården om inte annat följer av 3 §.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens beslutanderätt enligt denna lag. Bestämmelsen innebär att Kriminalvården fattar beslut i alla frågor som rör barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

3 §

Beslut enligt denna lag fattas av Statens institutionsstyrelse om verkställigheten sker vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen, som i princip motsvarar tidigare gällande 22 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, reglerar den beslutanderätt som Statens institutionsstyrelse har i frågor som rör en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem samt vad som gäller vid överklagande av sådana beslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Av *första stycket* framgår att Statens institutionsstyrelse fattar beslut i frågor som rör barn som döms till fängelse, men som efter särskilt beslut av domstol enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem. Av paragrafen följer även att beslut som Statens institutionsstyrelse fattar gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Av 4 kap. 2 § framgår att Statens institutionsstyrelse beslutar om att skjuta upp villkorlig frigivning i vissa fall.

4 §

Besluten i 2 och 3 §§ gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Besluten i första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne var inskriven vid när det beslut som överklagas fattades.

Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som i princip motsvarar det som tidigare gällde enligt 22 och 23 §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, reglerar vad som gäller vid överklagande av beslut som fattas enligt denna lag. Genom paragrafen kommer en delvis annan besvärsmätt att följa för beslut som fattas enligt denna lag jämfört med det som gäller enligt 13 och 14 kap. fängeslagen (2010:610). Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Av *första stycket* följer att beslut som fattas enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Paragrafen innebär att beslut i regel kan verkställas även om beslutet har överklagats.

Av *andra stycket* följer att beslut som fattas med stöd av denna lag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen reglerar möjligheten att överklaga de beslut som fattas med stöd av denna lag. Den

dömde har rätt att överklaga alla beslut av inskränkande karaktär. Uttryckssättet i särskilda fall har använts i syfte att markera att allmänna ordningsregler inom det särskilda ungdomshemmet inte får överklagas. I likhet med vad som gäller när Kriminalvården fullgör de skyldigheter som åligger myndigheten enligt fängelselagen förutsätter sådana skyldigheter inga formella beslut av myndigheterna. Ledning i fråga om vilka frågor som kräver formella beslut som kan överklagas kan sökas i den praxis som gäller för beslut av Kriminalvården enligt fängelselagen. Den förvaltningsrätt inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne är placerad på är behörig att pröva överklagbara beslut som fattas enligt denna lag.

Av *tredje stycket* följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5 §

Statens institutionsstyrelse ska lämna de uppgifter som behövs till Kriminalvården om en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en skyldighet för Statens institutionsstyrelse att lämna uppgifter till Kriminalvården om den som ska frigges villkorligt från ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Kriminalvården har i olika avseenden behov av upplysningar även om intagna som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem, t.ex. när myndigheten ska meddela eller ändra ett straffidsbeslut och i anslutning till villkorlig frigivning. Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Genom att det införs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Statens institutionsstyrelse beträffande en intagen finns det inte något behov av en sekretessbrytande bestämmelse i det här avseendet.

Upplysningar som behövs för att meddela straffidsbeslut är t.ex. dagen för strafftidens början och om avbrott skett i verkställigheten till följd av misskötsamhet eller att den intagne avvikit från ungdomshemmet under pågående verkställighet.

När en intagen blir villkorligt frigiven från ett särskilt ungdomshem ska Kriminalvården ta över ansvaret för den dömde. Statens institutionsstyrelse har då uppgifter om den intagne som Kriminalvården kan ha behov av för att t.ex. planera vilka villkor som ska ställas på den

dömde under övervakningen. Det kan t.ex. handla om vilka utbildnings- och behandlingsinsatser den intagne har deltagit i, hur den intagne har skött permissioner under verkställigheten och uppgifter om ytterligare insatser som Statens institutionsstyrelse anser att den intagne är i behov av.

15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

30 kap.

6 §

Har den tilltalade erkänt gärningen och bestäms brottspåföljden till annat än fängelse eller till fängelse i högst sex månader, får domen utfärdas i förenklad form. Dom, varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom, får också utfärdas i förenklad form

Förs i målet talan om enskilt anspråk i anledning av brott, gäller vad som sägs i första stycket första meningen endast om den tilltalade medger anspråket eller om rätten finner saken vara uppenbar.

Paragrafen anger förutsättningarna för att meddela dom i förenklad form. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I paragrafens *första stycka* har sluten ungdomsvård tagits bort ur uppräkningslistan av påföljder i första meningen. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

51 kap.

25 §

Om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel får hovrätten inte döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som tingsrätten dömt till. Hovrätten får dock överlämna den tilltalade till särskild vård enligt 31 eller 32 kap. brottsbalken eller, om tingsrätten beslutat om sådan vård, döma till annan påföljd.

Första stycket gäller inte om

1. tingsrätten har förenat en villkorlig dom eller en skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och den tilltalade inte längre samtycker till föreskriften,

2. tingsrätten har bestämt påföljden till skyddstillsyn och den tilltalade har misskött skyddstillsynen på ett sådant sätt att det finns förutsättningar enligt 28 kap. 8 § brottsbalken att undanröja den, eller

3. det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket 3 finns förutsättningar för resning i fråga om påföljd.

Av paragrafen följer att hovrätten inte får meddela en påföljd som anses svårare eller mer ingripande om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *andra stycke*, där det tidigare har angetts att sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska jämföras med fängelse, har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutet ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

30 kap.

5 §

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

Av paragrafen följer de allmänna förutsättningarna för att döma en person under 18 år till fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7. Att fängelse ska väljas som påföljd påverkar också straffmätningen. Den tidigare reduktion av strafftiden som skedde vid slutet ungdomsvård aktualiseras inte när påföljden bestäms till fängelse.

Bestämmelsens andra mening, som tidigare har angett att rätten i första hand ska bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse när det funnits förutsättningar för fängelse, har tagits bort. Förändringen medför även att straffmätningen påverkas. Ändringen är föranledd av att påföljden slutet ungdomsvård har utmönstras ur påföljdssystemet.

32 kap.

5 §

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, får rätten, om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, besluta att fängelsestraffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Bestämmelser om verkställighet finns i fängeslagen för unga (2027:000).

Paragrafen reglerar förutsättningarna för rätten att besluta att den som döms till fängelse för brott som han eller hon har begått innan fyllda 18 år ska verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

Av bestämmelsens första stycke följer att rätten i samband med att den bestämmer påföljden för en person under 18 år till fängelse kan besluta att fängelsestraffet fram till tidpunkten för villkorlig frigivning ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Statens institutionsstyrelse ansvarar för verkställigheten i de fall fängelse ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem.

För ett sådant beslut krävs det synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, vilket innebär att bestämmelsen endast är avsedd att tillämpas restriktivt. Vid bedömningen av om ”synnerliga skäl” föreligger ska en helhetsbedömning göras av barnets personliga förhållanden. Det kan exempelvis vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, en medicinsk och psykiatrisk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Det kan också vara fråga om barn som har svårt att på egen hand klara enkla vardagsrutiner. Om barnet relativt nyligen har fyllt femton år och strafftiden är begränsad kan även dessa omständigheter beaktas. Om den sammantagna bedömningen leder till att barnets behov av stöd- och omsorgsinsatser kan mötas på ett mer ändamålsenligt sätt vid ett särskilt ungdomshem kan det beslutas att fängelsestraffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Det kan handla om barn som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer.

Om kraven på samhällsskydd är framträdande, t.ex. för att den unge har kända kopplingar till kriminella nätverk, ska det inte beslutas om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Inte heller om risken är hög för att den dömda kommer att avvika eller fritas.

Bestämmelsens *andra stycke* innehåller en upplysning om att fängelselagen för unga (2027:000) ska tillämpas vid verkställigheten på ungdomshemmet.

15.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

102 kap.

20 §

När den bidragsgrundande inkomsten och reduceringsinkomsten beräknas ska den handläggande myndigheten bortse från sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreförsörjningsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade

- är häktad,
- är intagen i kriminalvårdsanstalt,
- är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*, eller
- på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen innehåller bestämmelser om när den handläggande myndigheten ska bortse från en sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreförsörjningsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade är frihetsberövad. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I bestämmelsens *första stycke*, tredje strecksatsen, har ändrats på så vis att det har lagts till att även frihetsberövande som sker genom att en person är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är en följd av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

106 kap.

16 §

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas inte för tid efter det att den försäkrade sextio dagar i följd varit frihetsberövad på grund av att han eller hon är

1. häktad eller intagen i anstalt, eller
2. intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Förmånerna lämnas dock åter från och med den trettonde dagen före frigivningen.

I paragrafen finns bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Första stycket, punkten 2, har ändrats på så vis att så vis att det har lagts till att sjukersättning och aktivitetsersättning inte lämnas för tid då den försäkrade 60 dagar i följd har varit frihetsberövad på grund av att han eller hon har varit intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

18 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,
5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,
7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och
8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *fyärde* stycke, punkten 3, har ändrats på så vis att mål om vård vid en låsbar enhet, mål om vård i enskildhet och mål om avskildhet enligt 14–14 a och 17 §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har tagits bort från uppräknningen av sådana mål som kan avgöras i sak av en ensam lagfaren domare om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård därmed har upphört att gälla.

15.6 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)

7 §

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

10. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

Paragrafen anger när en passansökan ska avslås. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

I bestämmelsen har punkten 9, där det tidigare angavs att passansökan ska avslås om sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år, tagits bort. De efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

12 §

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertaras omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

7. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

8. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

9. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

I paragrafens *första stycke* har punkten 6, där det tidigare angavs att passmyndigheten ska återkalla ett pass för den som genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år, har tagits bort. De efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljds-systemet.

19 §

Passtillstånd fordras för den som

1. avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven, eller
2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning från fängelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när passtillstånd behövs för den som är dömd till vissa påföljder. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Bestämmelsen har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård inte längre räknas upp i punkten 1 som en sådan påföljd som innebär att det fordras passtillstånd för den som avtjänar en sådan påföljd. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

21 §

En fråga om passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff enligt 19 § 1 eller står under övervakning enligt 19 § 2 prövas av Kriminalvården. Myndigheten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnd för avgörande. Ärendet *ska* alltid hänskjutas, om Kriminalvården finner att tillstånd inte bör meddelas. Ärenden som gäller den som avtjänar fängelsestraff *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den kriminalvårdsanstalt där den intagne är inskriven är belägen. Ärenden som gäller den som står under övervakning *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget.

Passtillstånd *ska* vägras, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han eller hon genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans eller hennes anpassning i samhället.

Paragrafen anger vilken myndighet som ska pröva en fråga om passtillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det inte längre följer av bestämmelsen att en fråga om passtillstånd för den som genomgår slutna ungdomsvård enligt 19 § 1 prövas av Statens institutionsstyrelse. Kriminalvården ska alltså pröva samtliga frågor om passtillstånd när det gäller personer som dömts till fängelse på grund av brott som begåtts före 18 års ålder. För personer som verkställer fängelse i ett hem som

avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska Kriminalvården samråda med SiS i fråga om passtillstånd. Bara i undantagsfall kan samråd undvaras. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

24 §

Om en passinnehavare avtjänar fängelsestraff som anges i 19 § 1, eller står under övervakning enligt 19 § 2 och skulle passtillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

Om en passinnehavare bereds vård som anges i 20 § och om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att han eller hon har pass, kan Socialstyrelsen besluta att en framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

Av paragrafen följer vilken myndighet som kan göra en framställning om att passet ska återkallas för en passinnehavare som avtjänar fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det inte längre följer att Statens institutionsstyrelse kan göra en framställning om att passet ska återkallas för den som genomgår slutna ungdomsvård. Kriminalvården ska alltså göra framställan till passmyndigheten om återkallelse av pass när det gäller personer som dömts till fängelse på grund av brott som begåtts före 18 års ålder. För personer som har dömts med tillämpning av bestämmelsen i 32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken ska Kriminalvården samråda med SiS i fråga om en framställan ska göras. Bara i undantagsfall kan samråd undvaras. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

26 §

Om en passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd, *ska* den omedelbart anmäla detta till *övervakningsnämnden*, om passinnehavaren fortfarande avtjänar fängelsestraff, står under övervakning eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

Paragrafen anger i vilka fall en passmyndighet som får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd ska anmäla detta till övervakningsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att det inte längre framgår att en passmyndighet som får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd ska anmäla det till Statens institutionsstyrelse om personen genomgår slutna ungdomsvård. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

15.7 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

29 a §

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Vid en sådan transport tillämpas följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten

Om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, lämna Kriminalvården de uppgifter som avses i 45 b § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 b § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, 3 kap. 12 § fängelselagen för unga (2027:000) eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716).

Av paragrafen följer att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är frihetsberövad samt förutsättningarna för en sådan transport. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats så att den tidigare hänvisningen till 20 b § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård har ersatts av en hänvisning till 3 kap. 12 § fängelselagen för unga (2027:000). Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

3 §

Vård *ska* också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

I paragrafen anges i vilka fall tvångsvård ska beredas en ung person som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* har tagits bort. I det stycket angavs tidigare att vård ska beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Bestämmelsen innebar att kravet på att aktualiteten i den unges riskfyllda beteende tonats ned i förhållande till bestämmelsens första stycke. I och med att barn och unga som döms till fängelse kommer att bli föremål för sådana utslusningsåtgärder som följer av fängelselagen samt under villkorlig frigivning kommer att ställas under övervakning förefaller blir behovet av tvångsvård i direkt anslutning till att verkställigheten upphör mindre. Paragrafens andra stycke har därför tagits bort och socialnämnden får, vid behov, ansöka om vård för den unge enligt ordinarie reglering. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

22 §

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller

2. att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas, ska en särskild behandlingsplan finnas.

Bestämmelserna i 13 § andra stycket, 13 a § första stycket samt 21 § första stycket första meningen och andra och fjärde styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 13 § andra

stycket av om ett sådant beslut ska upphöra att gälla ska ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

Första stycket är också tillämpligt om den som är under 20 år och som dömts till *fängelse* vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om förebyggande insatser, s.k. mellan-
tvång, som socialnämnden kan besluta om för den som är under 20 år.
Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Paragrafens *fjärde stycke* har justerats med anledning av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I bestämmelsen har sluten ungdomsvård ändrats till fängelse. Ändringen är inte avsedd att ändra bestämmelsens tillämpning.

15.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

1 §

Föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång i andra fall än som avses i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (rättspsykiatrisk vård) ges i denna lag.

Lagen gäller den som

1. efter beslut av domstol *ska* ges rättspsykiatrisk vård,
2. är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning,
3. är intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller
4. är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke*, fjärde punkten har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att föreskrifter om rättspsykiatrisk vård gäller den som är intagen eller ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

5 §

Beslut om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första stycket fattas av en chefsöverläkare vid en sjukvårdsinrättning eller enhet som avses i 6 §. För ett sådant beslut krävs att ett vårdintyg har utfärdats av någon annan läkare. Beträffande vårdintyg, undersökning för vårdintyg samt fastspänning, avskiljande och behandling gäller därvid bestämmelserna i 4 §, 5 §, 6 a § och 6 b § första stycket andra meningen lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i tillämpliga delar.

En fråga om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första stycket *ska* avgöras skyndsamt efter undersökning av patienten.

Om rätten har fattat beslut om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte har tagits in på undersökningsenheten, krävs inte något vårdintyg för beslut om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller den som är anhållen, häktad, intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som förts till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket för frivillig psykiatrisk vård.

Föreskrifterna i paragrafen reglerar förfarandet vid intagning för rättspsykiatrisk vård i andra fall än då vården utgör en brottspåföljd. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att det i stället för slutna ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa *fängelse* vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

8 §

Vid slutna rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a §, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häk-

teslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation.

I paragrafen regleras frågor om behandlingen av patienten. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att det i stället för slutna ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättsens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

11 §

Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som ges rättspsykiatrisk vård får ges tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Tillståndet får ges för ett visst tillfälle eller för vissa återkommande tillfällen. Tillstånd får ges endast under förutsättning att det står i överensstämmelse med vårdplanen.

Ett tillstånd enligt första stycket får förenas med sådana villkor som anges i 26 § tredje stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Paragrafen innehåller bestämmelser om permission för en patient som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens första stycke har ändrats på så vis att det i stället för slutna ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och

att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

15 §

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård enligt 4 § ska chefsöverläkaren genast besluta att vården ska upphöra när det inte längre finns förutsättningar för sådan vård. Chefsöverläkaren ska fortlöpande överväga frågan om den rättspsykiatriska vårdens upphörande.

Rättspsykiatrisk vård enligt första stycket ska upphöra senast

1. för den som är anhållen eller häktad, när beslutet om frihetsberövande upphört att gälla,
2. för den som är intagen med stöd av 10 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, när han eller hon inte längre får hållas kvar på undersökningsenheten,
3. för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, när frigivning sker,
4. för den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken, *när frigivning sker*.

Paragrafen anger när rättspsykiatrisk vård ska upphöra. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke*, fjärde punkten, har ändrats på så vis att det i stället för slutna ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljds-systemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

29 §

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är chefsöverläkaren skyldig att till *Kriminalvården* lämna ut uppgift om en patient som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till häkte eller kriminalvårdsanstalt, om uppgiften behövs inom kriminalvården.

Motsvarande skyldighet att lämna uppgifter gäller för chefsöverläkaren i förhållande till Statens institutionsstyrelse beträffande den som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Paragrafen anger i vilka fall chefsöverläkaren har uppgiftsskyldighet gentemot Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse beträffande en patient som har genomgått rättspsykiatrisk vård och ska återföras till ett häkte, en anstalt eller ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

15.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

17 §

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

5. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

9. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a. tio år efter beslutet, eller

b. tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

11. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och

12. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppgifter ska gallras ur belastningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att punkten 5, som tidigare angav att uppgifter om sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts, har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet. Övriga ändringar är enbart redaktionella och innebär att efterföljande punkter har numrerats om.

15.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

4 §

Den som har avtjänat fängelsestraff, eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

I paragrafen anges förutsättningarna för den som har avtjänat frihetsberövande påföljder har rätt till ersättning om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård inte längre räknas upp som en sådan påföljd som ger rätt till ersättning. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

8 §

För varje person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller dömts till fängelse får uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård registreras.

Uppgifter enligt första stycket får avse

1. tidpunkt när vården har påbörjats, avbrutits och upphört,
2. på vilka sjukvårdsinrättningar personen har vårdats, samt
3. vilka diagnoser som har ställts i samband med utskrivning.

I paragrafen anges vilka uppgifter som får registreras beträffande en person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller dömts till fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård inte längre räknas upp som en påföljd där uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård får registreras. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

10 §

Socialstyrelsen, Kriminalvården respektive Statens institutionsstyrelse ska lämna uppgifter enligt 6 §, 7 §, 8 § och 9 § till det rättspsykiatriska forskningsregistret.

I paragrafen anges vilka myndigheter som har skyldighet att lämna uppgifter till det rättspsykiatriska forskningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att 9 a § inte längre räknas upp bland de bestämmelser som innebär skyldighet att lämna uppgifter. Ändringen är föranledd av att 9 a § har upphört att gälla till följd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstras ur påföljdssystemet.

15.13 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap.

1 §

Socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,
2. i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,
3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
4. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,
5. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga,
6. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,
7. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,
8. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,
9. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och
10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet *har upphört* eller sedan verkställighet av *fängelse enligt fängelselagen (2010:610) och fängelselagen för unga (2027:000) har upphört*.

Paragrafen innehåller det legala syftet med alla de omsorger som den offentliga barnvården enligt socialtjänstlagen omfattar. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafen har ändrats på så vis att det i punkten 10 anges att Socialnämnden i sin omsorg om barn och unga ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av fängelse i stället för sluten ungdomsvård har upphört. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljds-systemet.

15.14 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap.

6 a §

Sekretessen enligt 2 § första stycket, i fråga om specialpedagogisk insats, eller 2 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning.

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande i vissa fall utan hinder av den sekretess som gäller delar av utbildningsväsendet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

I paragrafens *första stycke* har det lagts till att en uppgift kan lämnas till Kriminalvården utan hinder av sekretess i 23 kap. 2 § (sekretess för utbildningsverksamhet), om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. På samma sätt som när en verkställighetsplan vid ungdomsövervakning ska upprättas omfattar den sekretessbrytande bestämmelsen i förhållande till 23 kap. 2 § första stycket endast uppgifter om specialpedagogiska insatser. Beträffande 23 kap. 2 § andra stycket omfattar den sekretessbrytande bestämmelsen alla de uppgifter som anges i den bestämmelsen. Beträffande de uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan är det ofta fråga om samma överväganden som när en verkställighetsplan för ungdomsövervakning ska upprättas. Ledning kan sökas i den praxis som har utvecklats för informationsutbytet vid ungdomsövervakning.

I *andra stycket* har det lagts till att sekretessen som avses i första stycket inte hindrar att uppgifter om något som omfattas av en verkställighetsplan för den som har dömts till fängelse lämnas till Kriminalvården. På samma sätt som vid ungdomsövervakning syftar bestämmelsen till att Kriminalvården ska kunna utbyta information med t.ex. barnets skola för att kontrollera att verkställighetsplanen följs.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Av det stycket följer att sekretess enligt första och andra stycket inte hindrar att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

26 kap.

7 §

Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut om omhändertagande av en enskild,

2. beslut om vård utan samtycke,

3. beslut i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal, eller

4. beslut i ärende enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Sekretessen enligt 1 och 4 §§ gäller inte beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Paragrafen innehåller undantag från socialtjänstsekretessen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats så att det som tidigare angavs i punkten 3, att sekretessen enligt 26 kap. 1 § inte gäller beslut om slutna ungdomsvård, har tagits bort och de efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

26 kap.

9 b §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan *för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning* enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att

förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av *en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning*.

Secretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande från socialtjänsten till Kriminalvården i vissa fall utan hinder av sekretess. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av *första stycket* följer att en uppgift kan lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till Kriminalvården utan hinder av sekretess enligt 1 § (socialtjänstsekretess), om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Att uppgifterna behövs för att upprätta en verkställighetsplan och att uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt innebär att uppgifterna till sin natur ska vara sådana att de kan användas som underlag för att besluta om kommande insatser. Det kan handla om uppgifter beträffande insatser som socialtjänsten planerade att vidta innan den dömd blev frihetsberövad, t.ex. påverkansprogram eller placering i behandlings- eller familjehem. Det kan också vara fråga om uppgifter gällande den dömdes behov och stöd som kan läggas till grund för specifika insatser i verkställighetsplanen samt uppgifter om tidigare insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som den unge eller hans eller hennes familj varit föremål för. För de uppgifter som lämnas till Kriminalvården gäller sekretess hos myndigheten enligt de förutsättningar som anges i 35 kap. 15 §.

I *andra stycket* har det lagts till en sekretessbrytande bestämmelse som syftar till att göra det möjligt för Kriminalvården att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Bestämmelsen innebär att sådan sekretess som avses i första stycket inte heller hindrar att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan för den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000). Den särskilda koordinatören eller en övervakare som

förordnas för den dömde ska bl.a. genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs. För att möjliggöra en sådan kontroll kan det således med stöd av bestämmelsen lämnas uppgifter om sådant som omfattas av planen, t.ex. deltagande i programverksamhet eller missbruksbehandling.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Av det stycket följer att sekretess enligt första och andra stycket inte hindrar att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

26 kap.

15 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 a, 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om *verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Paragrafen reglerar tystnadsplikt för vissa verksamheter. Övervägandena finns i 10.7.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats endast på så vis att det i stället för ”beslut om slutna ungdomsvård” anges ”beslut om verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken”. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

35 kap.

10 b §

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt *fängelselagen för unga (2027:000)* eller lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömde återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande i vissa fall utan hinder av sekretess från Polismyndigheten till Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av paragrafen följer att en uppgift kan lämnas från Polismyndigheten till Kriminalvården utan hinder av sekretess enligt 1 § första stycket 1 (förundersökningssekretess till skydd för enskild), om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt fängelselagen för unga (2027:000) och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Att uppgifterna behövs för att upprätta en verkställighetsplan och att uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt innebär att uppgifterna till sin natur ska vara sådana att de kan användas som underlag för att besluta om kommande insatser. Det kan handla om uppgifter kring brottslighetens beskaffenhet, t.ex. om det finns en koppling mellan brottsligheten och den dömdes missbruk av alkohol eller narkotika. Utöver uppgifter om den brottslighet som ligger till grund för påföljden kan andra uppgifter om den unge vara av intresse vid utarbetandet av en verkställighetsplan. Det kan bl.a. gälla om han eller hon har kopplingar till kriminella nätverk eller till personer som missbrukar eller säljer narkotika. För de uppgifter som lämnas till Kriminalvården gäller sekretess hos myndigheten enligt de förutsättningar som anges i 35 kap. 15 §. Inom SiS verksamhet tillämpas socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL.

I vissa fall kan uppgifter som Polismyndigheten har, och som kan vara av relevans för utformande av verkställighetsplanen, omfattas av förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 §. Det finns ingen särskild sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av den sekretessen. Enligt general-klausulen i 10 kap. 27 § får dock en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifter lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Efter en intresseavvägning kan således även uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess i vissa fall lämnas ut till Kriminalvården som underlag för verkställighetsplanen.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Av det stycket följer att sekretess enligt första och andra stycket inte hindrar att motsvar-

ande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

35 kap.

15 a §

Sekretessen enligt 15 § första stycket hindrar inte att uppgift om den vars dom på fängelse verkställs enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för Kriminalvården att i vissa fall lämna uppgift om den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) och ungdomsövervakning till en enskild eller till en annan myndighet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Den verksamhet som Kriminalvården bedriver som ansvarig myndighet för verkställigheten av fängelse enligt fängelselagen (2027:000) för unga omfattas i vissa fall av sekretess enligt 15 §. I paragrafen föreskrivs att sådan sekretess inte hindrar att uppgift om den vars straff enligt verkställs fängelselagen för unga (2027:000) lämnas till en enskild eller till en annan myndighet om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen. Bestämmelsen möjliggör således för Kriminalvården att lämna uppgifter till andra om det behövs för att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Det kan gälla sådana delar av verkställighetsplanen som omfattas av sekretess eller andra omständigheter som inte framgår av planen och som är nödvändiga att lämna ut för att kunna diskutera verkställigheten med någon aktör som berörs av den. Behovet av att lämna ut uppgifter till andra aktörer bör främst gälla under den senare delen av verkställigheten när straffet till viss del verkställs utanför anstalt. Under hela verkställigheten kan det dock finnas behov av att löpande utbyta information med den särskilda handläggare hos socialtjänsten som är utsedd för den unge.

35 kap.

20 §

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,
2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,
3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt *fängelselagen för unga (2027:000)*.
4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller
5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter som Polismyndigheten har i verksamhet som ligger vid sidan av den rent brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Paragrafen har ändrats på så vis att det i *första stycket*, punkten 3, inte längre anges att sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om ärende enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. I stället anges att sekretess gäller vid verkställighet enligt *fängelselagen för unga (2027:000)*. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.15 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),

- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- särskilda utslussningsåtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), samt
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

När denna lag tillämpas för den som inte har fyllt arton år ska den intagnes ålder särskilt beaktas. Särskilda bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år finns i fängelselagen för unga (2027:000).

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och en upplysning om att särskilda bestämmelser gäller för barn som avtjänar fängelse. Överväganden finns i 11.2.1.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* lagts till som upplyser om att särskilda bestämmelser gäller vid verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år. finns i fängelselagen för unga (2027:000). Av bestämmelsen följer även att den intagnes ålder särskilt ska beaktas vid lagens tillämpning. Vid alla beslut som rör enskilda barn eller en grupp av barn ska barnkonventionens reglering tillämpas, vilket bl.a. innebär att barnets bästa ska sättas i främsta rummet. Barnet ska ges rätt att komma till tals i frågor som rör honom eller henne. Det innebär att bl.a. barnet har rätt att vara delaktig verkställighetsplanen planeras och upprättas och när olika beslut som rör barnet fattas under verkställigheten. Bestämmelsen innebär också att barnet i så stor utsträckning som möjligt bör tillåtas ha kontakt med sina anhöriga. Om kontakter mellan ett intaget barn och hans eller hennes vårdnadshavare misstänks vara till skada för barnet kan t.ex. ett samtal avlyssnas i syfte att skydda barnet från en olämplig anhörig som t.ex. lider av psykisk ohälsa eller på annat sätt bemöter barnet på ett sätt som kan innebära att barnet kommer till skada. Samma sak gäller om ett besök eller samtal t.ex. kan misstänkas innebära risker för säkerheten för en enskild eller ett något annat angeläget intresse.

15.16 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

24 kap.

10 a §

Under vistelse i kriminalvårdsanstalt ska skolpliktiga barn, som inte lämpligen kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, fullgöra den genom att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalten. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

Utbildningen ska motsvara den som erbjuds i grundskolan eller i förekommande fall anpassade grundskolan eller specialskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i en kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

- bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och*
- bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).*

Paragrafen reglerar skolpliktigas möjlighet att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalt. Utbildningen som erbjuds ska motsvara den som i grundskolan eller i förekommande fall anpassade grundskolan eller specialskolan. Övervägandena finns i 11.2.1.

Paragrafen är ny och motsvarar den reglering som enligt 24 kap. 8 § skollagen (2010:800) gäller för barn under vistelse vid sådana särskilda ungdomshem som anges i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Bestämmelsen har införts för att säkerställa att skolpliktiga barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt får tillgång till utbildning på samma sätt som andra barn. Ledning för tillämpningen kan sökas i den bestämmelsen som gäller för de särskilda ungdomshemmen.

24 kap.

10 b §

Den som inte längre är skolpliktig och vistas i en kriminalvårdsanstalt, inte har fyllt arton år och som inte lämpligen kan fullgöra skolgång på annat sätt ska genom Kriminalvårdens försorg ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.

För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att den unge vistas i kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

- bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och
- bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).

Paragrafen reglerar icke skolpliktigas möjlighet att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalt. Utbildningen som erbjuds ska motsvara den som i gymnasieskolan eller i förekommande fall anpassade gymnasieskolan. Övervägandena finns i 11.2.1.

Paragrafen är ny och motsvarar den reglering som enligt 24 kap. 9 § skollagen (2010:800) gäller för barn under vistelse vid sådana särskilda ungdomshem som anges i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Bestämmelsen har införts för att säkerställa att icke skolpliktiga barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt får tillgång till utbildning på samma sätt som andra barn. Ledning för tillämpningen kan sökas i den bestämmelsen som gäller för de särskilda ungdomshemmen.

15.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

1 kap.

4 §

Med en svensk dom på frihetsberövande påföljd avses i denna lag en dom eller ett slutligt beslut

1. som har meddelats av en svensk domstol,
2. som avser fängelse *eller* överlämnande till rättspsykiatrisk vård, och
3. som har fått laga kraft.

Paragrafen anger vad som avses med en svensk dom på frihetsberövande påföljd eller slutligt beslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort ur andra punkten. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 kap.

12 §

Om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige, ska Kriminalvården

1. besluta i fråga om påföljdens art eller längd, eller
2. överlämna åt Åklagarmyndigheten att göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas.

Beslut enligt första stycket 1 får meddelas endast om anpassningen av påföljden är av enklare slag.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

En frihetsberövande påföljd som har anpassats enligt första stycket får inte bli strängare än den ursprungliga frihetsberövande påföljden.

Paragrafen anger vad Kriminalvården ska göra om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård har tagits bort ur tredje stycket. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 kap.

13 §

Beslut enligt 12 § första stycket 1 om påföljdens längd ska meddelas om påföljden är begränsad i tiden och ska verkställas i Sverige som fängelse och dess längd överstiger arton år.

Påföljdens längd ska i fall som avses i första stycket bestämmas till arton år.

Paragrafen anger i vilka fall beslut om påföljdens längd ska meddelas när verkställighet ska ske i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att första stycket punkten 2 har tagits bort och andra stycket har ändrats till följd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 kap.

21 §

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

Verkställighet får ske även om påföljden är strängare än vad som enligt svensk lag hade kunnat följa på brottet eller brotten.

Paragrafen anger vad som gäller vid verkställighet i Sverige beträffande verkställighet av fängelse och rättspsykiatrisk vård. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård har tagits bort ur första stycket till följd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

2 §

Om någon har dömts till fängelse på viss tid och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller
2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

Paragrafen anger förutsättningarna för att tillgodoräknande av frihetsberövande vid dom på fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I bestämmelsens första stycke har slutna ungdomsvård tagits bort bland uppräknningen av frihetsberövande påföljder som ska tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljd. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 §

Om någon döms till fängelse på viss tid och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt verkställd genom frihetsberövandet. En förutsättning för ett sådant beslut är att den tid som den utdömda påföljden överstiger frihetsberövandet med är ringa.

Om någon döms till böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt eller delvis verkställd genom frihetsberövandet.

Paragrafen anger förutsättningarna för att tillgodoräknande av frihetsberövande vid dom på fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I bestämmelsens första stycke har slutna ungdomsvård tagits bort bland uppräknningen av frihetsberövande påföljder som ska tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljd. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.19 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

6 §

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt *eller det särskilda ungdomshem* där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömde inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården *eller Statens institutionsstyrelse* förpassa honom eller henne till ett häkte, en kriminalvårdsanstalt *eller till ett särskilt ungdomshem*.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömde undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem i stället för att förpassa honom eller henne dit.

Paragrafen reglerar förordnande om inställelse att avtjäna fängelse för den som inte är frihetsberövad. Överväganden finns i avsnitt 10.8.

I paragrafens *första stycke* har lagts till att föreläggandet för en dömd att inställa sig även kan omfatta ett särskilt ungdomshem för den som

enligt rättens beslut enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska avtjäna fängelsestraffet där.

Ett tillägg i paragrafens *andra stycke* innebär att Polismyndigheten på begäran även av Statens institutionsstyrelse kan förpassa en dömd till ett särskilt ungdomshem och han eller hon inte följer ett föreläggande att inställa sig.

I *tredje stycket* har det lagts till att Polismyndigheten får förelägga den dömda att inställa sig, förutom vid en kriminalvårdsanstalt, även till ett särskilt ungdomshem i stället för att förpassa honom eller henne dit. Polismyndigheten får utfärda ett sådant föreläggande om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömda undandrar sig verkställighet.

Ändringarna är föranledda av att barn och unga enligt 32 kap. 5 § brottsbalken i vissa fall kan avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

7 §

Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff

1. för domar eller beslut på fängelse i högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna,
2. i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat, eller
3. i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

Om den som ska avtjäna fängelsestraff är under arton år får verkställigheten skjutas upp endast om det finns synnerliga skäl hänförliga till den unges person.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens förutsättningar för att skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Paragrafen har fått ett nytt *tredje stycke*. Av bestämmelsen följer att verkställigheten av ett fängelsestraff för ett barn endast får skjutas upp om det finns synnerliga skäl hänförliga till den unges person. Det kan t.ex. vara så att den unge lider av en allvarlig sjukdom som kräver omfattande behandling av hälso- och sjukvården samtidigt som den unge bedöms ha behov av stöd från anhöriga. Det kan också vara så att barnet har kort tid kvar på en utbildning som inte kan avslutas i en kriminalvårdsanstalt eller på ett särskilt ungdomshem. Bestämmelsen är

avsedd att tillämpas restriktivt få det så långt det är möjligt ska eftersträvas att barn och unga får en snabb reaktion på brottet.

8 §

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga i ett annat mål, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt eller till ett särskilt ungdomshem för fortsatt verkställighet.

I paragrafen regleras att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas omedelbart för den som är häktad eller omhändertagen när domen är verkställbar samt att den dömd ska överföras till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem om han eller hon inte förvaras vid en sådan institution när domen är verkställbar. Överväganden finns i avsnitt 11.2.1.

I paragrafens första stycke har lagts till att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas omedelbart om den dömd är omhändertagen 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga när fängelsestraffet är verkställbart. En bestämmelse med motsvarande innehåll fanns tidigare i 9 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ledning för tillämpningen kan sökas i den tidigare motsvarande bestämmelsen.

I andra stycket har det lagts till en dömd ska överföras till ett särskilt ungdomshem för fortsatt verkställighet om han eller hon inte är omhändertagen och straffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem.

Ändringarna är föranledda av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet, att barn och unga i stället ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas och att de enligt 32 kap. 5 § brottsbalken i vissa fall kan avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

11 §

En dömd får förklara att han eller hon avstår från att överklaga eller fullfölja ett överklagande av en dom eller ett beslut i den del som avser fängelsestraff (nöjdförklaring).

En nöjdförklaring får lämnas inför Kriminalvården. Om en dömd inte är frihetsberövad får en nöjdförklaring också lämnas inför Polismyndigheten. *Om den dömda är intagen vid ett särskilt ungdomshem får en nöjdförklaring även tas emot av en tjänsteman vid ungdomshemmet som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.*

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att avge nöjdförklaring. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafens *andra stycke* har utvidgats genom att det har lagts till att en nöjdförklaring även får tas emot av en tjänsteman vid ett särskilt ungdomshem som har förordnats att ta emot en sådan förklaring om den dömda är intagen vid ett sådant ungdomshem när domen meddelas. Tidigare gällde enligt 6 § andra stycket punkten 2 lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård att endast den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem fick ta emot en nöjdförklaring.

15.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

4 kap.

7 §

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Paragrafen reglerar hur länge Polismyndigheten får behandla personuppgifter som kan antas med sådan brottslig verksamhet anges i 3 kap. 2 § första stycket 1. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

4 kap.

8 §

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Paragrafen anger hur länge personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

4 kap.

8 §

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de uppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Paragrafen reglerar hur länge Tullverket får behandla personuppgifter som kan antas med sådan brottslig verksamhet anges i 3 kap. 2 § första stycket 1. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

4 kap.

9 §

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Paragrafen anger hur länge personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Tove Björnheden, chefsjurist och bitr. avdelningschef vid Barnombudsmannen

Jag anser till skillnad från utredningen att sluten ungdomsvård bör behållas som frihetsberövande påföljd för barn och unga. Jag anser inte att fängelse med Kriminalvården som huvudman i stället ska vara den frihetsberövande påföljden.

Om en ökad användning av fängelse för barn och unga av olika skäl ändå skulle bedömas vara nödvändigt anser jag att det, vid sidan av särskilda ungdomshem för sluten ungdomsvård, behöver finnas anstalter som är separerade från anstalter för vuxna och som är särskilt anpassade för barn och unga.

Fokus bör ligga på förebyggande åtgärder och på att utveckla verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen

Vi befinner oss i en mycket allvarlig situation där allt yngre personer begår allt allvarligare brott. Det är oroväckande av många skäl och det drabbar inte minst barn, som brottsoffer, förövare, anhöriga och samhällsmedborgare. Situationen behöver tas om hand och utvecklingen vändas. I första hand genom förebyggande insatser¹ men samhället behöver självklart också reagera när brott väl har begåtts.

Samhället reagerar också, på många olika sätt, inte minst genom en mängd straffskärpningar som påverkar straffmätningen även för unga lagöverträdare. Det är ännu svårt att bedöma de samlade konsekvenserna av dessa straffskärpningar.² Det är överlag stort fokus på

¹ Se t.ex. FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 (2019) – Children’s rights in the child justice system (CRC/C/GC/24), p. 6 och 9–11; FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 20 (2016) – The implementation of the rights of the child during adolescence (CRC/C/GC/20), p. 88.

² Se kapitel 13 i betänkandet.

repressiva åtgärder för unga lagöverträdare och att ersätta sluten ungdomsvård med fängelse kan inte ses på annat sätt än som ytterligare ett steg i denna riktning. Jag anser inte att de ändringar som föreslås är nödvändiga. Utifrån ett barnrättsligt perspektiv kan jag inte heller se att ytterligare repressiva åtgärder är rätt väg att gå. Jag anser att fokus i stället bör ligga på förebyggande åtgärder och på att utveckla verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen.

Utvecklingen med längre strafftider kräver inte de ändringar som föreslås

Jag förutser, liksom utredningen, en utveckling där de strafftider som döms ut för barn och unga kommer att bli längre, och som en följd av detta, att åldersspannet på de barn och unga som avtjänar frihetsberövande påföljder kommer att bli mer utsträckt. Jag kan dock inte se att detta utgör tillräckliga skäl för de ändringar som föreslås. Det framgår inte annat av underlaget än att det kommer att röra sig om få personer som blir så gamla under verkställigheten att de inte hör hemma på särskilda ungdomshem, samtidigt som huvudförslaget innebär stora barnrättsliga risker. Vid ungdomshemmen finns redan i dag omhändertagna unga upp till 21 års ålder och det görs inte bara en differentiering utifrån om barnet eller den unge avtjänar sluten ungdomsvård eller är omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) utan även en uppdelning efter ålder. Att straffrabatten för barn skulle kunna komma att ändras framöver anser jag inte bör tas med som en faktor i övervägandena eftersom den frågan inte är utredd ännu, inte har remitterats och framför allt inte har beslutats.³ Om en ökad användning av fängelse för barn och unga av olika skäl skulle bedömas vara nödvändigt anser jag att det, vid sidan av särskilda ungdomshem för sluten ungdomsvård, behöver finnas anstalter som är separerade från anstalter för vuxna och som är särskilt anpassade för barn och unga.

Om ett samhälle väljer att frihetsberöva barn och unga i hög utsträckning och under långa perioder behöver detta självklart åtföljas av en motsvarande anpassning av de förhållanden under vilka frihets-

³ Jfr kapitel 10 i betänkandet där en ändring av straffrabatten tas med som en faktor av betydelse i bedömningen.

berövandet sker.⁴ Barn skiljer sig från vuxna i sin fysiska och psykiska utveckling. Ungdomsåren är ett unikt definierande stadium i livet som kännetecknas av snabb utveckling av hjärnan, vilket påverkar risktagande, vissa typer av beslutsfattande och förmågan till impulskontroll. Detta utgör grundvalen för barns lägre straffrättsliga ansvar och för ett separat system där barn behandlas på ett annat sätt och mer individbaserat än vuxna. Barn tar också större skada av frihetsberövande.⁵ Alla institutioner där barn befinner sig behöver vara anpassade för barn och rätten till hälso- och sjukvård, utbildning, rekreation och fritidssysselsättning, privatliv, kontakt med anhöriga m.m. behöver tillgodoses.⁶

En ordning med villkorlig frigivning kan ifrågasättas av flera skäl

Jag anser liksom utredningen att en frihetsberövande påföljd för barn och unga bör innefatta en successiv övergång mellan verkställighet på institution och frihet, med stöd och kontroll.⁷ Det kan dock av flera skäl ifrågasättas om villkorlig frigivning är en bra ordning.

Med tanke på den höga andelen personer i gruppen som återfaller i brott kan fängelse med villkorlig frigivning antas leda till en repressionsökning och sammanlagt väsentligt längre institutionstider. Detta ska då ses tillsammans med de många straffskärpningar och andra repressiva åtgärder som redan är genomförda eller kommer att genomföras för den aktuella gruppen. I dag avkortas påföljdstiden för slutna ungdomsvård vid själva straffmätningen, eftersom det inte ska ske någon villkorlig frigivning. En ordning med fängelse skulle innebära att denna tid blir kvar. I linje med vad som beskrivs i Påföljdsutredningens betänkande SOU 2012:34 kan följande resonemang föras.⁸ På ett över-

⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter artiklarna 37(c), 40.1 och 40.3. Se även t.ex. CRC/C/GC/24, p. 92 och 95; United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (The Havana Rules), antagna av generalförsamlingen genom resolution 45/113 den 14 december 1990 (A/RES/45/113), reglerna 28 och 31–32; United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), antagna av generalförsamlingen den 29 november 1985 (A/RES/40/33), regel 26.

⁵ Se t.ex. CRC/C/GC/24, p. 2 och 22; CRC/C/GC/20, p. 9; A/RES/40/33, regel 19; Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 10 april 2018 (A/HRC/38/36), p. 61–64. Se även kapitel 6 i betänkandet.

⁶ FN:s konvention om barnets rättigheter, t.ex. artiklarna 16, 28–29, 31 och 37(c). Se även CRC/C/GC/24, p. 14 och 94–95; A/RES/45/113; A/RES/40/33.

⁷ Se t.ex. A/RES/45/113, reglerna 79–80; A/RES/40/33, reglerna 28–29; United Nations Office on Drugs and Crime, Justice in Matters Involving Children in Conflict with the Law – Model Law on Juvenile Justice and Related Commentary, kapitel VII.

⁸ I SOU 2012:34 Nya Påföljder, band 3, del 3, s. 571 f. förs resonemang om repressionsökning och sammanlagt väsentligt längre institutionstider gällande villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård.

gripande plan skulle varje ordning med villkorlig frigivning, där visserligen tiden som frihetsberövad blir densamma som i dag men där en del av verkställigheten sker i frihet efter villkorlig frigivning, innebära en repressionsökning i förhållande till dagens system med slutna ungdomsvård. Även om den unge genom den villkorliga frigivningen inte avtjänar längre tid än i dag på institution så tillkommer pålagor och krav under prövotiden för den villkorliga frigivningen. Den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. För att uppnå huvudsyftet med villkorlig frigivning från fängelse för barn och unga torde övervakning och krav på deltagande i behandling och liknande, inklusive tvångs- och kontrollåtgärder, bli vanligt förekommande och verkställigheten skulle då komma att pågå med viss intensitet under hela prövotiden. I realiteten skulle påföljden fängelse för barn och unga därför bli betydligt mer ingripande än den nuvarande ordningen med slutna ungdomsvård. Den villkorligt medgivna friheten kan dessutom förverkas som reaktion för den som inte uppfyller villkoren. Med hänsyn till den höga återfallsfrekvensen för unga dömda till slutna ungdomsvård skulle det kunna leda till sammanlagt väsentligt längre institutionstider än i dag. Det är i sammanhanget viktigt att betona att det i FN:s konvention om barnets rättigheter och i flera andra FN-dokument tydliggörs att frihetsberövande av ett barn som har begått brott endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.⁹

Det är dessutom högst osäkert om just villkorlig frigivning kommer att ha den effekt på återfall i brott för den aktuella gruppen som utredningen gör gällande. I betänkandet presenteras inte mycket underlag till stöd för den slutsatsen.

Hur den successiva övergången mellan frihetsberövande och frihet inklusive eftervården kan utvecklas vid slutna ungdomsvård för att bättre möta behoven hos målgruppen anser jag vidare inte har utretts i tillräcklig grad för att avfärdas som ett alternativ. Det är därvid relevant att notera att även tiden i slutet av frihetsberövandet är av vikt för den successiva övergången med stöd och kontroll och inte bara tiden efter frihetsberövandet.

⁹ FN:s konvention om barnets rättigheter artikel 37(b). Se även t.ex. CRC/C/GC/24, p. 85; A/RES/45/113, regel 2; A/RES/40/33, regel 19; A/HRC/38/36, p. 54 och 59.

Kraven på trygghet och säkerhet motiverar inte att Kriminalvården är huvudman

Jag ser liksom utredningen framför mig en utveckling där höga krav behöver ställas på säkerhet även på vissa institutioner för barn och unga, för att garantera de intagnas och personalens trygghet och säkerhet och skydda samhället från fritagningar och rymningar/avvikningar¹⁰. Det framgår dock inte av underlaget att Kriminalvården har bättre förutsättningar än Statens Institutionsstyrelse (SiS) att tillgodose detta behov. SiS har visserligen såsom utredningen skriver utmaningar med att tillgodose tryggheten och säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen. Åtgärder har vidtagits med anledning av detta och ytterligare åtgärder behöver vidtas. SiS har bland annat efterfrågat ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och på andra sätt förbättra möjligheterna till ökad säkerhet vid vissa av de särskilda ungdomshemmen.¹¹ Men även Kriminalvården har utmaningar när det gäller trygghet och säkerhet och även i Kriminalvårdens verksamhet förekommer såväl våld och hot mot intagna och personal som fritagningar och avvikningar/rymningar.¹² Vidare har antalet avvikningar från verkställighet av slutna ungdomsvård minskat kraftigt under senare år, och fritagningar är, liksom hos Kriminalvården, mycket ovanliga.¹³

Det framgår inte att förändringen för barn som är omhändertagna enligt LVU skulle bli stor

Det kan såsom utredningen skriver medföra fördelar för de barn och unga som är omhändertagna enligt LVU att de som avtjänar slutna ungdomsvård inte längre befinner sig på de särskilda ungdomshemmen. Men jag kan inte av underlaget se att förändringen skulle bli stor.

Verksamheten vid ungdomshemmen kommer att finnas kvar i en liknande form och med en liknande grupp av barn och unga även om slutna ungdomsvård tas bort. De höga kraven på säkerhet vid de aktuella särskilda ungdomshemmen gäller inte bara för verkställigheten av slutna ungdomsvård utan även för en stor del av verksamheten för barn och

¹⁰ Begreppen rymning och avvikning eller avvikelser synes användas lite olika av Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse. Se myndigheternas årsredovisningar för 2022.

¹¹ Se kapitel 12 i betänkandet.

¹² Kriminalvårdens årsredovisning 2022, kapitel 5.

¹³ Statens Institutionsstyrelsens årsredovisning 2022, kapitel 3 och 7. Där framgår bl.a. att avvikningar från slutna ungdomsvård har minskat från 26 år 2020 till sex år 2021 och två år 2022.

unga som är omhändertagna enligt LVU. Ett stort antal av de barn och unga som är omhändertagna enligt LVU kräver i praktiken lika höga krav på säkerhet som de barn och unga som verkställer sluten ungdomsvård. Många gånger har ett barn eller en ung som har avtjänat sluten ungdomsvård varit omhändertaget enligt LVU såväl före som efter verkställigheten av påföljden. Och många av de barn och unga som är omhändertagna enligt LVU har ett stort våldskapital, har begått allvarliga brott och har kopplingar till kriminella nätverk. Detta kan illustreras av att det på SiS två ungdomshem med högsta säkerhetsklass finns åtta avdelningar för barn och unga som är placerade enligt LVU och fyra avdelningar för barn och unga som verkställer sluten ungdomsvård. Det är också så att flertalet incidenter som involverar våld från ett barn eller en ung liksom rymningar/avvikningar är kopplade till barn och unga som är omhändertagna enligt LVU och inte till barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård. Utöver detta kommer barn och unga som döms till påföljden ungdomsvård att finnas kvar vid ungdomshemmen även om sluten ungdomsvård tas bort.

Sedan är det en annan sak att det är en principiell skillnad mellan de båda grupperna och att SiS, liksom Kriminalvården, vid placeringen av barn och unga på olika institutioner och avdelningar självklart behöver iakta stor noggrannhet så att en placering inte är mer ingripande än nödvändigt och kan ske utifrån det enskilda barnets och övriga barns bästa.

Ett ökat fokus på straff för unga lagöverträdare är inte att eftersträva

Det skulle visserligen, såsom utredningen beskriver, göra systemet mer tydligt och renodlat om barn och unga som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn och unga som döms för allvarliga brott tas om hand av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff. Det kan dock ifrågasättas om en ökad renodling är eftersträvansvärt när det gäller system för barn och unga som lagöverträdare, såväl utifrån internationella åtaganden¹⁴ som forskning när det gäller hjärnans utveckling och svensk rättstradition. Barn är, som har berörts ovan och som beskrivs i kapitel 6 i betänkandet, mer benägna att underskatta grader av risk, mer be-

¹⁴ Se t.ex. CRC/C/GC/20 p. 87–88; CRC/C/GC/24, p. 95 och 108; A/RES/45/113, regel 32; A/RES/40/33, regel 19; A/HRC/38/36 p. 61–64.

nägna att söka spänning och de har sämre förmåga till impuls kontroll och sämre förmåga att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande. De emotionella förmågorna mognar först senare, inklusive förmågan att stå emot påtryckningar från andra. Barn tar också större skada av ett frihetsberövande. Detta utgör, såsom FN:s kommitté för barnets rättigheter beskriver, grundvalen för barns lägre straffrättsliga ansvar och för ett separat system där barn behandlas på ett annat sätt och mer individbaserat än vuxna.¹⁵

Det är också en sedan länge gällande princip i Sverige att barn och unga som har begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och att de så långt det är möjligt bör hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet. Fängelse har ansetts vara en olämplig miljö för unga och SiS har ansetts ha bättre förutsättningar än Kriminalvården att tillgodose de särskilda krav som bör gälla vid verkställighet av frihetsberövanden som döms ut i fråga om de yngsta lagöverträdarna.¹⁶

Det går i sammanhanget inte att bortse från att en ung lagöverträdarens kriminella identitet kan förstärkas när hen döms till en vuxenpåföljd och avtjänar påföljden på avdelningar vid vuxenanstalter. Det framgår dessutom inte annat än att barnen kan komma i kontakt med de vuxna intagna på olika sätt under verkställigheten även om de tillhör olika avdelningar.

Ytterligare analys av utmaningarna i att åstadkomma en anpassad verksamhet krävs

Utredningen anger som en förutsättning för huvudförslaget att ungdomsavdelningarna vid Kriminalvårdens vuxenanstalter ska utformas med barnets bästa i fokus, att personal med rätt kompetens och erfarenhet ska rekryteras, att behandling med forskningsevidens och annan lämplig sysselsättning inklusive skola ska erbjudas m.m. Vidare uttalas att det är en förutsättning att Kriminalvården erhåller såväl tid som medel. Jag välkomnar detta och hoppas att det blir en verklighet om huvudförslaget genomförs.

Det måste dock sägas att det är lättare sagt än gjort att skapa en verkställighet som tillgodoser dessa krav. Särskilt i en situation där skyndsamma förändringar efterfrågas samtidigt som Kriminalvården redan

¹⁵ Se CRC/C/GC/24 p. 2. Se även A/HRC/38/36 p. 61–64.

¹⁶ Se kapitel 3 och 8 i betänkandet.

i dag har mycket stora utmaningar i att klara sitt uppdrag och ytterligare utmaningar väntar med allt längre strafftider.¹⁷ I utredningen saknas en fördjupad analys av hur den anpassade verksamheten ska åstadkommas inklusive en inventering av risker, såväl vid uppbyggnaden som därefter. Utredningen beskriver att det inte är möjligt eller ens lämpligt att utredningen anger de närmare detaljerna för hur en sådan verksamhet ska utformas. Jag har förståelse för att utredningen inte fullt ut kan ange de närmare detaljerna. Med tanke på den mycket stora förändring som huvudförslaget innebär behöver dock ytterligare analys genomföras, samt utgöra en del av övervägandena, innan förslaget kan tas vidare.

I sammanhanget kan inte nog betonas vikten av skolan som en faktor för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet och underlätta återanpassning, där SiS har en lång erfarenhet av att bedriva en välfungerande skolverksamhet för den aktuella gruppen medan Kriminalvården behöver bygga upp en helt ny verksamhet. En annan faktor som är relevant att beakta är att avdelningarna för barn och unga ska finnas vid anstalter för vuxna vilket innebär ytterligare risker för genomförandet av en anpassad verksamhet.

Möjligheten att verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem är för begränsad

I sammanhanget kan nämnas att det i och för sig föreslås att verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem ska vara möjligt om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden. Kriterierna för när detta ska vara möjligt är dock så snäva, särskilt när det gäller att kraven på samhällsskydd inte får vara framträdande, att detta bara kommer att vara aktuellt i alldeles särskilda undantagsfall.

¹⁷ Se kapitel 13 i betänkandet och Kriminalvårdens årsredovisning 2022, kapitel 5.

Kommittédirektiv 2021:99

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas.

Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

Regler om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år

I strafflagen fanns två former av frihetsberövande påföljder, benämnda fängelse och straffarbete. I brottsbalken finns en allmän frihetsberövande påföljd, nämligen fängelse, som sedan brottsbalken

infördes i huvudsak även har fått ersätta de särskilda påföljderna ungdomsfängelse och internering samt anstaltsbehandling vid skyddstillsyn. Sedan den 1 januari 1999 gäller att för lagöverträdare under 18 år ska fängelse normalt ersättas med påföljden sluten ungdomsvård. Barn under 15 år är inte straffmyndiga och får inte dömas till påföljd.

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

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

I lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård finns det bestämmelser som reglerar verkställigheten av påföljden. Verkställigheten sker vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten, som ska planläggas och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort.

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

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

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

Användningen av sluten ungdomsvård

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

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

Behovet av en översyn

Unga särbehandlas i straffsystemet

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

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

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

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

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

Brottsligheten förändras och det finns brister i den nuvarande ordningen

Förändrad brottslighet och förändrad lagstiftning

Det är för regeringen tydligt att flera av de huvudsakliga skälen för den nuvarande utformningen av frihetsberövande påföljder för barn och unga fortfarande är relevanta. Det är således alltjämt viktigt att regleringen utformas så att risken för skadeverkningar hos den unge så långt som möjligt minimeras och att de påföljder som används har

ett behandlingsinriktat innehåll. Att försöka motverka att den unge under frihetsberövandet utvecklar eller befäster en kriminell identitet är nu som förr avgrundläggande betydelse.

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

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

Att påföljdssystemet bygger på krav på proportionalitet och likabehandling utesluter vidare inte att ökad hänsyn kan behöva kunna tas till den unga dömdes individuella förhållanden när det gäller valet

mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd. Unga som begår allvarliga kriminella handlingar har olika bakgrund, behov och livsvillkor. En stor andel av de unga som avtjänar sluten ungdomsvård är över 18 år. Skälen att hålla personer som fyllt 18 år utanför anstalt kan inte anses vara lika starka som för yngre lagöverträdare.

Adekvata återfallsförebyggande åtgärder

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

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

Ansvar för verkställigheten av frihetsberövandet

En trygg och säker miljö under frihetsberövandet är av grundläggande betydelse för att försäkra barn och unga deras rätt till skydd och stöd samt för att kunna bedriva en ändamålsenlig behandling och vård som säkerställer att barnet får sina rättigheter tillgodosedda,

exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering.

För tilltron till straffsystemet är det också viktigt att den dömda kan hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Bland annat brottsoffers behov av skydd samt samhällsskyddet i övrigt talar för ett sådant synsätt (jfr prop. 1997/98:96 s. 161 och prop. 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m., s. 82). Under senare tid har det inträffat ett antal avvikningar och fritagningar från ungdomshem med slutna avdelningar där inblandade personer haft kopplingar till kriminella nätverk och använt allvarligt våld och hot om våld. Rapporteringen av hot och våld riktat mot personal och andra ungdomar på de särskilda ungdomshemmen har också ökat och fler av dem som har dömts till slutna ungdomsvård har anknytning till kriminella nätverk än tidigare. Bland annat mot den bakgrunden har frågan ställts om den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan olika myndigheter är rätt avvägd när det gäller verkställighet av frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare.

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

Med detta sagt kan frågan om ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för de yngsta lagöverträdarna likväl behöva övervägas. Det har visat sig finnas brister på SiS, bl.a. vad gäller likvärdig vård och målgruppsanpassad placering. Enligt Statskontorets myndighetsanalys har SiS haft svårt att erbjuda vård som är anpassad efter målgrupper som har en problembild med bl.a. grov kriminalitet och gängkriminalitet (Statskontorets rapport 2020:7). Kriminalvården har vidare nyligen ansetts bättre rustad än SiS att genomföra verkställigheten av ungdomsovervakning (se prop. 2019/20:118 s. 48–51). Kriminalvårdens kärnuppdrag är bl.a. att verkställa påföljder och verka för att återfall i brott förebyggs. Det finns en uppbyggd organisation med frivårdskontor över hela Sverige, som det vore möjligt att dra nytta av när det gäller återfallsförebyggande insatser för barn och unga efter frigivning.

Det finns ett behov av att se över den nuvarande ordningen

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

En sådan översyn ligger också väl i linje med riksdagens syn på frågan. Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att en särskild enhet inom Kriminalvården ska ta över ansvaret för unga som begått grova brott (bet. 2018/19:JuU13 punkt 28, rskr. 2018/19:192, bet. 2019/20:JuU30 punkt 16, rskr. 2019/20:177 och bet. 2020/21:JuU28 punkt 21, rskr. 2020/21:396). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om slutna ungdomsvård (bet. 2020/21:JuU39, rskr. 2020/21:255). Enligt tillkännagivandet ska den utredning om en översyn av regleringen om slutna ungdomsvård som regeringen aviserat få i uppdrag att utreda frågan om att flytta över ansvaret för den slutna ungdomsvården till Kriminalvården. Av tillkännagivandet framgår att utgångspunkten ska vara att en sådan flytt ska ske. Utredningens direktiv ska enligt tillkännagivandet även utformas så att det klart framgår att den maxi-

mala vårdtiden för sluten ungdomsvård ska höjas. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ungdomsfängelser (bet. 2020/21:JuU28 punkt 29, rskr. 2020/21:396). Enligt tillkännagivandet bör det, för att möta den allt grövre ungdomskriminaliteten och motverka att grovt kriminella befinner sig på samma institutioner som unga med andra vårdbehov, införas ungdomsfängelser där säkerheten är avsevärt mycket högre än på nuvarande ungdomshem. Riksdagen har därutöver tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om begränsningar i möjligheten till permission och om utslussning från sluten ungdomsvård (bet. 2020/21:JuU28 punkt 27 och 28, rskr. 2020/21:396).

Uppdraget

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

En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av den nuvarande regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygghet och säker miljö. Utredarens överväganden ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv. De förslag som utredaren lämnar ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen.

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

eller brottets allvar döma till fängelse i stället för slutna ungdomsvård. Även i sådana fall ska lämpliga anpassningar göras av fängelsepåföljden.

Uppdraget omfattar således bl.a. att utreda frågor om huruvida påföljden slutna ungdomsvård bör finnas kvar, om dess eller andra föreslagna påföljders tillämpningsområde och innehåll samt om utformningen av verkställigheten i övrigt. Tillämpningen av det nuvarande systemet ska redovisas och för- och nackdelar med det belysas. Översynen ska ske mot bakgrund av en sådan genomgång samt med beaktande av de kriminalpolitiska utgångspunkter och brister i den nuvarande ordningen som redovisats under rubriken Behovet av en översyn. Regleringen ska utformas så att den unges anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas samt vara speciellt anpassad för unga. De ståndpunkter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen ska tas i beaktande. Om utredaren anser att slutna ungdomsvård ska behållas som påföljd med bibehållet tillämpningsområde ska förslagen innebära att den föreskrivna maximitiden höjs. I det sammanhanget bör dock intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid beaktas. Det är alltså inte lämpligt att äldre personer, som åldersmässigt inte passar in vid de särskilda ungdomshemmen, placeras där. Möjligheten att den dömda vid en viss ålder får övergå till att avtjäna påföljden vid en kriminalvårdsanstalt och Kriminalvården ansvara för verkställigheten bör särskilt belysas.

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

Sådana förändringar, som givetvis kan åstadkommas på olika sätt beroende på vilken eller vilka former av frihetsberövande påföljder

som föreslås användas, bör därför övervägas, liksom den därmed sammanhängande frågan om behovet av att närmare reglera vad som bör ingå i de verkställighetsplaner som tas fram för unga som dömts till en frihetsberövande påföljd, t.ex. i fråga om skolgång eller missbruksbehandling. I det sammanhanget kan i relevanta delar en jämförelse göras med de kontroll- och stödåtgärder som ingår i påföljden ungdomsövervakning och som har utformats för att så långt som möjligt angripa riskfaktorer hos den unge som kan antas öka risken för nya brott och understödja de skyddsfaktorer som kan antas motverka en sådan risk. Andra frågor som kräver särskild uppmärksamhet är vilka åtgärder som bör kunna vidtas vid misskötsamhet efter frigivningen, bl.a. med hänsyn den frigivnes ålder vid den aktuella tidpunkten, liksom om det bör ställas krav på att den unge dömde avtjänat en viss del av strafftiden för att det ska ges tillstånd att vistas utanför den plats där frihetsberövandet verkställs. Bestämmelser om det sistnämnda finns i fängelselagen, men inte i lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård.

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

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

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

Sammanfattningsvis ska utredaren

- redovisa tillämpningen av den nuvarande straff- och verkställighetslagstiftningen när det gäller frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år,
- belysa för- och nackdelar med den och föreslå förändringar som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som svarar mot behovet av en trygg och säker miljö,
- lämna förslag, om utredaren anser att slutna ungdomsvård ska behållas som påföljd med bibehållet tillämpningsområde, som innebär att den föreskrivna maximitiden för den påföljden höjs, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

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

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

Det system som utredaren föreslår ska säkerställa att barnet får alla sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda, exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering samt rätten att under frihetsberövandet hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte vara det. Utredaren ska så långt som möjligt belysa de organisationsföränd-

ringar som kan krävas hos de myndigheter och organ som berörs av förslagen. I uppdraget ingår inte att föreslå en ny myndighet.

Sammanfattningsvis ska utredaren

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

Konsekvensbeskrivningar

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

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

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

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och

organisationer, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Kommuner och Regioner. Barns och ungas egna erfarenheter bör också tillvaratas i utredningen. Utredaren ska därför inhämta synpunkter från barn och unga med erfarenheter av sluten ungdomsvård.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)

Utdrag ur kapitel 3 i betänkandet *Slopad straffrabatt för unga myndiga*, SOU 2018:85

3.1 Inledning

[...]

3.1.2 Bestraffningsideologier

Bestämmelser om påföljdsbestämning hör hemma på straffsystemets andra nivå. På den nivån (och delvis även på verkställighetsnivån) har argumentation förts – och förs – med utgångspunkt i vad som kan betecknas som olika *bestraffningsideologier*. Här finns en grundläggande skillnad mellan å ena sidan ett synsätt som utgår från en princip om *tillbakablickande proportionalitet* och å andra sidan en uppfattning som betonar tankar om *prevention*. Principen om tillbakablickande proportionalitet går ut på att påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet. Det innebär, något förenklat, att ju mer skada eller fara som orsakas genom ett brott, desto strängare bör påföljden vara. Principen kan komma till uttryck både när det gäller att utforma straffskalor för brottstyper (abstrakta straffvärden) och när det gäller att, inom ramen för en given straffskala, bestämma påföljdens stränghet i ett enskilt fall (konkret straffvärde). Preventionistiska ideologier är i stället *framåtblickande* och går ut på att påföljden ska bestämmas på så sätt att riskerna för framtida brottslighet minskar. Det kan handla om att påföljderna ska vara sådana att de på ett *generellt plan* avskräcker människor från att begå brott (allmänprevention), om att påföljden i det enskilda fallet ska bestämmas så att risken för att *den tilltalade* fortsätter att begå brott minskar (individualprevention) eller om en kombination av sådana hänsyn. Preventionistiska ideologier kan inne-

fatta tankar om *framåtblickande proportionalitet*, som handlar om att påföljden inte bör vara strängare än vad som krävs för att uppnå de eftersträlvade konsekvenserna (dvs. allmänprevention och/eller individualprevention). Ett motsvarande resonemang, om att påföljden inte bör vara för sträng, inom ramen för ett synsätt som bygger på tillbakablickande proportionalitet kan hänföras till en *humanitetsideologi*. Principerna om framåtblickande proportionalitet respektive humanitet kan sägas stå emot en lag och ordning-ideologi, som förespråkar ”hårdare tag” mot brottsligheten.¹

Olika bestraffningsideologier ger, förutom att ange allmänna principer för hur påföljden ska bestämmas, olika svar på mer specifika frågor, exempelvis om – och i så fall varför – den tilltalades ålder, att han eller hon återfallit i brott eller andra omständigheter som anses ligga vid sidan av själva gärningen ska beaktas vid påföljdsbestämningen, antingen vid valet av påföljdsslag (exempelvis böter eller fängelse) eller vid bestämningen av en påföljd inom ramen för ett visst påföljdsslag (exempelvis böternas antal och storlek eller fängelsestraffets längd).

Det förekommer att det inte går att förklara hur påföljdssystemet såg ut vid en viss tidpunkt – eller ser ut i dag – utan att samtidigt hänvisa till fler än en bestraffningsideologi. Olika bestraffningsideologier kan ibland anas bakom olika delar av påföljdssystemet. Exempelvis kan det finnas betydande inslag av resonemang som bygger på tankar om individualprevention bakom bestämmelser om hur påföljder ska bestämmas för unga lagöverträdare samtidigt som principen om tillbakablickande proportionalitet annars är den dominerande förklaringen till hur systemet har utformats.

3.1.3 Den fortsatta framställningen

I det fortsatta ska först några historiska nedslag göras dels för att beskriva hur påföljdssystemets grunddrag har förändrats över tid, dels för att illustrera att samhället har sett lindrigare på brott begångna av unga lagöverträdare sedan mycket lång tid tillbaka. I avsnitt 3.2 behandlas tiden före brottsbalken. Därefter behandlas i avsnitt 3.3 bestämmelserna i brottsbalkens ursprungliga lydelse och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Framställningen över-

¹ 2 Se t.ex. SOU 1984:14 s. 25–27, SOU 1993:35 del A s. 93–99, SOU 1995:91 del II s. 42 f., SOU 2004:122 s. 142 f., Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 56 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 65–99.

går sedan till att i avsnitt 3.4 skildra bakgrunden till det reformarbete som kom att bedrivas under 1980-talet. I avsnitt 3.5 behandlas Fängelsestraffkommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om påföljdsbestämning och 1989 års reform av påföljdssystemet, som förslaget ledde till och som innebar att påföljdssystemet fick sin nuvarande struktur. Därefter följer i avsnitt 3.6–3.15 en beskrivning av relevanta överväganden och lagändringar som genomförts under tiden efter 1989 års reform.

3.2 Före brottsbalken

3.2.1 1734 års missgärningsbalk

Av *1734 års missgärningsbalk*, dvs. brottsbalkens motsvarighet i 1734 års lag, framgår att omyndiga lagöverträdare kunde straffas lindrigare än myndiga lagöverträdare redan på den tiden. Exempelvis gällde som utgångspunkt dödsstraff för uppsåtligt dödande (se t.ex. 12, 14–17 och 24 kap. missgärningsbalken). För lagöverträdare som var 7–14 år skulle dock, enligt 31 kap. 1 § missgärningsbalken, åldern beaktas, även om den som var 14 år men snart skulle fylla 15 år i vissa fall kunde få samma straff som en 15-åring:

Dräper öfwermage [omyndig], som äldre är än siu åhr, och yngre än femton åhr, någon med wilja; tå bötes af gods hans tretijo daler. Orkar han ej böta; warde med ris agad hemma i huset, eller wid Tings eller Råd-stufwu dör, alt som ondskan eller åldren är til. Nu fyller han snart femton åhr, och pröfwes hans ondska och arghet wara större, än emot thes ålder swarar; straffes tå som mogande man. [- -]

Ett annat exempel är att lagöverträdare i åldersspannet 7–14 år, enligt 37 kap. 1 § missgärningsbalken, skulle betala hälften så mycket i böter för vissa misshandelsbrott i förhållande till bötesstraffet för vuxna lagöverträdare:

Giör öfwermage fullsår, then som äldre är än siu, och yngre än femton åhr; böte halft mindre, än then som myndig är, så i lyte, som såramål. [- -]

Ytterligare ett annat exempel är att den som var under 15 år och begick stöldbrott inte skulle straffas på samma sätt som en vuxen utan i stället tillrättavisas av sina föräldrar (50 kap. 1 § missgärningsbalken).

I sin kommentar till 1734 års strafflagstiftning, *Inledning til then svenska jurisprudentiam criminalem*, angav rättsvetenskapsmannen David Nehrman Ehrensträhle att straffet skulle bestämmas av domaren utifrån ”the omständigheter, som finnas wid gierningen” samtidigt som han konstaterade att en lagöverträdarens låga ålder kunde vara en förmildrande omständighet enligt lagen. Förklaringen till att lagöverträdare i åldersspannet 7–14 år skulle få lindrigare straff än äldre lagöverträdare var att de ”hafwa wäl merendels mera wett, än [lagöverträdare som inte hade uppnått straffbarhetsåldern sju år]; men likwäl ej så mycket som tarfwas til laglydna”. Rättsläget för 14-åringar, som enligt dråpbestämmelsen kunde få lika strängt straff som 15-åringar (Nehrman menade att principen gällde även andra brottstyper än dråp), förklarades på följande sätt:²

Men som förståndet ej lika snart mognar hos alla; utan några förr, andra senare, winna then förmögenhet, at bruka sitt förstånd, hwilket jämwäl slutas kan af theras list och arghet; alt therföre när någon snart fyller 15 åhr, och hans ondska finnes wara större, än emot thes ålder swarar; har [det som sagts om strafflindring för unga lagöverträdare] intet rum; öfwermerge straffas tå, som mogande man [...].

Mognaden ansågs alltså kunna graderas och *graden av mognad* var avgörande för *om* – och *i vilken mån* – en lagöverträdare kunde straffas. Bestämmelsen om straffbestämning för 14-åringar ger uttryck för att bedömningen skulle ta sikte på vad som hade framkommit om den tilltalades mognad i det konkreta fallet. Det skulle alltså inte handla om en schabloniserad straffreduktion utifrån ålder.

3.2.2 1864 års strafflag

Under 1800-talet framfördes tankar om att straffsystemet borde utformas i syfte att ”förbättra” den dömda (dvs. individualpreventionistiska skäl) och det förekom liberala strömningar som förespråkade en mer human människosyn. Fängelsestraffet ansågs ge goda möjligheter till ”förbättring” genom att den dömda kunde påverkas under vistelsen i fängelset. När *Lagkommittén* lade fram sitt förslag till allmän kriminallag 1832 angavs straffets ändamål vara dels att avskräcka allmänheten från att begå brott (allmänprevention), dels att förbättra den dömda och hin-

² David Nehrman Ehrensträhle, *Inledning til then svenska jurisprudentiam criminalem*, 1756, V. Capitlet §§ 1, 12 och 13 (på s. 87 och 91 f.).

dra fortsatt brottslighet från den dömdes sida (individualprevention). När *1864 års strafflag* sedan trädde i kraft fick förbättringstanken och ett mer humant synsätt fäste i lagen, även om den i grunden byggde på en klassisk uppfattning i fråga om avgränsade straffskalor för olika brotstyper utifrån synen på brottstypernas relativa skadlighet eller farlighet.³

I strafflagen reglerades frågor om straffbarhet och straffreduktion på grund av den tilltalades ungdom i 5 kap. 1–3 §§. En gärning var som utgångspunkt straffbar endast om den begåtts av den som fyllt 15 år, även om domstolen kunde förordna att föräldrar eller annan vårdnadshavare skulle bestraffa ett barn genom aga alternativt att barnet skulle sättas i allmän uppfostringsanstalt (1 §). Vidare kunde den som hade fyllt 14 men inte 15 år vid tidpunkten för gärningen – och ansågs ”hafva ägt nog urskilning att gerningens brottslighet inse” – dömas till upp till fyra års straffarbete, om brottet var belagt med dödsstraff, eller upp till två års straffarbete, om brottet var belagt med strängare sådant straff (2 § första stycket). Det angavs också att påföljden förverkande av medborgerligt förtroende, som innebar bl.a. att den som begått vissa typer av brott inte kunde komma i fråga för allmänna befattningar och skulle vara utestängd från vissa allmänna rättigheter och förmåner, inte kunde komma i fråga för 14-åringar samt att ett brott som hade begåtts av en 14-åring inte fick ligga till grund för skärpning av straffet på grund av återfall, om sådan skärpning var föreskriven för det aktuella brottet (2 § andra stycket).

För lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år skulle dödsstraff eller straffarbete på livstid sättas ner till sex–tio års straffarbete (3 §). Under årtiondena efter att 1864 års strafflag hade trätt i kraft skedde flera partiella reformer på straffrättens område.

År 1890 ändrades bestämmelserna om påföljds lindring för unga lagöverträdare så att det kom att anges att straffarbete som även för en vuxen skulle ha varit på viss tid skulle sättas ner till hälften av det stadgade minimistraffet, dock inte till kortare strafftid än två månader (3 § första stycket). Samtidigt infördes en bestämmelse med den innebörden att om brottet hade begåtts av den som var 15–17 år och brottet kunde leda till förverkande av medborgerligt förtroende, skulle domstolen efter omständigheterna pröva om sådan påföljd skulle följa på brottet (3 § andra stycket). Det infördes också en ny bestämmelse, som ersatte den med förbud mot återfallsskärpning på grund av gärningar som begåtts av 14-åriga lagöverträdare, om att ett brott som någon

³ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 114–116.

hade begått före 18 års ålder inte fick ligga till grund för skärpning av straffet på grund av återfall, om sådan skärpning var föreskriven för det aktuella brottet (4 §).

Under slutet av 1800-talet ändrades också bestämmelserna om verkställighet av frihetsstraff. Eftersom det ansågs olämpligt att fångarna förvarades gemensamt inriktades reformarbetet på att fångarna under längre tid skulle vistas i enrum. Cellstraffet ansågs kunna underlätta förbättringen av den dömda genom att han i sin ensamhet kunde genomgå ett slags moralisk rening och komma till insikt om brottet i stället för att umgås med andra brottslingar som kunde ha dåligt inflytande på honom.⁴

3.2.3 Thyréns utkast till strafflag och Strafflagskommissionen

Den s.k. klassiska straffrättsskolan, som innebar att straffet skulle vara ett uttryck för rättvis vedergällning och att (tillbakablickande) proportionalitet skulle råda mellan brottets svårhet och straffets stränghet, hade en stark position under slutet av 1800-talet. Straffen skulle vara förutsebara, ta sin utgångspunkt i själva gärningen och inte påverkas av den tilltalades personliga förhållanden. Samtidigt fanns ett växande intresse hos många vetenskapsmän för antropologiska studier. Mot bakgrund av idéer om genetiska förklaringar till att vissa människor begick brott, formulerade av läkaren Cesare Lombroso, bildades den s.k. positiva straffrättsskolan, som betonade behandlingstanken, i Italien. Enligt den skulle påföljderna vara obestämda i tiden och upphöra först när brottslingen var ”botad” och inte längre utgjorde något hot. Påföljdsbestämningen skulle alltså ske utifrån individualpreventiva skäl och utifrån ett slags vårdtanke. Den moderna eller sociologiska skolan, som växte fram i bl.a. Tyskland före år 1900 under ledning av bland andra rättsvetenskapsmannen Franz von Liszt, hävdade att brottet var en följd av både yttre och inre faktorer. Den moderna skolan framhöll vikten av brottsförebyggande insatser, innefattande uppfostran, utbildning och behandling. Straffets ändamål skulle i första hand vara att bekämpa brottsligheten genom att ”rehabilitera” brottslingarna och integrera dem i samhället. Påföljden skulle anpassas till varje brotts-

⁴ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 117.

lings individuella behov, vilket i sin tur förutsatte en kategorisering av brottslingarna.⁵

Den moderna skolan började influera den svenska straffrätten i början av 1900-talet. År 1906 infördes villkorlig dom och villkorlig frigivning i påföljdssystemet.⁶

I Sverige företrädde den moderna skolan av professorn i straffrätt och riksdagsledamoten Johan C.W. Thyrén, även om han också hade tagit intryck av den klassiska straffrättsskolans idéer om straffets grunder.⁷

År 1909 fick Johan C.W. Thyrén i uppdrag av regeringen att utreda vissa straffrättsliga frågor. Uppdraget resulterade i bl.a. skrifterna *Principerna för en strafflagsreform I–III*.⁸ I dessa skrifter uttalade han att frihetsstraff skulle användas för de medelsvåra och svåra brottslingar som behövde förbättring och fostran samtidigt som de mer beskedliga ”akuta” brottslingarna på sin höjd skulle dömas till böter eller till ett villkorligt frihetsstraff. Vidare menade han att unga, alkoholiserade och psykiskt avvikande lagöverträdare skulle dömas till tidsbestämda påföljder i särskilda anstalter. För de ”kroniska” lagöverträdarnas del förespråkade han internering.

Johan C.W. Thyrén upprättade även ett ”Förberedande utkast till strafflag”, som publicerades i olika delar. Straffrättens allmänna del, dvs. frågor som inte var specifika för de enskilda brottstyperna, behandlades i en del som utkom 1916. I inledningen till skriften angavs, med en hänvisning till *Principerna för en strafflagsreform I*, följande:⁹

Ett stort och viktigt område [...] är ungdomskriminaliteten. Skall detta institut utformas i den riktning, som angivits i Princ. I (ss. 135–150), så kommer det att inom straffrätten intaga en sådan särställning, att [det] kräva en sådan mångfald av egenartade regler [...] att åtminstone tillsvidare möjligheten torde böra hållas öppen för dess behandling i en särskild lag.

I förslaget fanns särskilda bestämmelser ”[o]m straffens arter”, ”[o]m skyddsåtgärder” och ”[o]m de grunder, som utesluta eller minska brottsligheten” i 2 kap., 3 kap. respektive 4 kap.

⁵ Se t.ex. SOU 1995:91 del II s. 43 f., SOU 2004:122 s. 143, SOU 2008:85 s. 48 f., SOU 2012:34 band 2 s. 19–22 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 117–119.

⁶ SFS 1906:51. Se även SOU 1993:35 del A s. 100–102, SOU 2008:85 s. 49 och SOU 2012:34 band 2 s. 21 f.

⁷ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 119–121.

⁸ Johan C.W. Thyrén, *Principerna för en strafflagsreform I–III*, 1910–1914.

⁹ Johan C.W. Thyrén, *Förberedande utkast till strafflag, Kap. I–XIII (Allmänna delen)*, 1916 s. 2.

I förslaget till 2 kap. 1 § angavs att det skulle finnas två huvudtyper av straff: *frihetsstraff* och *böter*. Frihetsstraffen skulle delas in i *tukthus*, *fängelse* och *arrest*. De olika formerna av frihetsstraff skulle ha olika innehåll och vara anpassade för olika typer av dömda brottslingar. Det angavs uttryckligen att arreststraff skulle verkställas i en anstalt som uteslutande användes för detta ändamål samt att de som skulle undergå tukthusstraff inte fick sammanföras med dem som skulle undergå fängelsestraff (2 kap. 10 § respektive 16 §). I förslaget till 3 kap. angavs att rätten under vissa förutsättningar kunde bestämma att en psykiskt störd lagöverträdare – eller en lagöverträdare ”som, utan att vara [psykiskt störd], likväl, på grund av varaktig andlig bristfällighet, måste anses vara endast i ringa mån mottaglig för den med straffet avsedda verkan” – skulle ”förvaras” på en allmän vårdanstalt i stället för att avtjäna tukthusstraff.

I förslaget till 4 kap. 4 § angavs att en gärning, som annars vore straffbar, skulle vara strafflös, om den hade begåtts av ett barn som inte fyllt 15 år. Vidare fanns i 4 kap. 5 § en hänvisning till vad som stadgats i särskild lag i fråga om brott begånget av den som var 15–17 år vid tidpunkten för brottet. Här kan inskjutas att det fanns en lag ”om uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn” och en lag ”om fosterbarns vård” från år 1902,¹⁰ vilka kom att ersättas av lagen om samhällets barnavård 1924.¹¹ Johan C.W. Thyrén förespråkade att det skulle finnas ungdomsvårdsorgan även för unga lagöverträdare.¹² I 4 kap. 6 § i Johan C.W. Thyréns utkast stadgades i fråga om lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år att frihetsberövande på livstid skulle lindras till tidsbestämt frihetsstraff på 20 år och att andra frihetsstraff på åtta år eller mer skulle sättas ned med en fjärdedel. I 4 kap. 13 § 1 utpekades, som en av flera i lagförslaget angivna förmildrande omständigheter, att gärningsmannen inte hade fyllt 21 år (eller hade ”hunnit hög ålderdom”).¹³

Johan C.W. Thyrén var från början sakkunnig och senare ledamot i 1916 års Strafflagskommission, som hade i uppgift att lämna förslag till ny strafflag. Hans idéer kom att påverka kommissionens arbete i

¹⁰ SFS 1902:67 respektive SFS 1902:63.

¹¹ SFS 1924:361. Se angående det lagstiftningsarbetet Ragnar v. Koch i SvJT 1925 s. 62.

¹² Från 1935 omfattade barnavårdslagen också ungdomar mellan 18 och 21 år (fram till den tidens myndighetsålder). Lagens fullständiga namn ändrades då till lagen om samhällets barnavård och ungdomsskydd (ändringen kursiverad).

¹³ Johan C.W. Thyrén, Förberedande utkast till strafflag, Kap. I–XIII (Allmänna delen), 1916, s. 49 och 52.

hög grad. I dess betänkande *Förslag till strafflag*¹⁴ föreslogs tre olika former av frihetsstraff: fängelse för den medelsvåra brottsligheten, straffarbete för den svårartade brottsligheten och arrest för brott av olika svårhetsgrad där man ville undvika ett vanhedrande moment. I betänkandet fanns också förslag om skyddsåtgärder, *förvaring* och *internering* för förminskat tillräkneliga och kroniska återfallsförbrytare. Strafflagskommissionens betänkande ledde inte till någon omfattande reform men 1927 infördes de två tidsbestämda påföljderna förvaring och internering, avsedda för lagöverträdare som ansågs vara farliga.¹⁵

3.2.4 Schlyters reformprogram och Strafflagberedningen

Det fanns ett särskilt tydligt önskemål om att ersätta straff med skyddsåtgärder när det gällde ungdomar. Påföljden ungdomsfängelse infördes i det svenska påföljdssystemet 1935.¹⁶ Året före, 1934, hade hovrättspresidenten Karl Schlyter lagt fram ett mer omfattande reformprogram som gick ut på att avskilja så många grupper av lagöverträdare som möjligt – ungdomar, psykiskt störda och missbrukare – från verkställighet av fängelse och i stället erbjuda dem vård i frihet eller behandling på sjukhus och vårdanstalter. De som ändå dömdes till frihetsstraff skulle ”behandlas” som ett led i verkställigheten.¹⁷

Uppgiften att förverkliga reformprogrammet lades på Strafflagberedningen som tillsattes 1938 med Karl Schlyter som ordförande. I Strafflagberedningens betänkanden *Enhetligt frihetsstraff*¹⁸ och *Skyddslag*¹⁹ föreslogs ett nytt påföljdssystem. Det nya systemet byggde på idéer om vård och behandling i stället för straff. Bötes- och fängelsestraffen skulle visserligen fortfarande ha en plats i systemet men utrymmet för frihetsstraffet avgränsades. För lagöverträdare som ansågs gå att påverka med behandling rekommenderades kriminalvård i frihet (”skyddstillsyn”). De kroniskt oförbätterliga, farliga, förbrytarna skulle dömas till tidsbestämd skyddsinternering och för kriminella ungdomar skulle påföljden bli tidsbestämd behandling (”skyddsfostran”). För

¹⁴ SOU 1923:9.

¹⁵ Lagen (1927:107) om förvaring av förminskat tillräkneliga förbrytare respektive lagen (1927:108) om internering av återfallsförbrytare.

¹⁶ Lagen (1935:343) om ungdomsfängelse. Se även SOU 1993:35 del A s. 103 f., SOU 2008:85 s. 49 f. och SOU 2012:34 band 2 s. 21 f.

¹⁷ Se t.ex. SOU 2012:34 band 2 s. 22 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 121 f.

¹⁸ SOU 1953:17.

¹⁹ SOU 1956:55.

lagöverträdare under 18 år skulle det finnas åtgärder inom barnavården. Även de psykiskt abnorma lagöverträdarna skulle dömas till påföljder som innebar överlämnande till vård. Påföljden skyddsfostran kom dock inte att införas i brottsbalken utan i stället behölls ungdomsfängelse som den primära frihetsberövande påföljden för unga lagöverträdare.²⁰

3.3 Brottsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

3.3.1 1962 års brottsbalk

Utgångspunkter för påföljdsbestämningen

När *1962 års brottsbalk* trädde i kraft den 1 januari 1965 byggde dess påföljdsbestämmelser i huvudsak på de förslag som hade lämnats av Strafflagberedningen.²¹ Påföljd för brott definierades, i 1 kap. 3 §, som

de allmänna straffen böter och fängelse,
ämbetsstraffen suspension och avsättning för innehavare av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, och disciplinstraff för krigsmän, samt
villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering och överlämnande till särskild vård.

För påföljdsbestämningen infördes i 1 kap. 7 § en allmän bestämmelse med följande lydelse:

Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.

Det angavs alltså i lagtexten att domstolen – när den bestämde påföljden i ett konkret fall – skulle beakta såväl påföljdens verkan på den allmänna laglydnaden, dvs. s.k. allmänpreventiva skäl, som möjligheten att genom påföljden motverka att den dömda återföll i brottslighet, dvs. s.k. individualpreventiva skäl. Den påföljd skulle väljas som var bäst ägnad att ”avhålla gärningsmannen från brott och eljest skydda samhället mot brottslighet”.²²

²⁰ Se SOU 1993:35 del A s. 102 f.

²¹ Se avsnitt 3.2.4. Övriga allmänna straffbestämmelser och bestämmelserna om de olika brotten byggde på förslagen i Straffrättskommitténs betänkande Förslag till brottsbalk (SOU 1953:14).

²² Prop. 1962:10 B s. 63.

Under remissbehandlingen av Strafflagberedningens förslag hade det framförts kritik mot vad som, enligt vissa, ansågs vara en alltför optimistisk syn på möjligheten att ”bota” lagöverträdare genom olika former av behandling. I anslutning till regeringens förslag till brottsbalk anförde föredragande departementschefen följande:²³

Då upprustningen av den kriminologiska forskningen börjat sätta in först på senare år, har forskningsarbetet ännu ej avsatt några mera betydelsefulla, för det praktiska reformarbetet vägledande resultat; sådana resultat torde med hänsyn till ämnets komplicerade natur vara att vänta först på längre sikt. Detta får dock ej vara något skäl för att låta reformarbetet ligga nere. Det skulle enligt min mening vara olyckligt, om ställningstagandet till den rad olika förbättringsåtgärder med avseende å brottsreaktionen som nu efter ett mångårigt och omfattande utredningsarbete föreslagits av [S]trafflagberedningen uppskjutes till en obestämd framtid. Jag kan därför icke biträda de under remissbehandlingen av [S]trafflagberedningens slutbetänkande från några håll framförda önskemålen att man före ett slutligt ställningstagande till beredningens förslag skulle avvakta resultaten av vissa pågående kriminologiska undersökningar. Den omständigheten, att säkra vetenskapliga belägg för ifrågasatta åtgärder ej kan återopas, bör icke få stå hindrande i vägen, men den bör leda till viss försiktighet och till undvikande av alltför stora omkastningar i den bestående ordningen.

Även om det nya systemet i stor utsträckning byggde på tankar om individualprevention angav departementschefen att ”viss proportionalitet måste föreligga mellan brottet och samhällsreaktionen”, vilket innebar att den individualpreventivt lämpligaste påföljden inte skulle utdömas om den var ”alltför ingripande”.²⁴

Närmare om de olika påföljderna

Böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn

Bestämmelser om de olika påföljderna infördes i 25–32 kap. brottsbalken. I 25 kap. infördes bestämmelser om böter. Fängelsestraffet reglerades i 26 kap. Av dessa bestämmelser framgick bl.a. att den som var under 18 år inte fick dömas till fängelse, om det inte fanns synnerliga skäl för fängelse (26 kap. 4 § första stycket). Vidare angavs att den som var 18–20 år fick dömas till fängelse ”allenast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse

²³ Prop. 1962:10 C s. 45 f.

²⁴ Prop. 1962:10 C s. 53.

eljest finnes lämpligare än annan påföljd” (26 kap. 4 § andra stycket). Fängelse på livstid fick inte dömas ut för brott som någon begått före 18 års ålder (26 kap. 4 § tredje stycket).

Bestämmelser om villkorlig dom infördes i 27 kap.

Den som var under 18 år fick dömas till skyddstillsyn, endast om sådan påföljd ansågs lämpligare än vård enligt barnavårdslagen (28 kap. 1 § andra stycket). En förutsättning för att skyddstillsyn skulle kunna förenas med behandling i anstalt var att den tilltalade hade fyllt 18 år (28 kap. 3 § första stycket). Om den som hade dömts till skyddstillsyn inte hade fyllt 23 år, fick rätten besluta att förordnande om anstaltsbehandling skulle gå i verkställighet utan hinder av att domen på skyddstillsyn inte hade vunnit laga kraft (28 kap. 3 § andra stycket).

Ungdomsfängelse

I 29 kap. infördes bestämmelser om ungdomsfängelse. Påföljden ungdomsfängelse kunde ådömas den som var 18–20 år, om det var *lämpligt* med hänsyn till den unges ”personliga utveckling, vandel och levnadsomständigheter i övrigt” (1 § första stycket). Den som var 15–17 år eller 21–22 år kunde dömas till ungdomsfängelse om sådan påföljd var *uppenbart lämpligare* än annan påföljd (1 § andra stycket). Rätten kunde förordna att en dom på ungdomsfängelse skulle börja verkställas utan hinder av att den inte hade vunnit laga kraft (1 § tredje stycket).

Påföljden ungdomsfängelse innebar ”behandling [] [...] i och utom anstalt” i högst fem år, varav högst tre år i anstalt (2 §). Behandlingen skulle inledas i anstalt, i första hand ungdomsanstalt (3 §). När anstaltsvården hade pågått så lång tid som var nödvändigt med hänsyn till ”behandlingens syfte” – dock som utgångspunkt minst ett år (annars krävdes särskilda skäl) – skulle ”behandlingen” fortsätta utom anstalt (4 §). Beslutet om övergång till vård utom anstalt skulle fattas av en särskild ungdomsfängelsenämnd (5 §).

Under vården utom anstalt skulle den dömde stå under övervakning (6 §). I fråga om övervakningen gällde motsvarande bestämmelser som avseende den som frigetts villkorligt från ett fängelsestraff (7 §, som hänvisade till 26 kap. 12–17 §§). Den som inte skötte sig kunde meddelas en varning eller föreläggas att vid vite iaktta en meddelad föreskrift (8 §). Ungdomsfängelsenämnden kunde också besluta att den dömde skulle återintas i anstalt (9 § första stycket). När det åter var

lämpligast – med hänsyn till syftet med ”behandlingen” – att den dömda vårdades utom anstalt, skulle han eller hon på nytt överföras till vård utom anstalt (9 § andra stycket; se även 10 och 11 §§).

Ungdomsfängelsenämnden skulle – när vården utom anstalt hade pågått under en sammanhängande tid om två år eller om det annars fanns särskilda skäl – besluta att påföljden skulle upphöra när övervakning inte längre behövdes (12 § första stycket). Om sådant beslut inte meddelades, upphörde påföljden vid utgången av den tid som hade bestämts i domslutet (12 § andra stycket).

Internering, överlämnande till särskild vård m.m.

Påföljden internering reglerades i 30 kap. Internering kunde ådömas den som hade begått brott som kunde leda till minst två års fängelse, om det ”med hänsyn till den tilltalades brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsförhållanden i övrigt” var påkallat med ”ett långvarigt frihetsberövande utan på förhand bestämd tid” för att förebygga fortsatt allvarlig brottslighet från den dömdes sida (1 §). Det angivna syftet var alltså individualpreventivt. Påföljden innebar ”[b]ehandling”, i och utom anstalt och skulle inledas i anstalt (2 §). En viss *minsta tid*, längst ett och högst tolv år, skulle bestämmas för vistelsen i anstalt (3 §). Någon längsta tid skulle däremot inte anges. Bestämmelser om påföljdens verkställighet infördes i 4–15 §§.

I 31 kap. infördes bestämmelser om överlämnande till särskild vård. I kapitlet angavs att den som hade begått en brottslig gärning under vissa förutsättningar kunde överlämnas till *vård enligt barnavårdslagen* (1 §), *vård enligt lagen om nykterhetsvård* (2 §), *vård enligt sinnessjuklagen* (3 §) respektive *öppen psykiatrisk vård* (4 §).

I den då gällande lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslagen) fanns bestämmelser om barnavårdsnämndens ingripanden i 4 kap. Barnavårdsnämnden skulle vidta vissa åtgärder, bl.a. om någon som inte hade fyllt 21 år ”på grund av brottslig gärning, sedeslöst levnadssätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av rusdrycker eller narkotiska medel eller av annan jämförlig anledning [var] i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida” (25 § första stycket). Ett ingripande från barnavårdsnämnden skulle dock inte ske efter att lagöverträdaren fyllt 18 år, om inte ”hans livsföring i övrigt utgör tillräcklig anledning därtill eller

sådant ingripande med hänsyn till pågående behandling enligt denna lag eller av annan särskild anledning måste anses lämpligast för hans tillrättaförande” (25 § andra stycket). Barnavårdsnämnden kunde besluta om ”förebyggande åtgärder” i form av ”hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd”, ”förmaning och varning”, ”föreskrifter rörande den underåriges levnadsförhållanden” och ”övervakning” (26–28 §§). Om sådana åtgärder bedömdes vara gagnlösa eller tidigare hade vidtagits utan att det hade medfört ”rättelse”, skulle den underåriga omhändertas för samhällsvård (29 §).

Påföljden överlämnande till vård enligt barnavårdslagen hade ett tydligt individualpreventivt syfte och planeringen byggde på en prognos vid domstillfället avseende den unges kommande utveckling. Det var alltså – som utgångspunkt – inte det begångna brottet som avgjorde hur omfattande och ingripande påföljden skulle bli.²⁵ Samtidigt kan tilläggas att rätten – om det ”för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad finnes påkallat” – kunde kombinera vården med dagsböter, oavsett om böter ingick i brottets eller brottslighetens straffskala eller inte (31 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). En kombination med böter kunde alltså motiveras med såväl individualpreventiva som allmänpreventiva skäl.

I 32 kap. infördes bestämmelser om ämbetsstraff och om disciplinstraff för krigsmän. Dessa påföljder ska inte beskrivas närmare i detta betänkande.

Straffbarhet och nedsättning av påföljd

Vissa bestämmelser om straffbarhet och nedsättning av påföljd infördes i 33 kap.

Kapitlet inleddes med en bestämmelse om att den som begått brott före 15 års ålder inte fick dömas till påföljd (1 §). Bestämmelsen ger uttryck för den i svensk straffrätt gällande regeln att barn i olika åldrar kan begå brott men att en lagöverträdare som begått sitt brott före straffbarhetsåldern, den s.k. straffmyndighetsåldern, inte får dömas till påföljd.

I 2 § infördes bestämmelser om val av påföljd, inklusive ett fängelseförbud, avseende psykiskt störda lagöverträdare.

Avräkning av tidigare frihetsberövande mot påföljd reglerades i 3 §.

²⁵ Se SOU 1993:35 del A s. 104 f.

En bestämmelse avseende strafflindring vid straffmätningen – som tog sikte på bl.a. unga lagöverträdare – infördes i 4 §:²⁶

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat. Lindrigare straff må ock, om särskilda skäl äro därtill, bestämmas för brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.

Om synnerliga skäl äro därtill och hinder uppenbarligen ej möter av hänsyn till allmän laglydnad, må jämväl i annat fall ådömas lindrigare straff än som stadgats för brottet.

Finnes på grund av särskilda omständigheter uppenbart, att påföljd för brottet ej är erforderlig, må påföljd helt eftergivnas.

Bestämmelserna om sammanträffande av brott och förändring av påföljd (34 kap.), bortfallande av påföljd (35 kap.) och förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott (36 kap.) behandlas inte här.

3.3.2 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) trädde i kraft samma dag som brottsbalken, dvs. den 1 januari 1965.²⁷ Genom LUL, som ersatte lagen (1944:215) om eftergift av åtal mot vissa underåriga och lagen (1946:862) med vissa bestämmelser om mål rörande brott av underårig, infördes en mer samlad reglering med de särskilda procedurregler som skulle gälla under och i anslutning till rättegång mot unga lagöverträdare.

I 1–6 §§ LUL infördes bestämmelser om åtalsunderlåtelse för lagöverträdare som begått brott före 18 års ålder.

I 7 § angavs att den som var under 18 år fick häktas endast om det fanns synnerliga skäl för häktning.

I 8–12 §§ infördes bestämmelser om handläggningen av brottmål mot tilltalade som inte hade fyllt 21 år. Om svårare straff än böter kunde följa på brottet skulle rättegången om möjligt hanteras så att målet inte tilldrog sig uppmärksamhet och det infördes också en utökad möjlighet att hålla förhandling inom stängda dörrar i mål mot den som inte hade

²⁶ Bestämmelsen i 33 kap. 4 § brottsbalken i dess ursprungliga lydelse motsvarar delvis bestämmelserna i 29 kap. 5–7 §§ brottsbalken i dess nuvarande lydelse.

²⁷ I fråga om lagens förarbeten, se prop. 1964:10, bet. 1LU 1964:3 och rskr. 1964:79.

fyllt 21 år. Vidare var utgångspunkten att den unges vårdnadshavare skulle höras i målet. Det angavs också att nämndemän som skulle tjänstgöra i ungdomsmål företrädesvis skulle anlitas bland nämndemän ”med insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom”. I mål mot den som inte hade fyllt 21 år gällde också som huvudregel att rätten skulle förordna en offentlig försvarare. När det kom till tidsfrister gjordes skillnad mellan tilltalade i åldern 15–17 år respektive 18–20 år. För de yngsta skulle motsvarande regler som för häktade gälla. För de som hade fyllt 18 men inte 21 år gällde ett mer allmänt krav på skyndsam handläggning.

I 13 och 14 §§ infördes bestämmelser om s.k. bevistalan mot den som misstänktes ha begått brott före 15 års ålder.

LUL har ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan ikraftträdandet. De nu gällande bestämmelser i LUL som är relevanta för utredningens överväganden behandlas i avsnitt 4.3.

3.4 Bakgrunden till 1980-talets reformarbete

3.4.1 Ifrågasatt behandlingsoptimism

Den behandlingsoptimism som präglade brottsbalken och vissa tidigare reformer under 1900-talet började ifrågasättas redan i samband med balkens ikraftträdande. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet riktades det kritik mot den förda kriminalpolitiken, bl.a. mot bakgrund av att den kriminologiska forskningen hade visat att de nya behandlingsformerna inte visade sig ge så goda resultat som förväntat, i vart fall sett till återfall i registrerad brottslighet. Frihetsberövanden som med hänvisning till individualpreventiva skäl var längre än vad som kunde motiveras av straffvärdet ansågs därför inte kunna rättfärdigas. Idéerna om individualiserade skyddsåtgärder i stället för straff möttes därför med argument om att systemet måste slå vakt om principerna om rättvisa, strafflikhet, förutsebarhet och proportionalitet. Ett grundläggande krav var att de tidsbestämda påföljderna skulle utmönstras.²⁸

Tankar om en återgång från det behandlingsinriktade påföljdssystemet till en mer klassisk syn på påföljdsbestämningen (den s.k. nyklassicismen inom straffrätten) kom till uttryck bl.a. i rapporten Nytt straff-

²⁸ Se SOU 1986:14 s. 28–32, SOU 1993:35 del A s. 105 f., SOU 1995:91 del II s. 44–47, SOU 2004:122 s. 143 f., SOU 2008:85 s. 50 f., SOU 2012:34 band 2 s. 22–25 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 123 f.

system som författades av en arbetsgrupp inom Brottsförebyggande rådet (Brå) och publicerades 1977.²⁹

Tankarna i Brå-rapporten beskylldes för att vara dogmatiska och inhumana. De som stod bakom en återgång till ett mer renodlat system i vilket påföljdens stränghet skulle bestämmas utifrån brottets svårhet svarade att behandlingsideologin skapade rättsosäkerhet genom att påföljderna var vaga och konturlösa. De framhöll att deras förslag innebar att påföljderna skulle vara tydliga men att systemet samtidigt skulle vara humant. Under remissbehandlingen av Brå-rapporten framfördes att det var nödvändigt med en övergripande översyn av brottsbalkens påföljdssystem.³⁰

Kort tid efter att Brå-rapporten hade överlämnats tillsatte regeringen två parlamentariska kommittéer, som skulle se över påföljdssystemet: Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén.³¹

3.4.2 Lagändringar i början av 1980-talet

Inledning

Redan i samband med att Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén inledde sina respektive arbeten upphävdes påföljderna ungdomsfängelse och internering genom lagändringar 1979³² respektive 1981³³. De påföljder som därefter återstod i påföljdssystemet, bortsett från disciplinstraff för krigsmän, var böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Vid samma tid infördes socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.³⁴ Samtidigt upphävdes barnavårdslagen och 31 kap. 1 § brottsbalken ändrades så att det i stället infördes hänvisningar till de två nya lagarna.

²⁹ Brottsförebyggande rådet, Arbetsgruppen rörande kriminalpolitik, Nytt straffsystem (BRÅ-rapport 1977:7). Se även SOU 2012:34 band 2 s. 26 f.

³⁰ Se bl.a. Ivar Strahls debattinlägg under rubriken "Nytt straffsystem" i SvJT 1978 s. 121 på s. 131–134, SOU 1986:14 s. 32 och Erland Aspelin, "Straffets grunder – historisk bakgrund" i SvJT 1999 s. 108 på s. 124 f.

³¹ Se avsnitt 3.5.

³² SFS 1979:680, som trädde i kraft den 1 januari 1980. Se även Ungdomsfängelseutredningens betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83) och prop. 1978/79:212.

³³ SFS 1981:211, som trädde i kraft den 1 juli 1981. Se även prop. 1980/81:76.

³⁴ Dessa lagar har senare ersatts av socialtjänstlagen (2001:453) respektive lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Avskaffandet av påföljden ungdomsfängelse och tydliggörande av 21-årsgränsen för särbehandling av unga lagöverträdare

Samtidigt som påföljden ungdomsfängelse upphävdes genomfördes vissa andra förändringar av påföljdsbestämmelserna. Av särskild relevans för påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare kan följande nämnas. 26 kap. 4 § andra stycket ändrades så att det angavs att det krävdes ”särskilda skäl” av hänsyn till ”allmän laglydnad” (allmänprevention) för att döma den som var 18–20 år till fängelse (tidigare hade det, som vi har konstaterat i avsnitt 3.3.1, i samma stycke angetts att den som var 18–20 år fick dömas till fängelse ”allenast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest finnes lämpligare än annan påföljd”). Samma paragrafs tredje stycke ändrades så att förbudet mot att döma ut livstids fängelse utvidgades till att gälla även den som hade begått brottet i åldern 18–20 år. Vidare ändrades 33 kap. 4 § första stycket så att möjligheten att döma till lindrigare straff än vad som var stadgat för brottet utvidgades till att gälla även den som hade begått brottet i åldern 18–20 år.³⁵ Genom denna reform infördes alltså en 21-årsgräns för särbehandling av unga lagöverträdare som gällde såväl påföljdsval som straffmätning och som därmed – i grova drag – motsvarar den ordning som gäller i dag.

Regeringen lämnade sin proposition med förslag till lagändringar angående påföljder för unga lagöverträdare samma dag som departementschefen begärde regeringens bemyndigande att tillkalla de kommittéer som kom att ta namnen Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén. I propositionen angavs, med hänvisning till Ungdomsfängelseutredningens förslag om att avskaffa påföljden ungdomsfängelse, att ändringar i bestämmelserna om påföljdsval och straffmätning för unga lagöverträdare var nödvändiga inslag i en reform som innebar att ungdomsfängelse avskaffades.³⁶

När det gällde höjning av lägsta ålder för livstidsstraff fanns inga invändningar från remissinstanserna avseende det bakomliggande utredningsförslaget och även departementschefen delade uppfattningen att gränsen skulle höjas från 18 till 21 år.³⁷

I fråga om villkoren för att döma lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år till fängelse angav departementschefen följande:³⁸

³⁵ SFS 1979:680, som trädde i kraft den 1 januari 1980.

³⁶ Prop. 1978/79:212 s. 61.

³⁷ Prop. 1978/79:212 s. 63.

³⁸ Prop. 1978/79:212 s. 64 f.

Fängelse som ensamt straff bör få ådömas den som fyllt 18 men ej 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande. Kravet på särskilda skäl innebär att det erfordras starkare allmänpreventiva skäl för tillämpning av fängelse när den tilltalade inte fyllt 21 år än eljest. Om fängelse ådöms jämte skyddstillsyn bör dock den föreslagna bestämmelsen i 28 kap. 3 § BrB [vilken kom att införas] företrädesvis vara tillämplig även för denna åldersgrupp. För ungdomar i åldern 18–21 år [sic!] bör således fängelse som ensamt straff i huvudsak komma i fråga endast när brottsligheten varit särskilt svår eller omfattande eller om annan påföljd är utesluten på grund av tidigare upprepade återfall i grov brottslighet samt vid sådana brottstyper, exempelvis trafikbrott, där kortare frihetsstraff regelmässigt utdöms.

Med hänsyn till det nu anförda förordar jag att bestämmelsen i 26 kap. 4 § andra stycket BrB erhåller den lydelsen att fängelse får ådömas den som fyllt 18 men ej 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande.

Den av Ungdomsfängelseutredningen föreslagna höjningen av åldersgränsen, från 18 till 21 år, för möjligheten att vid straffmätningen gå under straffskalan hade med något undantag tillstyrkts eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Ett par remissinstanser hade förordat en ännu högre åldersgräns, 23 eller 25 år. Departementschefen instämde i utredningens förslag om att höja gränsen till 21 år. Utredningen hade påpekat att ändringen kunde komma att medföra en viss generell sänkning av straffnivån för ungdomar i åldern 18–20 år. I den delen uttalade departementschefen följande:³⁹

En sådan utveckling ligger i linje med de strävanden som finns att, framför allt för yngre lagöverträdare, få till stånd en ordning som innebär att frihetsberövandena blir kortare och mera sällan förekommande.

3.5 Fängelsestraffkommittén (1979–1986)

3.5.1 Direktiv

Genom direktiv 1979⁴⁰ gavs kommittén i uppdrag att med de kriminologiska forskningsresultaten och tidigare betänkanden och rapporter som utgångspunkt göra en allsidig översyn när det gällde användningen av fängelsestraff. En av kommitténs huvuduppgifter var att pröva om

³⁹ Prop. 1978/79:212 s. 65.

⁴⁰ Se SOU 1986:14 s. 13–17. Kommittén fick också tilläggsdirektiv 1981, 1983 och 1984.

det skulle innebära fördelar att, som arbetsgruppen inom Brå hade föreslagit,⁴¹ införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning.

3.5.2 Fängelsestraffkommitténs förslag

Fängelsestraffkommittén⁴² lämnade sina för påföljdssystemet mest centrala förslag i betänkandet *Påföljd för brott*.⁴³

Med utgångspunkt i den i avsnitt 3.1.1 beskrivna indelningen av straffsystemet i olika nivåer diskuterade Fängelsestraffkommittén vilka slags överväganden som borde ha betydelse för kriminalisering av gärningar, påföljdsbestämning – med vilket kommittén avsåg både valet av påföljd och straffmätningen – respektive verkställighet av påföljd. Kommittén menade att *straffmätningen* ”i princip” borde ske efter brottets klandervärdhet – straffvärdet – med beaktande av de anvisningar som lagstiftaren hade gett genom straffskalor eller på annat sätt, och att varken allmänpreventiva eller individualpreventiva hänsyn borde tillmätas självständig betydelse vid straffmätningen. Omständigheter hänförliga till gärningsmannens person skulle dock även i fortsättningen kunna få inverka på straffmätningen. Detsamma gällde omständigheten att den tilltalade tidigare dömts för brott. Även när det gällde *valet av påföljd* pekade kommittén särskilt på kraven på legalitet, förutsebarhet och likhet inför lagen. För att ge ett bättre underlag för en enhetlig praxis ansåg kommittén att det borde anges i lagen under vilka omständigheter allmänpreventiva skäl gjorde sig särskilt gällande. Kommittén identifierade i den delen tre faktorer: *stark klandervärdhet* (högt straffvärde), att brottet var av *art* som ”t.ex. fått en större utbredning eller antagit mer elakartade former”, och att brottet utgjorde ett *återfall* i brottslighet från den tilltalades sida. Även i fråga om individualpreventiva hänsyn vid påföljdsvalet ansåg kommittén att lagstiftaren borde ange mer preciserade regler som vägledning för tillämpningen.⁴⁴

Kommittén menade att det var både möjligt och önskvärt att minska bruket av fängelsestraff. I den delen uttalade kommittén följande:⁴⁵

Ett ökat användande av fängelsestraff är inte ett verksamt medel när det gäller att minska brottsligheten eller ens att motverka en ökning av detta.

⁴¹ Se avsnitt 3.4.

⁴² Ju 1979:04.

⁴³ SOU 1986:13–15. Fängelsestraffkommittén redovisade överväganden också i de tidigare delbetänkandena SOU 1980:1 och SOU 1981:92 samt i det senare slutbetänkandet SOU 1988:7.

⁴⁴ SOU 1986:14 s. 69–76. Se i fråga om straffvärde även s. 131–173.

⁴⁵ SOU 1986:14 s. 77–81.

I den mån det är möjligt att minska brottsligheten är det åtgärder av helt annat slag som krävs. Härav följer som en viktig slutsats att det inte heller finns något som tyder på att en måttlig minskning av användandet av fängelsestraff allmänt sett har någon betydelse för brottslighetens omfattning.

Kommittén hade inte i uppdrag att se över innehållet i de påföljder som innebar överlämnande till särskild vård. Den ansåg att överlämnande till särskild vård borde behållas i och för sig men påtalade att det inte var logiskt att benämna sådana vårdåtgärder som straffrättsliga påföljder. Ifrågasättandet förklarades med att domstolen, när den dömer ut en vårdpåföljd, i princip inte vet vad som kommer att ske med den dömd. Kommittén förordade därför en lösning som innebar att vårdåtgärderna tekniskt sett inte skulle vara att betrakta som påföljder.⁴⁶

I fråga om påföljdsbestämningen konstaterade kommittén att den dåvarande bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken inte gav tillräcklig ledning i fråga om vilka omständigheter som skulle få påverka påföljdsvalet och straffmätningen och i vilken omfattning detta skulle få ske. Vidare pekade kommittén på att fängelse borde användas i mindre utsträckning än tidigare. Användningen av villkorlig dom och skyddstillsyn borde, enligt kommittén, vidgas. Kommittén ansåg därför att bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken borde ersättas med ny reglering. Kommittén pekade också på att det i Brå-rapporten *Nytt straffsystem* hade framförts att en enhetlig reglering av påföljdsval och straffmätning kunde leda till att domstolarna motiverade sina beslut i straffmätningsfrågorna och att de argument som användes på så sätt skulle kunna föras fram och diskuteras. Kommittén bedömde att allmänna regler för påföljdsbestämningen skulle göra påföljdsbestämningen mer förutsebar och leda till att en rättvis proportion mellan brott och brottspåföljd bättre skulle kunna säkerställas.⁴⁷

Även om kommittén hade förkastat tanken på att individualpreventiva hänsyn, dvs. ett prognostänkande avseende möjligheten att motverka fortsatt brottslighet från den tilltalades sida, skulle få någon självständig betydelse vid påföljdsbestämningen menade den att gärningspersonens personliga förhållanden eller hans eller hennes handlande efter brottet kunde vägas in i mildrande riktning, ”i minst samma utsträckning” som tidigare, om det skulle framstå som ”obilligt och orättfärdigt” att inte beakta dessa omständigheter. Mot den bakgrunden föreslog kommittén en uppräkningslista av s.k. billighetshänsyn i lagtexten.

⁴⁶ SOU 1986:14 s. 117–120.

⁴⁷ SOU 1986 :14 s. 415–422.

Kommittén såg en poäng i att skilja mellan å ena sidan ”omständigheter som är hänförliga till brottet, dvs. till straffvärdet” och å andra sidan ”omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person och hans agerande efter brottet, dvs. billighetshänsyn”. Billighetshänsyn skulle ytterst kunna leda till påföljdseftergift.⁴⁸

Kommittén ansåg att den tilltalades tidigare brottslighet liksom tidigare skulle kunna påverka såväl valet av påföljd som straffmätningen, dock skulle inte någon skärpning av ett fängelsestraff ske vid straffmätningen med hänvisning till återfall. På fängelsenivån skulle återfallet beaktas genom förverkande av (eventuellt återstående) villkorligt medgiven frihet.⁴⁹

Beträffande påföljdsbestämning för unga lagöverträdare angav Fängelsestraffkommittén följande:⁵⁰

Enligt vår åsikt finns starka skäl att betona att påföljder som innebär kriminalvård och då främst fängelse skall användas med mycket stor återhållsamhet för unga lagöverträdare. Åtgärder mot dessa bör för åldersgruppen 15–17 år ske inom socialtjänsten och inte inom kriminalvården. För åldersgruppen 18–20 år bör stor restriktivitet iakttas med att ådöma fängelse.

[- - -] Enligt vårt förmenande skulle [...] en mer restriktivt hållen regel för när fängelse får användas i de yngre åldersgrupperna bättre återspegla dagens praxis och också kunna leda till en ytterligare minskad användning av fängelse för unga lagöverträdare. En sådan reglering skulle också för framtiden bättre kunna motverka eventuella tendenser till ökad användning av fängelse i åldersgruppen 15–20 år.

I fråga om straffmätning för unga lagöverträdare angav kommittén följande:⁵¹

Vi vill i detta sammanhang också trycka på att om fängelse används för unga lagöverträdare bör åldern beaktas vid straffmätningen. Straffet bör således regelmässigt sättas lägre för en ungdom under 21 år än för en äldre gärningsman. Och det bör naturligen bli än lägre ju yngre den dömda är.

I en sammanfattande bedömning konstaterade Fängelsestraffkommittén att det krävdes ytterligare utredning av frågan om och i vilken utsträckning unga lagöverträdare skulle kunna dömas till fängelse:⁵²

Sammanfattningsvis anser vi att det finns skäl att överväga en ändring av påföljdssystemet för den aktuella åldersgruppen, dvs. ungdomar i åldern

⁴⁸ SOU 1986 :14 s. 422 f. och 427–432.

⁴⁹ SOU 1986:14 s. 423–426.

⁵⁰ SOU 1986:14 s. 437.

⁵¹ SOU 1986:14 s. 438.

⁵² SOU 1986:14 s. 438.

15–17 år. Den ändring som då främst bör övervägas är att helt förbjuda fängelse som påföljd för denna åldersgrupp. För ett sådant förslag krävs dock närmare utredning i skilda avseenden. Väsentligt för möjligheten att avskaffa fängelsepåföljden för denna grupp är att det inom ramen för socialtjänsten kan skapas sådana särskilt anpassade resurser att vård inom socialtjänsten framstår som ett realistiskt alternativ till fängelse. Det är enligt vår uppfattning mycket angeläget att frågan om och i vilken utsträckning fängelse bör kunna ådömas unga lagöverträdare övervägs ytterligare.

3.5.3 Följder av förslagen

Departementschefen instämde i huvudsak i Fängelsestraffkommitténs överväganden om preventionsteorier och straffvärde samt förslaget att införa mer detaljerade bestämmelser angående straffmätning och val av påföljd. Vidare delade hon – i huvudsak – kommitténs överväganden och förslag i fråga om vilka omständigheter som vid sidan av straffvärdet borde få påverka påföljdsbestämningen. Hon ansåg dock att återfall borde kunna påverka även straffmätningen på fängelsenivå.⁵³

Genom den följande lagändringen⁵⁴ infördes bl.a. ett nytt 29 kap. med bestämmelser om straffvärde och straffmätning, och ett nytt 30 kap. med bestämmelser om valet av påföljd. Därmed infördes den nuvarande systematiken – och den grundläggande principen att påföljdsbestämningen ska göras med utgångspunkt i brottets straffvärde – i den del av brottsbalken som gäller påföljdsbestämningen.⁵⁵

Det nuvarande påföljdssystemets struktur behandlas i avsnitt 4.

Vad särskilt gäller påföljdsbestämning för unga lagöverträdare kan nämnas att det infördes en bestämmelse i 29 kap. 7 § med följande lydelse:

Har någon begått brott innan han fyllt tjuogoett år, skall hans ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Härvid får dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. Ingen får dömas till fängelse på livstid för brott som han begått innan han fyllt tjuogoett år.

I nya 30 kap. 4 och 5 §§ reglerades valet av påföljd för lagöverträdare i allmänhet respektive unga lagöverträdare på följande sätt:

⁵³ Prop. 1987/88:120 s. 32–44 och 47–61.

⁵⁴ SFS 1988:942, som trädde i kraft den 1 januari 1989.

⁵⁵ Se SOU 1993:35 del A s. 106 f.

4 § Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid skall rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § [s.k. billighetshänsyn].

Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

5 § För brott som någon begått innan han fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

För brott som någon begått efter det att han fyllt arton men innan han fyllt tjuogoett år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

31 kap. 1 § ändrades så att förutsättningen för att kombinera vård inom socialtjänsten med böter var att det motiverades av straffvärdet, brottets art eller att den tilltalade återfallit i brott.

I regeringens lagförslag till riksdagen ingick inte några förslag till förändringar av de påföljder som innebar överlämnande till särskild vård. Departementschefen såg inte några ”skäl som [var] bärande nog” för förslaget.⁵⁶

Behandlingstanken var alltså fortfarande förankrad i fråga om åtgärder mot unga lagöverträdare i och med den kvarvarande möjligheten att döma ut den tidsbestämda påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.⁵⁷ På ett övergripande plan – sett till de allmänna bestämmelserna om straffmätning och påföljdsval – får samtidigt 1989 års reform sägas innebära att behandlingstanken minskade kraftigt i betydelse till förmån för främst resonemang om tillbakablickande proportionalitet och förutsebarhet.

3.6 Påföljdsutredningen (1990–1991)

Regeringen bemyndigade 1990 en särskild utredare att överväga möjligheterna att vidareutveckla innehållet i de påföljder som utgjorde alternativ till fängelsestraff och mot den bakgrunden pröva behovet av justeringar av vissa bestämmelser angående valet mellan fängelsestraff och andra påföljder samt se över vissa frågor om verkställigheten av fängelsestraff.⁵⁸

⁵⁶ Prop. 1987/88:120 s. 63 f.

⁵⁷ Se dock avsnitt 3.7 om det fortsatta lagstiftningsarbetet i fråga om reaktioner mot ungdomsbrott.

⁵⁸ Dir. 1990:11, som sammanfattas i SOU 1991:45 på s. 61–63.

Utredningen, som tog namnet Påföljdsutredningen,⁵⁹ redovisade sina överväganden och förslag 1991 i betänkandet *Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m.*⁶⁰

I betänkandet lämnades förslag till förändringar rörande bl.a. villkorlig frigivning men utredningen lämnade inte några förslag angående vare sig frivårdspåföljderna eller bestämmelserna om påföljdsval.

3.7 Ungdomsbrottskommittén (1990–1993)

3.7.1 Direktiv

År 1990 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utvärdera regelsystemet för unga lagöverträdare samt lämna förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna borde ingripa när ungdomar som har fyllt 15 år begår brott. I direktiven⁶¹ framhölls att det var närmare tio år sedan socialtjänstreformen genomfördes, med införande av socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, och att det var naturligt att genomföra en samlad utvärdering av reformens betydelse för behandlingen av unga lagöverträdare. Huvuduppgiften skulle vara att undersöka om fördelningen av uppgifter mellan socialtjänsten och rättsväsendet var väl avvägd när det gällde unga lagöverträdare och om samordningen mellan myndigheterna kunde förbättras.

3.7.2 Ungdomsbrottskommitténs förslag

Ungdomsbrottskommittén⁶² redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Reaktion mot ungdomsbrott*.⁶³

Till grund för kommitténs överväganden låg ingående undersökningar av ungdomsbrottslighetens omfattning, karaktär och orsaker och en översikt över olika former av reaktioner på brott av unga. Vidare gjordes en jämförelse av system för reaktioner mot ungdomsbrottslighet i olika länder.⁶⁴

⁵⁹ Ju 1990:02.

⁶⁰ SOU 1991:45.

⁶¹ Dir. 1990:53, som sammanfattas i SOU 1993:35 del A på s. 89.

⁶² Ju 1990:07.

⁶³ SOU 1993:35.

⁶⁴ SOU 1993:35 del A s. 109–120 och del B s. 7–92 respektive del B s. 93–153.

Vid diskussionen av olika åtgärder mot ungdomsbrottsligheten konstaterade kommittén att det fanns en större grupp unga med låg brottsaktivitet och en mindre grupp med hög brottsaktivitet. För att motverka brottslighet inom den större gruppen med låg brottsaktivitet antogs ökad upptäcktsrisk vara betydligt mer effektivt än att skärpa straffen. Den kriminologiska forskningen hade visat att förändringar av påföljder inte kunde förväntas ge några större allmänpreventiva effekter. Beträffande den lilla gruppen med hög brottsaktivitet angavs att det fanns ett svagt stöd för att individualpreventiva effekter kunde uppnås genom tvångsbehandling och att det inte kunde uteslutas att sådan behandling kunde få motsatta effekter. I betänkandet uttalades följande:⁶⁵

Vid en samlad bedömning av svensk och internationell forskning om individualpreventiva effekter av samhällets ingripanden mot unga lagöverträdare, tvingas man konstatera att kunskaperna är långt ifrån tillräckliga för ett slutgiltigt ställningstagande. Det finns dock tillräckligt mycket kunskap som talar om negativa resultat eller nollresultat för att man inte skall knyta några speciella förhoppningar till dessa åtgärder.

Mot bakgrund av sin syn på möjligheten att förhindra fortsatt brottslighet genom olika behandlingsinsatser fäste kommittén stor vikt vid att poängtera det brottsförebyggande arbetet.⁶⁶ Kommittén pekade också på vikten av ändamålsenliga utredningsformer hos bl.a. polis, åklagare och socialtjänst.⁶⁷

Som sin ”kriminalpolitiska uppfattning” angav kommittén bl.a. att den princip om proportionalitet mellan brott och straff som det nya påföljdssystemet i 29 och 30 kap. brottsbalken vilade på var riktig. Kommittén betonade också intresset av förutsebarhet i påföljdssystemet. De argument som talade för ett fasthållande av behandlingstanken var enligt kommittén ”inte [...] särskilt hållbara”. Det fanns snarast, menade kommittén, ett särskilt skäl att ”framhålla sambandet mellan brott och reaktion” avseende unga lagöverträdare. Kommittén ansåg att principer om *humanitet, förutsebarhet, klarhet, proportionalitet, rättvisa* och *konsekvens* borde vara vägledande vid utformningen av påföljdssystemet även för unga lagöverträdare.⁶⁸

Mot bakgrund av sina överväganden på principiell nivå föreslog kommittén att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle upphöra och att andra straffrättsliga påföljder, som skulle bestämmas av

⁶⁵ SOU 1993:35 s. 114–119.

⁶⁶ SOU 1993:35 s. 121–142.

⁶⁷ SOU 1993:35 s. 221–278.

⁶⁸ SOU 1993:35 s. 203–220.

myndigheterna inom rättsväsendet, skulle användas även för unga lagöverträdare. Brottslig verksamhet skulle dock stå kvar som en särskild indikation för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.⁶⁹

De ungdomar som hade fått vård inom socialtjänsten skulle i stället dömas till villkorlig dom eller skyddstillsyn, med eller utan särskilda föreskrifter, eller till *särskild tillsyn* på en tid mellan sex månader och två år. Särskild tillsyn skulle alltså, liksom fängelse, vara en tidsbegränsad påföljd och skulle anses strängare än både villkorlig dom och skyddstillsyn. Tanken var inte att antalet frihetsberövanden skulle öka, utan restriktiviteten, enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, när det gällde att använda fängelse som påföljd för unga lagöverträdare skulle gälla även särskild tillsyn. För lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle en frihetsberövande påföljd alltid bestämmas till särskild tillsyn medan de som var 18–20 år skulle dömas till särskild tillsyn i stället för fängelse om särskild tillsyn framstod som den lämpligaste påföljden, främst om den unge redan var föremål för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Särskild tillsyn skulle verkställas i särskilda ungdomshem, administrerade av Statens institutionsstyrelse, och var alltså ett slags föregångare till dagens påföljd *sluten ungdomsvård*.⁷⁰

Kommittén ansåg att polismans rapporteftergift och åklagares åtalsunderlåtelse var nödvändiga avsteg från den absoluta åtalsplikten och föreslog att förutsättningarna för åtalsunderlåtelse skulle utvidgas i fråga om unga lagöverträdare.⁷¹ Vidare ansåg kommittén att en polisman i större utsträckning än tidigare skulle kunna anmoda ungdomar att ”göra rätt för sig eller avhjälpa skador på grund av brott” och att poliser och åklagare borde kunna beakta den unges vilja att ställa saker till rätta vid beslut om rapporteftergift respektive åtalsunderlåtelse.⁷²

Kommittén föreslog inga ändringar när det gällde bötesstraffets tillämpning.⁷³

När det gällde villkorlig dom föreslog kommittén att unga lagöverträdare skulle kunna dömas till sådan påföljd även om det fanns risk för återfall, om den unge var föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen med vissa bestämmelser om vård av unga eller någon annan tillräckligt ingripande åtgärd kommit till stånd som positivt

⁶⁹ SOU 1993:35 s. 279–287.

⁷⁰ SOU 1993:35 s. 289–293 och 399–429.

⁷¹ SOU 1993:35 s. 295–321.

⁷² SOU 1993:35 s. 323–332.

⁷³ SOU 1993:35 s. 333–340.

ändrade den unges situation. Kommittén ansåg också att rätten skulle kunna meddela föreskrift om skyldighet att genomföra samhällstjänst om det var av avgörande betydelse för att kunna döma en ung lagöverträdare till villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse eller särskild tillsyn.⁷⁴

Kommittén behandlade också frågan om medling mellan unga lagöverträdare och brottsoffer. Den föreslog inte något formaliserat medlingsförfarande men ansåg att lokala initiativ till brottsofferkonfrontation borde understödjas. I den delen upprepade kommittén att den unges vilja att göra rätt för sig skulle beaktas vid prövningen av rapporteftergift och åtalsunderlåtelse.⁷⁵

I fråga om intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja) för unga lagöverträdare hänvisade kommittén till att Straffsystemkommittén hade fått i uppgift att överväga tillämpningen av sådan övervakning beträffande alla ålderskategorier av lagöverträdare.⁷⁶ Kommittén bedömde inte att fördelarna med en påföljd för unga som innebar frihetsberövande endast på fritiden, vid sidan av arbete eller studier, vägde tyngre än nackdelarna och föreslog därför inte någon ny påföljd av det slaget.⁷⁷

Enligt kommittén borde brottmål med unga tilltalade även fortsättningsvis handläggas av allmän domstol. Kommittén ansåg samtidigt att samtliga brottmål mot tilltalade i åldern 15–20 år skulle samlas och handläggas på särskilda ungdomsrotlar i tingsrätterna. Ordföranden skulle som regel vara ordinarie domare, nämndemän skulle alltid ingå i avgörandet och nämnden skulle som utgångspunkt bestå av minst en nämndeman med ”särskild insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom”. I hovrätt skulle ungdomsbrottmål handläggas på särskild avdelning och i fråga om nämnd skulle gälla motsvarande bestämmelser som för handläggningen i tingsrätt. Kommittén ansåg att övervägande skäl talade mot att införa särskilda jourdomstolar som skulle vara i tjänst under icke-ordinarie arbetstid och kunna döma över brott i omedelbart samband med dess förövande. Däremot borde handläggningstiderna vid brottsutredning och i domstol kortas ned.⁷⁸

I fråga om själva förfarandet ansåg kommittén att tiden, enligt 12 § andra stycket LUL, för att hålla huvudförhandling i tingsrätt, två veckor

⁷⁴ SOU 1993:35 s. 341–398.

⁷⁵ SOU 1993:35 s. 431–444.

⁷⁶ SOU 1993:35 s. 444–449.

⁷⁷ SOU 1993:35 s. 450–456.

⁷⁸ SOU 1993:35 s. 457–490.

från att åtal hade väckts, skulle gälla ungdomar under 18 år i alla mål där fängelse ingick i straffskalan – och inte bara om det var föreskrivet fängelse i mer än ett år för brottstypen.⁷⁹ Vidare föreslogs en viss utvidgning av möjligheten att häkta den som var 15–17 år om det fanns återfallsrisk och ett krav på *särskilda skäl* för häktning (gällande rätt innehöll ett krav på *synnerliga skäl*).⁸⁰

3.7.3 Följder av förslagen

När Ungdomsbrottskommittén lämnade sitt betänkande pågick Straffsystemkommitténs utredningsarbete.⁸¹ Vidare fortsatte utredningsarbetet beträffande ungdomspåföljder i Justitiedepartementet, med utgångspunkt i Ungdomsbrottskommitténs betänkande, genom upprättandet av en departementspromemoria.⁸² Straffsystemkommitténs förslag samt förslagen i departementspromemorian behandlades sedan av regeringen i samma proposition, som i detta betänkande redovisas i avsnitt 3.9.2.

⁷⁹ SOU 1993:35 s. 495–506.

⁸⁰ SOU 1993:35 s. 507–532.

⁸¹ Se avsnitt 3.8.

⁸² Se avsnitt 3.9.

Förslag från Statens institutionsstyrelse om villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård

Förslaget bygger på att lagrummen integreras i brottsbalken. Bestämmelser i bl.a. 32, 34, 37 (se bilaga 1) och 38 kap. (se bilaga 2) brottsbalken och bestämmelser i lag (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård (se bilaga 3) behöver anpassas. I bilagorna ges exempel på ändringar. Sekretessbrytande regler kan behövas för att en ändamålsenlig planering den villkorliga frigivningen ska kunna genomföras. T.ex. behöver information kunna utdelas mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård även avseende dömda som fyllt 18 år (jfr 25 kap. 12 § och 26 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Författningsförslag

32 kap. brottsbalk (1962:700)

Bestämmelser om villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård

6 §

När två tredjedelar av en påföljd om slutna ungdomsvård, dock minst fyra månader, har avtjänats ska den dömda friges villkorligt.

Om flera påföljder om slutna ungdomsvård verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av första stycket hänsyn tas till den sammanlagda verkställighetstiden.

7 §

Statens institutionsstyrelse ansvarar för verkställigheten av den villkorliga frigivningen vid slutna ungdomsvården.

8 §

Den dömda ska så snart som möjligt och löpande underrättas om förutsättningarna för att beviljas villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård.

9 §

Verkställigheten av villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård ska så långt som möjligt utformas på ett sätt som är ägnat att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Beslut om kontroll- och tvångsåtgärder enligt detta kapitel får vidtas endast om åtgärderna står i rimlig proportion till det syfte de avser att uppnå. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Vid alla beslut och åtgärder som rör barn ska barnets bästa beaktas.

10 §

Om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 11 §. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten på ett särskilt ungdomshem

1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

11 §

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske.

När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst X dagar åt gången.

12 §

Statens institutionsstyrelse fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 10 och 11 §§. Sådana beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

13 §

Statens institutionsstyrelse ska upprätta en individuellt utformad plan för den dömda enligt vad som följer av 15 §.

Den individuellt utformade planen ska utformas av Statens institutionsstyrelse i samråd med den dömda och med socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvar för den dömda. Socialnämnden ska även utse en särskild handläggare för den dömda.

Om det är möjligt, ska samråd ske med den dömdes vårdnadshavare. Vid behov ska samråd ske även med andra berörda myndigheter och aktörer.

14 §

Statens institutionsstyrelse ska förordna en särskild koordinator för den dömda. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med den dömda och träffa honom eller henne under verkställigheten samt genom kontroll, stöd och hjälp verka för att den individuellt utformade planen följs.

15 §

Den individuellt utformade planen får innehålla föreskrifter om

1. boende,
2. skolgång eller annan sysselsättning,
3. fritid,
4. missbruksbehandling,
5. annan vård och behandling, och
6. andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt,
7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömda ska vistas eller inte får vistas,
8. skyldighet att, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Urinprov får inte tas eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska,
9. skyldighet för den dömda att lämna underrättelse till koordinator eller Statens institutionsstyrelse om att han eller hon kommer att utebli eller har uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Den individuellt utformade planen ska innehålla föreskrifter om att den dömda ska träffa koordinatören i enlighet med vad som anges i 18 §.

Den individuellt utformade planen ska även innehålla en föreskrift om att den dömda ska vara förbjuden att under verkställigheten bruka narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den individuellt utformade planen ska beslutas för viss tid.

16 §

Statens institutionsstyrelse ska följa upp den individuellt utformade planen under tiden för den villkorliga frigivningen. Uppföljningen ska ske minst var åttonde vecka. Vid behov ska den individuellt utformade planen ändras.

Vid uppföljningen ska samverkan ske med socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvar för den dömde och vid behov även med andra berörda myndigheter och aktörer.

17 §

Den dömde ska under verkställigheten av den villkorliga ungdomsvården följa den individuellt utformade plan som Statens institutionsstyrelse utformat. Den dömde är skyldig att inställa sig hos Statens institutionsstyrelse när myndigheten påkallar det.

18 §

Den dömde ska träffa koordinatorn två gånger i veckan under verkställigheten, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Tid och plats för mötena ska bestämmas av koordinatorn, efter samråd med den dömde.

Om innehållet i den individuellt utformade planen motiverar det, får Statens institutionsstyrelse besluta att antalet möten ska begränsas till ett i veckan.

Om den dömde inte följer den individuellt utformade planen på ett godtagbart sätt, får Statens institutionsstyrelse besluta att antalet möten ska utökas, dock inte till fler än tre i veckan.

19 §

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 15 § följs får Statens institutionsstyrelse besluta om elektronisk övervakning.

Elektronisk övervakning får beslutas för högst X månader åt gången.

20 §

Om det finns skäl för det, får Statens institutionsstyrelse ändra beslut enligt 15 och 19 §§ eller besluta om nya åtgärder enligt dessa bestämmelser.

21 §

Om den dömden bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för verkställigheten, får Statens institutionsstyrelse vidta en åtgärd som avses i 20 §. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Statens institutionsstyrelse besluta att en skriftlig varning ska meddelas den dömden.

Beslut om varning ska utan dröjsmål meddelas den dömden personligen.

22 §

Om en överträdelse enligt 21 § är allvarlig och det kan antas att den dömden inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Statens institutionsstyrelse kan vidta enligt 20 eller 21 §§, får övervakningsnämnden inom vars verksamhetsområde den institution ligger där den dömden är inskriven förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst XX dagar varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas. Om det är tillräckligt får övervakningsnämnden i stället vidta en åtgärd enligt 21 §.¹

23 §

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till sluten ungdomsvård har begått ett annat brott finns i 34 kap.

¹ Med övervakningsnämnd i ärenden som rör sluten ungdomsvård menas den nämnd som SIS inrättat för att hantera vissa frågor i samband med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

24 §

Uppkommer fråga om att förklara villkorlig frigivning förverkad eller att vidta en annan åtgärd som avses i 20 eller 21 §§ eller en åtgärd för att den dömda ska underkasta sig vård eller behandling, eller har den dömda undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, besluta att den dömda på lämpligt sätt ska omhändertas tills vidare. Ett sådant beslut ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Under de förutsättningar som anges i första stycket får Statens institutionsstyrelse besluta att tillfälligt omhänderta den dömda. Statens institutionsstyrelsens beslut gäller omedelbart och ska omprövas om det finns anledning till det. Övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Om nämnden inte fastställer beslutet inom den tiden, upphör det att gälla.

Ett omhändertagande får inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl, får ett nytt beslut fattas om att den frigivne ska vara omhändertagen ytterligare högst en vecka. Ett omhändertagande får inte pågå efter att den villkorliga frigivningen upphört.

25 §

Förklaras villkorlig frigivning helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses som en ny påföljd om sluten ungdomsvård eller ett nytt fängelsestraff. Det samma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och strafftidslagen (2018:1251).

26 §

Om den dömda inte inställer sig för att medverka i genomförandet av den individuellt utformade planen eller inte kommer till möten med koordinatören och handräckning av Polismyndigheten eller Kriminalvården krävs, gäller vad som föreskrivs i 20–20 c §§ lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

27 §

Vid verkställighet enligt detta kapitel gäller avseende underrättelse till målsägande vad som föreskrivs i 21 § lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Lagen träder i kraft den XX.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehålls-tillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

- Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
- Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
- Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
- Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
- Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
- Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
- Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
- Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Utbildningsdepartementet

- Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

- Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. [42]