

Justitiedepartementet
Åklagarenheten
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52)
(Ju2016/05918/Å)

Med anledning av remissen får Statens institutionsstyrelse (SiS) anföra följande synpunkter på de förslag som har direkt betydelse för myndighetens verksamhet, nämligen Avsnitt 6.10 och 8.4.4.

Sammanfattning

Utredningen har haft goda intentioner när det gäller att minska antalet häktningar och användningen av restriktioner när det gäller barn. SiS instämmer i utredningens bedömning att barn inte bör förvaras på häkten. Myndigheten anser dock att utredningens förslag att placera häktade barn vid SiS särskilda ungdomshem inte är tillräckligt utredda. I utredningen saknas analyser av vad utredningens förslag skulle innebära för SiS nuvarande verksamhet och för de barn och unga som vårdas vid ungdomshemmen samt vilka konsekvenser förslagen skulle få för de barn som föreslås vara häktade vid de särskilda ungdomshemmen. Till skillnad från utredningen anser SiS att förslagen kräver stora organisatoriska och strukturella förändringar för att verksamheten ska kunna anpassas till bestämmelserna i häkteslagen (2010:611). SiS ställer sig också frågande till om alla bestämmelser i häkteslagen ska vara tillämpliga om häktade barn placeras vid myndigheten. SiS förordar istället en helt ny verkställighetslag för häktade barn.

SiS anser alltså att förslagen behöver utredas ytterligare. SiS kan bidra i ett sådant arbete med konkret information om verksamheten och konkreta exempel på hur förslagen kan justeras för att anpassas till SiS möjligheter att ta emot häktade barn.

Statens institutionsstyrelse

Nedan redovisas de utmaningar som SiS anser att förslagen skulle föra med sig på olika områden i verksamheten.

Häktade barn kan inte placeras tillsammans med övriga barn och unga

Enligt utredningens förslag ska häktade under 18 år *förvaras* på särskilt ungdomshem. Det är SiS uppfattning att om myndigheten ska kunna ta emot häktade barn måste dessa avdelningar vara skilda från SiS befintliga verksamhet.

SiS ungdomshem erbjuder akut-, utrednings- och behandlingsinsatser för barn och unga, företrädesvis i åldern 12-21, med framförallt allvarlig psykosocial problematik med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Vid SiS placeras även de barn och unga som verkställer påföljden slutna ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, LSU. Vården är differentierad utifrån de placerades kön, ålder och problematik. Även om SiS förstår utredningens intentioner att motverka isolering och minimera de negativa konsekvenserna som isolering medför för barn genom att placera dem vid SiS måste myndigheten ta hänsyn till de barn och unga som i dag är placerade vid SiS med stöd av LVU eller LSU. Myndigheten har ett behandlingsuppdrag gentemot dessa barn och unga och de får inte utan urskillning bli ett medel för att bryta isoleringen för häktade barn.

SiS anser att t.ex. säkerhetsfrågorna inte har utretts eller belysts tillräckligt när det gäller de barn och unga som i dag vårdas vid SiS. Om säkerhetsnivån höjs på en institution för att möta häkteslagens krav finns det en stor risk att denna leder till ökad inlåsning för de barn och unga som är placerade där med stöd av LVU och LSU. Även om den unge vårdas med stöd av någon av tvångsvårdslagarna är en viktig del av behandlingen att så snart som möjligt vårda honom eller henne i öppnare former för att underlätta återanpassningen till samhället. SiS har i dag en betydande frihet att anpassa verkställigheten efter den unges behov och förutsättningar. Med höjda säkerhetskrav på en hel institution kan den flexibiliteten gå förlorad och möjligheterna att anpassa vården begränsas.

Enligt 2 kap. 2 § häkteslagen får häktade flickor inte placeras på samma avdelning som pojkar, om det inte är lämpligt och de intagna samtycker till det. Eftersom SiS anser att häktade barn inte ska placeras inom kärnverksamheten kommer flickorna att behöva en egen enhet. En fråga som också uppstår är hur flickornas rätt till vistelse minst fyra timmar tillsammans med annan ska kunna tillgodoses (se förslaget till 6 kap. 1 § häkteslagen). Ett annat problem med en liten enhet för flickor är hur myndigheten ska kunna upprätthålla personalens kompetens när det gäller denna målgrupp.

Lokalerna behöver anpassas till nytt uppdrag

Utredningen föreslår att häktade barn ska förvaras vid SiS ungdomshem, i första hand vid de institutioner som i dag verkställer slutna ungdomsvård enligt LSU. Majoriteten av de barn som i dag häktas har restriktioner. För att kunna upprätthålla dessa inskränkningar skulle det krävas stora anpassningar av befintliga lokaler för denna nya målgrupp. Att ta emot häktade barn som inte har restriktioner skulle visserligen inte medföra lika höga säkerhetskrav, men en anpassning av befintliga lokaler skulle ändå behöva göras och innebära stora kostnader. Eftersom utgångspunkten i förslagen är att det är häktade barn med restriktioner som ska placeras vid SiS, kommer yttrandet i det följande att utgå ifrån den förutsättningen. SiS bedömer att nya anpassade lokaler tidigast kommer att stå färdiga för ett eventuellt häktesuppdrag om tre till fyra år bl.a. med hänsyn till olika krav, t.ex. bygglov och upphandling.

SiS har länge haft en stor efterfrågan på platser inom ungdomsvården. Efterfrågan är störst på låsbara platser. Dessa platser kräver hög säkerhet och det är svårt att på kort tid hitta ändamålsenliga lokaler.

SiS bedömning är att myndighetens lokaler inte är ändamålsenliga för häktade barn som lokalerna ser ut i dag. Det skulle behövas stora anpassningar i form av om- eller nybyggnationer, särskilt om restriktioner ska kunna upprätthållas. Korridorer, fönster, utemiljö, promenadområde m.m. måste ses över, så att säkerhetsnivån vid behov kan höjas och möjligheten att kommunicera med andra intagna kan begränsas. Antalet besök till häktade barn skulle sannolikt öka, t.ex. besök av polis, försvarare och förundersökningsledare. Särskilt anpassade besöksrum måste därför skapas. Om tanken är att SiS ska ha möjlighet att genomföra inpasseringskontroller måste lokalerna tillåta det. Även videoutrustning måste införskaffas så att förhör m.m. kan hållas. Därutöver måste det inre och det yttre skyddet på hela institutionen vara på samma nivå. Detta för att inte göra t.ex. fritagningar möjliga genom mindre bevakade eller säkra delar av institutionsområdet.

SiS vill i detta sammanhang också peka på att om lokalerna ska anpassas på det sätt som myndigheten anser vara nödvändigt för att på ett ändamålsenligt sätt kunna ta emot häktade barn kommer skillnaden mellan dessa lokaler och Kriminalvårdens att minska avseende hemlik boendemiljö. SiS vill också framföra att även om anpassningar av myndighetens lokaler görs kommer övervakning av den häktade inte att kunna säkerställas på samma effektiva sätt som på ett häkte.

Utredningen föreslår inte att SiS ska tillföras några medel för lokalanpassningar med hänvisning till att anpassningarna kommer att finansieras genom hyra. Det är först i samband med att utredningen presenterats som SiS sett helheten av förslagen. Eftersom dessa har stor inverkan på myndighetens nuvarande uppdrag krävs det att kostnader-

na analyseras noggrant. Med det underlag som SiS har i dag uppskattar myndigheten den totala årliga kostnaden för tre avdelningar med fem platser per avdelning i storstad till ca 69 miljoner kronor. Kostnaderna utgörs av direkta kostnader, overheadkostnader på institution och huvudkontor, extra tillkommande overheadkostnader för fem tjänster på huvudkontoret samt lokalkostnader. Enligt SiS beräkningar kommer det att krävas ca 30 årsarbetskrafter i form av grundbemanning och vikarier för att bemanna en avdelning med fem platser för häktade barn, dvs. totalt ca 90 årsarbetskrafter.

Häkteslagen, kompetens och bemanning

Enligt utredningen är det inte en främmande uppgift för SiS att begränsa kontakter och utöva kontroll och det föreslås att häkteslagen ska gälla för barn som är häktade vid SiS. Det är riktigt att SiS inte är främmande för sådana uppgifter. SiS vill dock tydliggöra att häkteslagen i flera fall skiljer sig åt från den lagstiftning som SiS tillämpar i dag. Om SiS ska tillämpa bestämmelserna i häkteslagen kommer det innebära många och väsentliga förändringar för myndighetens verksamhet. Vid SiS används t.ex. inga fängsel. Kroppsbesiktningar enligt häkteslagen är betydligt mer ingripande än de ytliga kroppsbesiktningar som utförs enligt SiS särskilda befogenheter. De begränsningar som SiS gör när det gäller intagnas möjligheter att kommunicera med omvärlden görs vidare på helt andra grunder och går inte att jämföra med de restriktioner som anges i häkteslagen. I 4 kap. 11 och 12 §§ häkteslagen (allmän inpasseringskontroll och kontroll av fordon) framgår att dessa ska tillämpas vid ett häkte. I 5 kap. 2 § anges rätten för Kriminalvården att besluta om särskilda restriktioner för den som ges rättspsykiatrisk vård. Om utredningen tänker sig att även SiS ska ha dessa befogenheter måste myndigheten ha lagstöd för det. Ska den senare bestämmelsen vara tillämplig på SiS krävs det dessutom ändringar i 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Mot bakgrund av alla de kompletteringar som krävs för att SiS ska kunna ta emot häktade barn, anser SiS att det bästa vore att reglerna samlas i en helt ny verkställighetslag för häktade barn.

När det gäller personalens kompetens anser SiS att det skulle vara olämpligt att ha personal som ska tillämpa olika bestämmelser på barn inom samma avdelning. Det skulle medföra stora risker för sammanblandning av de olika regelverken. För att upprätthålla personalens kompetens är det dessutom viktigt att de häktade barnen vistas på så få enheter som möjligt.

Enligt 5 kap. 1 § häkteslagen ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård undersökas av läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det. Någon lagstadgad skyldighet för SiS att bedriva hälso- och sjukvård finns inte i dag. Enligt 3 kap. 6 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, ska dock intagna vid SiS ungdomshem "ha tillgång till" läkare. Innebörden har inte preciserats, men SiS har tolkat "ha tillgång till" så att det ska finnas ett utvecklat samarbete med specialist eller klinik vilken kan anlitas vid behov. Häkteslagen däremot innehåller ett flertal bestämmelser om obligatorisk

tillgång till läkare. Om en intagen beläggs med fängsel ska denne så snart som möjligt undersökas av läkare (4 kap. 10 §). Vid transport ska medgivande från läkare inhämtas om transporten kan befaras skada den intagnes hälsa (5 kap. 3 §). Detta medför kostnader som inte berörs i utredningen.

En annan konsekvens av förslagen är att SiS skulle behöva rekrytera mer personal på grund av de organisatoriska och administrativa förändringarna.

Organisation, transporter och tillgång till datasystem

Utredningen lämnar många frågor olösta när det gäller hur organisationen kring placeringarna av häktade barn vid SiS ska utformas. Det är exempelvis oklart hur och när åklagaren ska få information om var ett barn kan placeras för att undvika kollusionsfara. Ungdomskonstellationer förändras snabbt och antalet åklagarkammare är många. Om en åklagare inte ska riskera att utredningen försvåras, måste han eller hon effektivt kunna få information om vilka som redan är placerade på en viss institution.

Enligt utredningens förslag ska vissa målskamrater kunna förvaras i häkte om inte alla kan placeras vid SiS utan att utredningen av det brott som föranlett häktningen allvarligt äventyras. Det framgår dock inte helt klart hur utredningen har tänkt lösa den situationen om alla SiS platser för häktade barn är upptagna av andra skäl, t.ex. att det finns för många häktade barn vid en viss tidpunkt. Det framgår inte heller av utredningen var de häktade barnen ska förvaras när de behöver övernattningsplats på annan ort i samband med t.ex. förhandlingar. SiS önskar här ett förtydligande.

Förslagen innebär att häktade barn i många fall kommer att vara placerade långt borta från den handläggande domstolen och hemorten, vilket sannolikt kommer att leda till många och långa transporter av den unge. Även resor för att träffa exempelvis läkare och tandläkare skulle kunna komma att öka. Det framgår inte av utredningen hur det är tänkt att transporterna ska organiseras eller vilken myndighet som kan begära och utföra handräckning. SiS efterlyser därför en bestämmelse som gäller transporter av häktade barn till och från myndigheten, motsvarande den som finns i LVU och LSU.

För att kunna bedriva den föreslagna verksamheten på ett säkert och ändamålsenligt sätt ser SiS det som nödvändigt att myndigheten har tillgång till misstanke- och belastningsregistren. Det bör också utredas om det finns ytterligare system som SiS kan vara i behov av.

Ett uppdrag att ta emot häktade barn skulle, som framgått, innebära stora organisatoriska förändringar för SiS. Det krävs en effektiv struktur för hur information ska utbytas med aktörer inom rättsväsendet. När häktade ska placeras måste det finnas personal vid SiS som tar emot och kan lämna ut uppgifter som efterfrågas. I första hand gällande

den praktiska hanteringen kring häktesplaceringen, men även t.ex. upplysningar som åklagaren behöver för att undvika att utredningen försvåras eller som SiS behöver för att kunna göra säkerhetsbedömningar. Vidare skulle det behöva skapas nya rutiner och en ny administration för tillämpningen av häkteslagens bestämmelser, inte bara gällande restriktionshanteringen utan även för eventuella permissioner, besök, telefonsamtal, kontroll av försändelser, hälsobesök samt kontroll- och tvångsåtgärder m.m. SiS bedömer att utredningens förslag när det gäller kostnaderna även i dessa delar är otillräckligt utredda.

Undervisning sker i grupp på ungdomshem

SiS skola har som målsättning att bedriva gruppundervisning där elever från alla avdelningar på en institution samlas i gemensam skolverksamhet. När en ungdom placeras vid SiS är utgångspunkten således att han eller hon har förutsättningar för att vistas i grupp.

Enskild undervisning på grund av att en elev inte får träffa andra kräver att den aktuella avdelningen har tillgång till en egen skollokal och skolpersonal. Enskild undervisning har tidigare kritiserats av Skolinspektionen.

Som utredningen konstaterar ska ungdomshemmen enligt SiS timplan erbjuda samtliga skolpliktiga elever skolgång omfattande minst 23 timmar per vecka. Totalt når myndigheten i dag nationellt upp till ca 16–17 timmar i genomsnitt och då rör det sig huvudsakligen om undervisning i grupp. Om en ungdom med restriktioner ska få 23 timmar skola per vecka i form av enskild undervisning skulle det bli en mer resurskrävande skolverksamhet, både när det gäller personal och lokaler.

Sekretess

Utredningen föreslår en ny sekretessbrytande bestämmelse som avser information till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet inför beslut om placering eller restriktioner för en häktad.

Det kan emellertid finnas fler aktörer som SiS kan behöva dela information med, t.ex. Kriminalvården, skolväsendet och socialtjänsten. Bestämmelsen kan således behöva kompletteras.

Fler häktningar och längre häktningstid?

Enligt utredningen finns det skäl att tro att antalet häktningsdygn för barn kommer att minska, mot bakgrund av förslaget om begränsning av häktningstiderna. SiS anser tvärtom att förslagen medför en påtaglig risk att häktningarna av barn kommer att öka. En jämförelse kan göras med när sluten ungdomsvård infördes som påföljd, vilket förde med sig att strafftiderna ökade.¹

Det framgår av utredningen att häktning som verkställs vid ett särskilt ungdomshem, på samma sätt som när häktningen verkställs i häkte kommer att få tillgodoräknas som tid under vilken påföljden verkställts i anstalt eller vid ett särskilt ungdomshem. SiS uppfattning är att barn och unga som vårdas vid SiS med stöd av LVU och samtidigt dömts till sluten ungdomsvård ofta väljer att nöjdförklara sig för att kunna påbörja verkställigheten. Om den unge vårdas med stöd av LVU får han eller hon nämligen inte tillgodogöra sig vårdtiden som strafftid. Om häktade barn redan är förvarade vid SiS istället för inom Kriminalvården och får tillgodoräkna sig den tiden finns det skäl att tro att dessa barn i högre grad väljer att inte nöjdförklara sig, vilket kan innebära att antalet nöjdförklaringar minskar inom denna grupp. Det i sin tur kan leda till fler häktningsdygn.

Mot bakgrund av det som anförts ovan anser SiS att utredningens förslag om 15 stående platser vid SiS sannolikt inte är tillräckligt.

Utredningen har föreslagit att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 april 2018. SiS anser att den beräknade tiden för anpassning av lokaler och organisation inte är realistisk.

Övriga synpunkter

Barn kan förvaras i häkte av andra skäl än att de är misstänkta för brott. Barn som t.ex. har misskött en frivårdspåföljd, som skyddstillsyn, kan placeras i häkte i avvaktan på vidare förordnande. Beslut om sådant omhändertagande fattas av övervakningsnämnden enligt 28 kap. 11 § brottsbalken. Varje år kommer ett antal barn bli föremål för omhändertagande på detta sätt. Utredningen berör inte denna grupp av barn och SiS ställer sig frågan om även dessa barn ska förvaras hos SiS.

¹ Pettersson, Tove. 2010a. *Återfall i Brotts Bland Ungdomar Dömda Till Fängelse Respektive Slutna Ungdomsvård*. Stockholm: Statens institutionsstyrelse

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, utövar enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) tillsyn över den verksamhet som SiS bedriver vid särskilda ungdomshem. Bestämmelsen innebär att IVOs tillsyn även skulle omfatta barn som är häktade och placerade hos SiS. Enligt 8 kap. 2 § SoF har Socialstyrelsen genom bemyndigande rätt att meddela föreskrifter inom SiS verksamhetsområde, vilket innebär att Socialstyrelsen kan meddela föreskrifter som omfattar barn som är häktade och placerade hos SiS. SiS ställer sig frågan om det är tänkt att IVO ska utöva tillsyn och Socialstyrelsen ha föreskriftsrätt när det gäller denna verksamhet.

Beslut har fattats av generaldirektören Kent Ehliasson. I handläggningen har deltagit planeringsdirektören Urban Lindberg, chefsjuristen Eleonore Källstrand Nord, utvecklingsdirektören Eva Franzén, kommunikationsdirektören Christer Pedersen, HR-direktören Gunilla Ejefors Lublin, IT-direktören Fredrik Oljeqvist, verksamhetsdirektörerna Jan-Eric Josefsson och Robert Stenbom, tf verksamhetsdirektören Maria Skoglund samt enhetschefen för juridikenheten Anette Schierbeck. Föredragande har varit verksjuristen Karin Ellingsen.

Kent Ehliasson

Karin Ellingsen