

REMISSYTTRANDE

2019-05-07

Dnr 0169/19

Er referens: Ju2019/01525/L5

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över utkast till lagrådsremiss Ungdomsövervakning

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade utkast till lagrådsremiss på remiss och yttrar följande.

Bakgrund och sammanfattning

I samband med remissförfarandet på departementspromemorian Nya påföljder (Ds 2017:25) ställde sig Brå tveksam till framför allt en av de föreslagna påföljderna, kallad ungdomstillsyn. Brå har förståelse för att man nu går vidare med den andra påföljden som föreslogs i promemorian, nämligen ungdomsövervakning för unga lagöverträdare i åldern 15-17 år. Påföljden ska vara mer ingripande och ha ett större mått av individuellt anpassade kontrollerande och preventiva inslag än ungdomstjänst, men samtidigt vara klart mindre ingripande till karaktären än den frihetsberövande slutna ungdomsvården. Det kan noteras att konstruktionen ger domstolarna möjlighet att döma till en påföljd som kan straffmätas i månader och som har ett tydligt grundinnehåll inklusive täta kontakter mellan den dömda och en koordinator. Det kan också noteras att den verkställande myndigheten i dialog med den unge ska anpassa det konkreta innehållet med omfattande stöd utifrån dennes behov och förutsättningar. Brå finner att den föreslagna lösningen skulle kunna ge förutsättningar för balans mellan behoven av å ena sidan förutsebarhet och tydlighet och å andra sidan individuellt anpassade stärkande och förebyggande inslag. Hur en ny och komplex påföljd realiserar och fungerar i praktiken framgår dock först i verklig tillämpning, vilket sätter behovet av både bred och ingående utvärdering i förgrunden. I sammanhanget vill Brå också erinra om de problem som i forskningen lyfts fram när det gäller att få elektronisk övervakning att fungera gentemot ungdomar, samt de ännu begränsade erfarenheterna av att i Sverige elektroniskt övervaka inskränkningar som gäller att inte få vistas på vissa platser. Om påföljden ska innehålla elektroniskt övervakade rörelseinskränkningar, blir det enbart av dessa skäl nödvändigt att mycket noga följa och utvärdera verksamheten. Därutöver har Brå viss förståelse för att Kriminalvården föreslås bli den verkställande myndigheten, och inte som när det gäller ungdomstjänst och ungdomsvård socialtjänsten. Men det ställer också Kriminalvården inför utmaningen att på ett likvärdigt sätt och var som helst i landet kunna arbeta intensivt med en ny och yngre målgrupp dömda i deras närmiljö, vilket även det understryker behovet av utvärdering.

Ny och komplex ungdomspåföljd

Den föreslagna påföljden för främst unga i åldern 15–17 år är utformad för att utgöra ett alternativ mellan den relativt sett lindrigare ungdomstjänsten och den mer ingripande slutna ungdomsvården. Påföljden innehåller många komponenter under den 6 till 12 månader långa verkställigheten som syftar till att vara både preventiva och kontrollerande. Bärande inslag är obligatorisk tät kontakt mellan en koordinator och den dömda ungdomen, samt omfattande verkställighetsplanering med obligatoriska men individuellt anpassade lösningar beträffande bland annat boende, skolgång, fritid, vård och behandling och elektroniskt övervakad inskränkning i rörelsefriheten under helger. För att

verkställigheten ska fungera kan det bli aktuellt placera den dömde i familjehem. Konstruktionen innebär att domstolarna kan döma till en påföljd med tydligt grundinnehåll och med vad som kan likas vid miniminivåer beträffande stöd och kontroll. Konstruktionen innebär också att domstolarna i dömandet straffmåter påföljden i spannet 6 till 12 månader. Samtidigt lämnar konstruktionen betydande utrymme för den verkställande myndigheten att närmare utforma verkställigheten med dess många inslag, i nära dialog med den dömda ungdomen och med vårdnadshavare, socialnämnd, skola och andra berörda. Brå finner att den föreslagna lösningen skulle kunna ge förutsättningar för balans mellan behoven av å ena sidan tydlighet, förutsebarhet och kontroll, och å andra sidan individuell anpassning med vårdande, stärkande och förebyggande inslag. Men det är också en påfallande komplex påföljd med många inslag som ska komma på plats och fungera var för sig och sammantaget, samtidigt som rimlig enhetlighet i tillämpningen ska uppnås. Det innebär att det först vid den praktiska tillämpningen finns möjligheter att bedöma påföljdens närmare styrkor och svagheter. Mot den bakgrunden blir det särskilt viktigt med ingående utvärdering.

Utmanande att få elektroniskt övervakad inskränkning i rörelsefrihet att fungera för ungdomar

Ett inslag i den föreslagna påföljden är att den dömde ungdomen i normalfallet ska vara förbjuden att vistas utanför hemmet från kl. 18.00 till kl. 07.00 kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, och att denna inskränkning ska övervakas elektroniskt. Liknande elektronisk övervakning av mer omfattande inskränkningar av rörelsefriheten används som verkställighet av fängelse, men tillämpningen gäller då vuxna dömda. Redan i samband med remissen på departementspromemorian Nya påföljder (Ds 2017:25) och den där föreslagna helghemarresten, hänvisade Brå till internationella forskningsresultat som lyfter fram svårigheterna med elektroniskt övervakad rörelseinskränkning för ungdomar. För att övervakningen ska fungera som tänkt måste de unga ha förmåga att ständigt förhålla sig till och rätta sig efter kraven, annars riskerar de att bryta mot villkoren vilket kan leda till att verkställigheten avbryts. I en studie med elektronisk övervakning av tungt belastade ungdomar var det två tredjedelar av dem som av sådana skäl inte fullföljde påföljden¹. I utkastet till lagrådsremiss föreslås att förbudet mot att vistas utanför hemmet i vissa fall kan bytas ut mot andra inskränkningar av rörelsefriheten, varav förbud att vistas på vissa platser är en. Brå vill här erinra om att erfarenheterna av att elektroniskt övervaka sådana förbud i Sverige är begränsade, och att övervakningen kan vara förenade med tekniska och praktiska svårigheter. Om påföljden ska innehålla elektronisk övervakad inskränkning i rörelsefriheten menar Brå att det är av yttersta vikt att verksamheten följs och utvärderas noga, så att eventuella behov av justeringar av reglerna och tillämpningen kan göras.

En i sammanhanget ny verkställande myndighet

En annan stor förändring – inte minst ur ett barnperspektiv – är att detta blir den första självständiga ungdomspåföljden som verkställs av Kriminalvården, och inte av socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse (SiS). Det är ett stort steg och det görs alltså beträffande en påföljd för den yngsta åldersgruppen (15-17 år) som kan ställas till ansvar för brott och för vilka det finns påföljder. Den föreslagna påföljden ställer krav på mycket nära arbete, var som helst i landet, med ungdomar i deras vardag och med personer och instanser i deras närhet. Normalt sett brukar det innebära att uppgiften läggs på socialtjänsten. Det är också socialtjänsten som verkställer påföljderna ungdomstjänst och ungdomsvård. Brå har i en tidigare remissomgång påtalat att SiS saknar fältorganisation för att vara den verkställande myndigheten.

¹ Ellis, T., Pamment, N., Lewis, C. (2009). Public protection in youth justice? The intensive supervision and surveillance programme from the inside. *International Journal of Police Science & Management*, 11:4, p. 393–413.

Brå ser både för- och nackdelar med att Kriminalvården nu ges i uppgift att verkställa den nya påföljden. En nackdel är att Kriminalvården inte har en lika lokalt närvarande organisation som socialtjänsten, eller utarbetad erfarenhet och kompetens att arbeta med så unga personer som det nu blir fråga om. Inte heller har de tidigare kännedom om de enskilda individerna och deras problem. Men det kan också finnas fördelar med att uppgiften läggs på Kriminalvården. Många kommuner är små och har därmed svårt att bygga upp resurser och kompetens för att hantera påföljden, som många kommuner bara sällan skulle verkställa. Brås tidigare studier av ungdomsvård har visat att det är svårt att följa upp och kvalitetssäkra den påföljden med hänsyn till det stora antalet verkställande socialtjänster.

Därtill kommer att den föreslagna påföljden innehåller flera både stödande men även kontrollerande inslag - och i uppgiften ligger att både ta tillvara på möjligheterna till individuell anpassning och att samtidigt uppnå en enhetlig och rättssäker tillämpning över hela landet över tid. Dessutom innehåller verkställigheten elektronisk övervakad rörelsebegränsning, där den verkställande myndigheten måste utveckla former för föreskrifter, utöva kontrollen rent fysiskt och utveckla och tillämpa rättssäkra former för att hantera överträdelser. Uppgiften framstår därmed i bärande delar som mer lämplig för en nationellt verkande myndighet som har verkställighet av påföljd som sin huvuduppgift, vilket Kriminalvården men inte socialtjänsten är. Men i och med att det för Kriminalvården blir en ny yngre målgrupp och än mer av omfattande samarbete med och kring de dömda, understryks behovet av att noga följa och utvärdera ett eventuellt införande.

Särskilt angeläget med utvärdering

Mot bakgrund av den beskrivna bilden med en ny och komplex ungdomspåföljd, med utmanande elektronisk övervakning av rörelseinskränkning, samt med en nyordning beträffande verkställande myndighet, kan det inte nog betonas hur viktigt det blir att ett eventuellt införande av påföljden följs, analyseras och värderas noggrant. Tillämpningen behöver utvärderas ingående, bland annat beträffande tillämpningen i brottmålsprocessen, Kriminalvårdens arbete med påföljden och inte minst konsekvenserna för de dömda ungdomarna under och efter verkställigheten.

Detta yttrande avges av tillförordnade generaldirektören Björn Borschos, efter föredragning av forsknings- och utredningsrådet Erik Grevholm.

Björn Borschos

Erik Grevholm