



2024-03-06

Jämställdhetsmyndigheten

info@jamstalldhetsmyndigheten.se

Diarienummer: ALLM 2023/231

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till ju.L5@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2023/01830

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ BETÄNKANDET EN ÖVERSYN AV REGLERINGEN OM FRIHETSBERÖVANDE PÅFÖLJDER FÖR UNGA, SOU 2023:44

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndighetens yttrande är avgränsat till de frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Jämställdhetsmyndigheten avstyrker utredningens övergripande förslag att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd för barn och unga samt att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Utredningen har inte visat att reformen utformats så att risken för skadeverkningar och återfall för barn och unga som begår brott minimeras. Myndigheten menar vidare att det är problematiskt att flickor under 18 år huvudsakligen kommer att avtjäna fängelsestraff med personer som är över 18 år.

Om regeringen går vidare med detta förslag behöver följande beaktas i den fortsatta beredningen:

- Det är avgörande för fullgörandet av uppdraget att Kriminalvården har fördjupad kunskap kring barns behov och rättigheter, samt våldsutsatthet och våldsutövande och hur det kan se olika ut för flickor och pojkar.
- Vi tillstyrker att det ska finnas en möjlighet för rätten att besluta att straffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem men ser ett behov av en mindre snäv utformning av bestämmelsen.
- En portalparagraf om barnets bästa bör införas i fängelselagen för unga.
- Det är av största vikt att Kriminalvården säkerställer att intagna flickor och pojkar skyddas från våld och övergrepp av andra intagna eller av personal.
- Flickor drabbas i större utsträckning av att särskilda befogenheter tillämpas på ett otillåtet sätt. Därför behövs ytterligare beredning kring hur särskilda befogenheter ska användas när det gäller barn och unga, särskilt utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Den nyligen tillsatta utredningen för att reformera den statliga barn- och ungdomsvården¹ kan påverka utgångsläget för förslagen.

¹ Dir. 2024:13.

Synpunkter enligt utredningens disposition

10. Överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga

10.7 Slutsatserna är att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker utredningens övergripande förslag att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd för barn och unga samt att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Myndigheten anser att utredningen inte visat att förslaget utformats så att risken för skadeverkningar och återfall för barn och unga som begår brott minimeras. Förslaget står även i strid med FN:s uttalande om att alla stater bör avskaffa barnfångelser på grund av omfattningen och graden av barns lidande vid frihetsberövande och inspärning.² Myndigheten instämmer till stor del i vad som anges i det särskilda yttrande som Barnombudsmannen avgett.

Jämställdhetsmyndigheten delar utredningens bild av att samhället står inför stora utmaningar. Utredningens förslag att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd innebär en mycket ingripande åtgärd för barn och unga. Barn skiljer sig åt från vuxna i sin fysiska och psykiska utveckling samt i sina känslomässiga behov. Enligt FN:s globala studie om frihetsberövande av barn från 2019 visar forskning att frihetsberövande har en betydande negativ inverkan på barns hälsa och utveckling. Dessutom fastslår studien att frihetsberövande är ett ineffektivt verktyg för att säkerställa långsiktigt samhällsskydd.³ Statens institutionsstyrelse (SiS) erfarenhet visar att många barn som dömts till sluten ungdomsvård har blivit utsatta för våld och lever med olika former av ohälsa.⁴ Många har även omfattande behov av vård och stöd, inklusive neuropsykiatriska diagnoser och missbruksproblem. Det är därför viktigt att det finns ett separat system för verkställighet för barn och unga som möjliggör en mer individbaserad hantering av deras behov och rättigheter. Anpassad vård och behandling är centralt för att minimera skadeverkningarna av frihetsberövandet och underlätta återanpassning i samhället för barn och unga.⁵

Det är viktigt att beakta risken för ytterligare marginalisering och stigmatisering av barn och unga till följd av fängelsedomar. Benämningen på den nya fängelselagen för unga samt ungdomsavdelningarna är missvisande eftersom de nästan uteslutande avser barn under 18 år. Även om det i utredningen diskuteras om begreppet ”fängelse” och dess påverkan på utförandet av straff, vill myndigheten understryka en oro för de potentiella långsiktiga konsekvenserna. Personer som avtjänat fängelsestraff kan ställas inför svårigheter på arbets- och bostadsmarknaden, vilket i sin tur ökar risken för återfall i brottslighet. Därtill kan fängelsesystemet, med dess straffande karaktär, förstärka en ung persons kriminella identitet.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning lyfter hur radikaliserings- och våldsbejakande extremism riskerar att öka på landets fängelser, bland annat med anledning av

² A/HRC/38/36 punkt 53.

³ Förenta Nationerna (2019), *UN Global Study on Children Deprived of their Liberty*, s. 249ff.

⁴ Statens institutionsstyrelse (2023), *Remissvar till SOU 2023:44*.

⁵ Se t.ex. SOU 2022:70 *En uppväxt fri från våld*, där utredningens bedömning är att arbetet mot det våld som barn utsätts för kopplat till kriminalitet måste ha en tydlig utgångspunkt i ett barnrättsperspektiv.

Kriminalvårdens platsbrist.⁶ Miljöer med inslag av våldsbejakande extremism karaktäriseras av, förutom att de domineras av män, en betoning av essentiella skillnader mellan könen. De är ofta fientligt inställda mot kvinnor och jämställdhet.⁷

Den senaste tiden har inneburit flera förändringar på området, bland annat förlängda strafftider samt minskning av möjligheterna att döma till ungdomspåföljder och, för allvarigare brott, minskning av reduktionen av de ungas straff. Vidare kan flera förändringar komma att ske i närtid, för tillfället utreds exempelvis om straffmyndighetsåldern ska sänkas.⁸ Det innebär att utredningens förslag kan få konsekvenser som inte kan förutses, något som kan drabba barn och unga negativt.

Uppdraget kräver särskild och fördjupad kunskap om våld, våldets orsaker och dess konsekvenser samt resurser som säkerställer användandet av denna kompetens. Det övergripande förslaget saknar kriterier om kompetens kring flickor och pojkar, dess rättigheter och särskilda behov bland de skäl som utredningen nämner i sin bedömning att Kriminalvården är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga. Många barn och unga som begår brott, även våldsbrott, kommer från våldsamma miljöer och uppväxer där deras behov och rättigheter inte uppfyllts.⁹ Detta kan se olika ut för flickor och för pojkar.

Utredningen lyfter att Kriminalvården har erfarenhet av att hantera barn under 18 år inom ramen för myndighetens häktesverksamhet. Kriminalvården har emellertid fått särskild kritik för hanteringen av häktade barn.¹⁰ Bland annat har Kriminalvården vid flera tillfällen hållit häktade barn isolerade i cellen under fler timmar än vad som är tillåtet enligt lag.¹¹ Jämställdhetsmyndigheten ser därför med oro på Kriminalvårdens möjligheter att tillhandahålla den kompetens och de särskilda avdelningar för barn som kommer krävas enligt förslagen. Flera barn och unga som utredningen pratat med och som avtjänar sluten ungdomsvård var därtill negativa till tanken att Kriminalvården skulle ta över ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga. Fördjupad kunskap kring barns behov och rättigheter samt våldsutsatthet och våldsutövande är avgörande för att fullgöra uppdraget.

Utredningens bedömning om fördelen i att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård om Kriminalvården tar över ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga påverkas dessutom av den nyligen tillsatta utredningen för att reformera den statliga barn- och ungdomsvården.¹²

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

Om utredningens övergripande förslag beslutas, tillstyrker Jämställdhetsmyndigheten möjligheten för rätten att besluta att straffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Utformningen av bestämmelsen är emellertid för snäv. Dels för att det krävs synnerliga skäl. Dels för att behovet av samhällsskydd inte får vara

⁶ Nationellt centrum för terrorhotbedömning (2024), *Helårsbedömning 2024 – Sammanfattning*.

⁷ Center mot våldsbejakande extremism & Jämställdhetsmyndigheten (2022), *Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism*.

⁸ Dir. 2023:112.

⁹ A/HRC/38/36 punkt 63.

¹⁰ Kriminalvården (2022), *Kartläggning av häktade barn och ungdomar i Sverige 2019–2020*.

¹¹ Kriminalvården (2023), *Kort om häktade barn*.

¹² Dir. 2024:13.

framträdande. En utformning där särskilda skäl räcker gör bestämmelsen mer tillämpbar. Det är av stor vikt att det finns möjligheter för rätten att göra prövningar som säkerställer barnets bästa genom grundliga och breda bedömningar av flickor och pojkars individuella situation och behov.

11. Verkställigheten av fängelse ska vara anpassad för barn

11.2.1 Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse

Om utredningens övergripande förslag beslutas är det av yttersta vikt att skilda enheter för barn upprättas som genomgående bygger på ett barnrättsperspektiv utifrån barns särskilda situation och behov. Vidare behöver ett jämställdhetsperspektiv säkerställas, utifrån att flickor och pojkar kan ha olika behov av stöd och skydd. Myndigheten vill emellertid påpeka att FN uttryckt att fängelse, även i fall där det upprättats särskilda ungdomsavdelningar, är modellerade för vuxna intagna.¹³ Det krävs att personal med rätt kompetens och erfarenhet rekryteras till avdelningarna som ett exempel på barnets bästa i fokus. Utredningen beskriver att Kriminalvården ska erhålla den tid och de medel som krävs för att tillgodose barns bästa i enlighet med barnkonventionen¹⁴. Anpassning av verksamheter i enlighet med barnets bästa samt andra åtaganden kan komma att innebära stora utmaningar bland annat mot bakgrund av Kriminalvårdens rådande platsbrist. Med anledning av de stora förändringar som efterfrågas enligt förslaget samt snäva tidsramar behöver en fördjupad analys utifrån ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv tillföras där utredningens identifierade risker omhändertas.

För att understryka vikten av att barnets bästa ska genomsyra alla beslut och bedömningar anser Jämställdhetsmyndigheten att en portalparagraf om barnets bästa i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen bör införas i fängeslagen för unga. Myndigheten anser att det ges ett omotiverat stort utrymme att göra bedömningar som syftar till att göra situationen bättre för andra intagna. Ett sådant exempel som nämns i utredningen är att en flicka som nyligen fyllt 18 år kan verkställa sin tid på ungdomsavdelning om det ger förutsättningar för en lämplig sammansättning av intagna på den avdelningen.

Särskilt om placeringen av flickor

Jämställdhetsmyndigheten anser att utredningen inte gjort en tillfredsställande analys av placeringen av flickor. Utredningens förslag och tänkbara lösningar om placeringen av flickor under 18 år är problematiska, eftersom flickor under 18 år huvudsakligen kommer att avtjäna fängelsestraff med personer som är över 18 år oavsett vilken lösning som beslutas. Barnrättskommittén understryker att varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna intagna, eftersom det äventyrar deras hälsa och grundläggande säkerhet samt deras förmåga att återanpassas till samhället och i framtiden hålla sig undan brott.¹⁵

¹³ A/HRC/38/36 punkt 60.

¹⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter.

¹⁵ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2019), *Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet*.

Om utredningens övergripande förslag beslutas är det positivt att minst två ungdomsavdelningar för flickor upprättas. Myndigheten vill emellertid understryka vikten av att så faktiskt sker. Det kan uppfattas som omotiverat att behöva ta fram en överkapacitet av platser för flickor utifrån Kriminalvårdens situation med platsbrist.

Sluta miljöer med omfattande inslag av övervakning, kontroll och säkerhet är förknippade med särskilda risker för intagna barn och unga. Inom slutna vårdmiljöer finns exempelvis en betydande risk att manlig personal utsätter flickor för sexuella kränkningar och övergrepp.¹⁶ Om förslagen beslutas är det av största vikt att Kriminalvården säkerställer att intagna flickor och pojkar skyddas från våld och övergrepp av andra intagna eller av personal.

Som nämnts tidigare har barn och unga som begår brott många gånger varit utsatta för våld. Vad gäller området flickor i gängkriminalitet saknas det i stor utsträckning svensk forskning. Internationell forskning visar emellertid att kvinnor kan vara mer utsatta för gruppintern sexuell övergrepp och trakasserier.¹⁷ I en betänkande om sexuellt utnyttjande i pornografiska syften¹⁸ lyfts ett samband mellan pornografi samt andra former av sexuellt utnyttjande och gängkriminalitet. På ungdomsavdelningar för flickor krävs det därför särskild kompetens om könsspecifikt våld och övergrepp som kan riktas gentemot flickor, inklusive mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Kvinnor i anstalt och häkte har generellt sämre psykisk hälsa än män som verkställer straff och därför kan det även krävas särskilt stöd.¹⁹

11.2.2 Särskilt om regleringen i fängelselagen för unga

Jämställdhetsmyndigheten anser att frågan om hur särskilda befogenheter ska användas om utredningens övergripande förslag beslutas inte utretts tillräckligt. Exempelvis om isolering i upp till tio timmar är motiverat även för barn och unga, risker med att barn hålls i avskildhet och hur Kriminalvården ska säkerställa att de särskilda befogenheterna tillämpas inom ramen för befintlig lag. Inom SiS har särskilt flickor drabbats av att befogenheter tillämpats på ett otillåtet sätt.²⁰ Frågan bör beredas vidare utifrån ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv.

13. Konsekvenser av utredningens förslag

13.4.3 Konsekvenser för barn

Utredningen saknar ett tydligt förebyggande perspektiv. Detsamma gäller ett tydligt jämställdhets- och barnrättsperspektiv samt en fördjupande analys om huruvida det finns skillnader i hur barn och olika grupper av barn kan påverkas av förslagen. I artikel 2 i barnkonventionen erkänns varje barns lika värde och rätt att inte diskrimineras. Sannolikheten att bli frihetsberövad som barn är kopplad till faktorer som

¹⁶ Barnrättsbyrån & Childhood (2023), *Vem ska tro på mig? – En granskning av sexuella övergrepp på de statliga ungdomshemmen*.

¹⁷ Curry, Decker och Pyrooz (2014), *Confronting gangs: Crime and community*.

¹⁸ SOU 2023:98, *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras*.

¹⁹ Kriminalvården (2022), *Kort om psykisk ohälsa hos kriminalvårdsklienter*.

²⁰ Inspektionen för vård och omsorg (2023), *Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022 – Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345*.

fattigdom, socialt utanförskap, etnicitet, funktionshinder samt att ha varit placerad i samhällets vård, för att nämna några.²¹ Barnens rätt i samhället (Bris) lyfter i en rapport att samhällets insatser mot gängkriminaliteten är övervägande kortsiktiga och att fokuset riskerar att stå i vägen för resonemang om barns ojämlika uppväxtvillkor och vikten av förebyggande och främjande insatser.²²

Det är positivt att utredningen samtalat med barn och unga. Jämställdhetsmyndigheten anser att detta borde skett i större omfattning och därmed fått ett starkare genomslag i förslagen. Myndigheten noterar att inga frågor gällande utsatthet för våld innan, under eller efter frihetsberövandet ställts vilket kunde ha påverkat utgången gällande kunskaper om erfarenheter av våld och behov kopplat till frihetsberövandet av barn och unga.²³ Det finns behov av särskilda överväganden för att stärka barns delaktighet och rätt till information. Att beakta vad barn säger är av stor vikt för att uppnå barns rätt till delaktighet. Det krävs även att beslut och bedömningar återkopplas till barnet samt hur barnets delaktighet påverkat beslutet. Att barn kan framföra klagomål på ett fungerande sätt är vidare av stor vikt.

Jämställdhetsmyndigheten har även noterat att utredningen inte synliggjort barn med annan könsidentitet eller resonerat kring vilka särskilda behov dessa barn kan ha.

Jämställdhetsmyndigheten vill lyfta den svårighet som utredningen beskriver i att se de samlade effekterna för barn i det här skedet vad gäller de lagförslag och förändringar som drivits igenom under en kort period. Utredningens förslag kan få konsekvenser som inte kan förutses, något som kan drabba barn och unga negativt.

Om utredningens övergripande förslag beslutas bör uppföljning särskilt ske ur ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv.

13.4.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen är inte konsekvent i förslagen som rör pojkar respektive flickor. När det gäller pojkar understryker utredningen vikten av anpassade avdelningar – bland annat vad gäller ålder. Utredningen menar vidare att den åldersstruktur som finns inom SiS tenderar att bli alltför vid i takt med att strafftiderna blir längre, vilket utgör ett huvudargument för överflyttning av ansvaret till Kriminalvården. För flickor anses en bredare åldersstruktur emellertid vara acceptabel.

Utredningen nämner att brottslighet skapar ett större socialt stigma för kvinnor som därmed ofta har en ännu besvärligare väg fram till en plats i det konventionella samhället. Detta kommer sannolikt gälla även flickor under 18 som kommer behöva avtjäna fängelsestraff med vuxna intagna. Dessa flickor är särskilt sårbara för att drabbas av det sociala stigma som är förknippat med att vara ung, kvinna och kriminell. De kan möta fördomar och förutfattade meningar som gör det svårare för dem att återintegreras i samhället efter att ha avtjänat sina straff. För att hjälpa dessa flickor att återintegreras i samhället krävs det särskilda åtgärder och stöd, inklusive

²¹ A/HRC/38/36 punkt 57.

²² Barnens rätt i samhället (2022), *Barns rättigheter i skottlinjen – Om gängkriminalitet och barns uppväxtvillkor*.

²³ Statens institutionsstyrelse (2023), *Tvångsvårdade ungdomars erfarenheter av personalens bemötande vid SiS- och BUP-institutioner*.

bekämpning av könsdiskriminering och stigmatisering samt anpassade rehabiliteringsprogram som tar hänsyn till flickors behov och erfarenheter.

Övrigt

Myndigheten noterar att beredningen av förslagen delvis frångått beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152). Regeringen gav under pågående remittering Kriminalvården i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år som ska vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026.²⁴ Detta är bekymmersamt dels eftersom den nu aktuella utredningen har angett den 1 januari 2028 som tidpunkt för ikraftträdande, dels eftersom möjligheterna till omhändertagande av synpunkter som framkommer under remitteringen begränsas. Förfarandet medför en risk att relevanta omständigheter förbises.

För Jämställdhetsmyndigheten

Lena Ag
Generaldirektör

Arbresha Rexhepi,
Hilda Holmström
Utredare

I ärendets slutliga handläggning har avdelningschef Berit Jernberg, enhetschef Mikael Thörn och chefsjurist Anna Tingbäck deltagit.

²⁴ Ju2023/02157.