

PM 2016:189 RI (Dnr 110-1310/2016)

Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 30 november 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” Färre i häkte och minskad isolering” (SOU 2016:52) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

I juli 2015 gav regeringen i uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag på hur användningen av häktning och restriktioner kan minska, vilka presenterades i SOU (2016:52). I augusti 2016 lämnade utredaren ett antal förslag på förändringar.

Särskilt fokus i uppdraget har varit förändringar kring unga lagöverträdare.

I betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) presenteras följande författningsförslag:

- Förslag om alternativ till häktning
- Förslag till begränsning av häktningstiderna
- Förslag till utökad restriktionsprövning av domstolarna och lagstiftad rätt till mänsklig kontakt
- Förslag om särskilda regler för barn (personer yngre än 18 år)
- Förslag till övriga åtgärder för att häktning ska minska

Lagändringarna för alternativ till häktning föreslås träda i kraft den 1 februari 2018 och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 april 2018.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden och överförmyndarnämnden. Överförmyndarnämnden avstår från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret instämmer i merparten av utredarens förslag, men ser att det i väsentliga delar saknas grundliga konsekvensbeskrivningar och lyfter därav vikten av ett mer genomarbetat förslag där bl.a. konsekvensbeskrivningar ur ett barnrättsperspektiv beaktas. Kontoret ser även en risk i att förslagen gällande att häktade ungdomar kan placeras på ungdomshem, samt förslagen gällande hemarrest- och områdesarrest, kommer att medföra kostnadsökningar för socialtjänsten.

Socialnämnden instämmer i förslaget om att häktade ungdomar ska placeras på särskilda ungdomshem inom Statens institutionsstyrelse (SiS) samt stödjer förslaget

om begränsad tid för hur länge en ungdom kan vara häktad. Däremot anser nämnden att förslaget om hemarrest eller områdesarrest är tveksamt och ifrågasätter om det är lämpligt att ungdomar ska kunna få denna möjlighet och om de kommer kunna klara av att verkställa häktningen.

Mina synpunkter

Jag instämmer i många av de förslag som presenteras i betänkandet. Förslagen om upphörande av isolering av barn och införande av tidsfrister för att begränsa häktningstiden för ungdomar är bra. Det gäller även förslaget om att upphöra med att förvara ungdomar i polisarrest. Förslagen har tydliga barnrättsperspektiv. För att säkerställa att barnrättsperspektivet är fortsatt utgångspunkten i utredningens arbete behöver ett antal områden och frågor utredas ytterligare och konsekvensanalyser göras.

Jag vill särskilt lyfta vikten av att analyser görs av förslaget att ungdomar som häktas ska placeras på någon de sex särskilda ungdomshemmen som bedrivs i Statens institutionsstyrelses regi. Vad innebär det att ungdomarna riskerar att hamna långt från bostadsorten under häktningstiden? Vilka svårigheter och kostnadsökningar kommer att uppstå för socialtjänsten i bostadsorten när ungdomen är placerad långt bort? Jag anser att det är lämpligt att några av de sex institutionerna där häktade ungdomar ska placeras ska vara nära Sveriges största städer som Stockholm, Göteborg och Malmö. Analys behöver även göras kring förslaget om att det är endast en institution som föreslås ta emot flickor.

Vidare behöver klargöras att häktade ungdomar inte ska placeras på samma avdelningar som redan dömda ungdomar. Forskning pekar på att de största riskfaktorerna för återfall i brott är kriminella kamrater. Därför är det inte lämpligt att blanda häktade och dömda ungdomar i samma avdelningar.

Förslaget om hem- och områdesarrest behöver utredas ytterligare innan lagändring görs. Det finns många risker och utmaningar med förslaget när det gäller ungdomar som har anklagats för brott av allvarligare karaktär.

I den mån förslag i betänkandet ska genomföras måste kommunerna kompenseras för kostnadsökningarna som uppstår. I övrigt hänvisar jag till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” Färre i häkte och minskad isolering” (SOU 2016:52) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 17 november 2016

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen – en sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

I juli 2015 gav regeringen i uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag på hur användningen av häktning och restriktioner kan minska, vilka presenterades i SOU (2016:52). I augusti 2016 lämnade utredaren ett antal förslag på förändringar. Särskilt fokus i uppdraget har varit förändringar kring unga lagöverträdare.

I betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) presenteras följande författningsförslag:

- Förslag om alternativ till häktning
- Förslag till begränsning av häktningstiderna
- Förslag till utökad restriktionsprövning av domstolarna och lagstiftad rätt till mänsklig kontakt
- Förslag om särskilda regler för barn (personer yngre än 18 år)
- Förslag till övriga åtgärder för att häktning ska minska

Lagändringarna för alternativ till häktning föreslås träda i kraft den 1 februari 2018 och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 april 2018. Förslagen på lagändringarna beskrivs i korthet nedan.

1. Alternativ till häktning

Till de befintliga alternativen reseförbud och anmälningsskyldighet tillkommer två alternativ till häktning, vilka är *hemarrest* och *områdesarrest*. Dessa alternativ innebär att den misstänkte förbjuds att lämna bostaden eller ett visst geografiskt område annat än vid vissa bestämda tider och för särskilda ändamål. Utgångspunkten är att den misstänkte ska kunna behålla eventuellt arbete, utbildningsplats, eller annan dagverksamhet. Efterlevnaden av förbudet ska övervakas elektroniskt och det är Kriminalvården som ska ansvara för övervakningen.

2. Begränsning av häktningstiderna

Häktningstiderna ska begränsas genom tidsfrister, vilket innebär att en misstänkt, fram till att åtal väcks, högst får vara häktad i en sammanhängande period om sex månader. Om den häktade är under 18 år är tidsfristen istället tre månader och får endast förlängas om åklagaren bedömer att det är absolut nödvändigt.

3. Utökad restriktionsprövning av domstolarna och lagstiftad rätt till mänsklig kontakt

Rätten ska pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter utifrån olika restriktionskategorier vilka är; kontakter med personer utanför häktet, vistelse i gemensamhet med andra intagna, samsittning med annan intagen och möjlighet att följa vad som händer i omvärlden.

I de fall åklagaren bedömer att inskränkning inom de ovan nämnda restriktionskategorierna är nödvändiga behöver rätten i sitt beslut redovisa skälen för det.

4. Särskilda regler för barn

Häktade personer under 18 år ska förvaras på ett särskilt ungdomshem inom (SiS). Om barnet ska förvaras i häkte behöver åklagaren motivera mycket starka skäl för detta och löpande ompröva beslutet. Häktade barn ska ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med annan dagligen.

5. Övriga åtgärder för att häktning ska minska

Den så kallade tvåårsregeln, som innebär en presumtion för häktning vid misstanke om brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan, ska tas bort.

Konsekvensbeskrivning av förslagen

Utredningen bedömer att föreslagna lagändringar kommer att skapa förutsättningar för ett mer effektivt utredningsarbete, vilket sannolikt kommer att medföra kostnadsminskningar för samhället på sikt. Initialt bedöms kostnaderna för myndigheterna som behöver bygga om häkten, skapa fler platser på särskilda ungdomshem (SiS) att öka, men att förslagen efter ett par år kommer att resultera i kostnadsbesparingar genom färre häktesdygn.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden och överförmyndarnämnden. Överförmyndarnämnden avstår från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 oktober 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till utredningens förslag. Barnrättsperspektivet ska genomsyra samtliga av stadens verksamheter och beslut som fattas inom dessa. Kontoret välkomnar därmed förslag som kan resultera i att stärka unga personers hälsa och utveckling, vilket samspelar väl med Stockholms stads verksamhetsmål 4.4 om att Stockholms är en stad som respekterar och lever upp till barnets rättigheter i enlighet med FN:s barnkonvention.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslagen om att ungdomar inte ska förvaras i polisarrest, samt att tidsfrister införs för att begränsa hur länge en ungdom får vara häktad. Vidare ställer sig kontoret positivt till att ungdomar ska få möjlighet till mer mänsklig kontakt under sin häktning, både från familj och vänner, men även från personal med specialistkompetens. Vidare vill kontoret understryka vikten av ungdomars möjlighet till skolgång.

Det är emellertid angeläget att det finns ett väl fungerande rättsystem. Kopplat till detta finns det skäl att omvärdera och ytterligare precisera, samt beakta konsekvenser av vissa förslag i utredningen.

Stadsledningskontoret delar flera av socialnämndens synpunkter gällande förslaget om att placera ungdomar på särskilt ungdomshem. Kontoret vill lyfta fram att det saknas konsekvensbeskrivningar ur ett barnrättsperspektiv gällande att det endast är sex institutioner i landet som ska ta emot häktade ungdomar. De ungdomar som häktas och som placeras på någon av dessa institutioner kan hamna långt ifrån sin bostadsort. Detta gör att ungdomarna i mindre utsträckning kommer att kunna ta emot besök från till exempel sina anhöriga, sin offentliga försvarare eller från socialtjänsten. Därtill är inte jämställdhetsperspektivet analyserat, det vill säga att det bara är en institution som föreslås kunna ta emot flickor. Detta kan skapa svårigheter om det till exempel är flera flickor som blir häktade för ett gemensamt brott och därför måste placeras på samma institution.

I utredningen föreslås att ungdomar som är häktade placeras på en av de sex institutioner som verkställer påföljd enligt LSU. I utredningens förslag framgår inte om de häktade ungdomarna ska placeras på samma avdelning som redan dömda ungdomar som avtjänar straff i enlighet med LSU. Kontorets bedömning är att ungdomar som endast är misstänkta ska hållas avskilda från ungdomar som är dömda för allvarliga brott. Vanligt förekommande

brott som ungdomar begått när det döms till LSU är rån, grov misshandel, narkotikabrott, dråp, mord och sexualbrott. Kontoret vill därmed understryka riskerna med att blanda dömda ungdomar med misstänkta ungdomar. Detta med anledning av att det finns stöd i forskningen att en av de tyngsta riskfaktorerna för återfall i brott är kriminella kamrater.

Stadsledningskontoret ställer sig även tveksam till utredningens förslag om hem- och områdesarrest. Anledningen är att ungdomar som häktas för allvarliga brott oftast har en komplex situation med flera kända riskfaktorer för återfall i brott till exempel kriminella kamrater, koncentrationssvårigheter eller missbruk. Ungdomen ska kunna följa det restriktiva regelverket för den elektroniska övervakningen, vilket flera ungdomar kan ha svårigheter att hantera.

Det bedöms därmed finnas en överhängande risk, trots stödinsatser från socialtjänsten, att ungdomen inte kommer att klara av att efterleva det regelverk som hemarresten eller områdesarresten kräver. Att tillämpa hem- och områdesarrest kan därför ifrågasättas när det gäller ungdomar som anklagas för brott av allvarligare karaktär. Förslagets lämplighet bör därför utredas närmare.

Stadsledningskontoret ser en risk i att förslaget kommer att medföra kostnadsökningar för socialtjänstens anställda genom längre resor och ökad arbetstid eftersom att ungdomshemmen, organiserade inom SiS inte ligger i Stockholmsområdet. Vidare finns det en risk att ungdomen inte kommer att klara av att verkställa hemarresten eller områdesarresten utan omfattande stödinsatser från socialtjänsten. Dessa omfattande stödinsatser måste i så fall rikta sig både till ungdomen och till ungdomens familj. Även detta kommer sannolikt medföra ökade kostnader för socialtjänsten. Stadsledningskontoret förutsätter att kommunerna, om förändringarna genomförs, kommer att kompenseras för de kostnadsökningar förslaget medför.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen av betänkandet ”Färre i häkte och minskad isolering” (SOU 2016:52) får anses besvarad med vad som sagts i detta tjänsteutlåtande.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 oktober 2016 följande.

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 23 september 2016 har i huvudsak följande lydelse.

I huvudsak ställer sig förvaltningen positiv till utredarens förslag. Nedan följer en redovisning för varje aktuellt avsnitt med kommentarer för respektive område.

Ungdomar ska placeras på särskilt ungdomshem

Förvaltningen instämmer i förslaget att häktade ungdomar under 18 år ska vara placerade på SiS:s särskilda ungdomshem. Boendemiljön på de särskilda ungdomshemmen är bättre lämpad att kunna svara upp mot ungdomarnas behov exempelvis vad gäller personligt stöd under häktningen, personaltäthet, fler yrkeskategorier att tillgå med kompetens utifrån respektive verksamhetsområde samt möjligheter till skolgång.

Förvaltningen anser att det saknas konsekvensbeskrivningar ur ett barnperspektiv gällande att det endast är sex institutioner i landet som ska ta emot häktade ungdomar. De ungdomar som häktas och som placeras på någon av dessa institutioner kan hamna långt ifrån sin bostadsort. Detta gör att ungdomarna i mindre utsträckning kommer att kunna ta emot besök från till exempel sina anhöriga, sin offentliga försvarare eller från socialtjänsten. Det blir också i och med detta svårare för socialtjänsten att utreda och bedöma ungdomens

eventuella vårdbehov. Avståndet kommer att innebära kostnadsökningar för socialtjänsten i form av resor och arbetstid. För att minimera dessa negativa konsekvenser skulle ett förslag kunna vara att flera av de idag redan befintliga institutionerna som SiS har skulle kunna ta emot häktade ungdomar och fokusera platserna till institutioner nära Sveriges tre största städer (Stockholm, Göteborg och Malmö).

I SOU:n föreslås att ungdomar som är häktade placeras på en av de sex institutioner som verkställer påföljd enligt LSU. I utredarens förslag framgår inte om de häktade ungdomarna ska placeras på samma avdelning som ungdomar som verkställer LSU. Förvaltningens bedömning är att ungdomar som endast är misstänkta för brott ska hållas avskilda från ungdomar som är dömda för allvarliga brott till LSU. De vanligaste brotten som ungdomar begått när de dömts till LSU är rån, grov misshandel, dråp, mord, narkotikabrott och sexualbrott. Förvaltningen vill lyfta fram att det finns risker med att blanda dömda ungdomar med misstänkta ungdomar. Detta med anledning av att det finns stöd i forskningen att en av de tyngsta riskfaktorerna för återfall i brott är kriminella kamrater. Ungdomarna skapar nya bekantskaper med andra ungdomar som är dömda för allvarliga brott vilket är en riskfaktor för återfall i brott.

I SOU:n föreslår den särskilda utredaren att SiS får i uppdrag att bygga om och utöka antalet platser med totalt ytterligare 15 platser i landet. Det kan uppstå en så kallad bortträningseffekt om det är fler än 15 platser som behövs för häktade ungdomar. De ungdomar som dömts till påföljden LSU eller vårdas med stöd av lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) får då stå tillbaka till förmån för de häktade ungdomarna. Redan idag råder det platsbrist inom SiS för ungdomar som vårdas med stöd av LVU.

I utredningen är inte jämställdhetsperspektivet analyserat, det vill säga att det bara är en institution som föreslås kunna ta emot flickor. Detta kan skapa svårigheter om det till exempel är flera flickor som blir häktade för ett gemensamt brott och därför måste placeras på samma institution. Därutöver tillkommer att om en flicka häktas kan det bli långt avstånd att resa för att verkställa häktningen.

Förvaltningen noterar också att det inte framgår vad som händer om en ungdom häktas och placeras på ett särskilt ungdomshem innan sin 18-årsdag och fyller 18 år under häktningstiden. Regelverket behöver tydliggöras om ungdomen då ska vara kvar på det särskilda ungdomshemmet eller om ungdomen ska överföras till ett häkte.

Mänsklig kontakt och förbud isolering

Förvaltningen instämmer i att det är positivt att ungdomarna ska få möjlighet till mer mänsklig kontakt under sin häktning. Förslaget innebär en ökning från under två timmar per dygn till minst fyra timmar per dygn. Samtidigt behöver det beaktas vem ungdomen umgås med och om det i sig kan utgöra en risk. Förvaltningen delar synen på att ungdomar inte ska isoleras.

Hemarrest och områdesarrest

Förvaltningen ställer sig tveksam till hemarrest och områdesarrest för ungdomar. Motiveringen är att ungdomar som häktas för allvarliga brott har oftast en komplex situation med flera kända riskfaktorer för återfall i brott till exempel kriminella kamrater, koncentrationssvårigheter eller missbruk. Ungdomen ska kunna följa det restriktiva regelverket för den elektroniska övervakningen, vilket flera ungdomar kan ha svårigheter att hantera.

När en ungdom blir misstänkt för ett allvarligt brott är det vanligt att detta utlöser en krisreaktion i ungdomens familj. Konfliktnivån i ungdomens familj kan vara hög och situationen skör och svår för ungdomens föräldrar att hantera. Det finns en överhängande risk att ungdomen inte kommer att klara av att verkställa hemarresten eller områdesarresten utan omfattande stödinsatser från socialtjänsten. Dessa omfattande stödinsatser måste i så fall rikta sig både till ungdomen och till ungdomens familj. Detta kan sannolikt medföra ökade kostnader för socialtjänsten.

Om den elektroniska övervakningen ska genomföras med fotboja vill förvaltningen också

lyfta fram att det kan bli en statusmarkering för ungdomen att visa upp sin fotboja för sina kamrater och på så sätt stärkas i sin kriminella identitet. Fotboja är starkt förknippat som en påföljd som alternativ till fängelse i Sverige. Att verkställa en häktning med fotboja skulle således kunna förväxlas med att vara dömd för ett allvarligt brott.

Förvaltningen vill framhålla att i Sverige finns det en lång tradition och syn på att Kriminalvården inte ska hantera unga lagöverträdare om det inte är absolut nödvändigt. Istället ska socialtjänsten utifrån sin roll och kompetens agera om ungdomen behöver skydd eller stöd. Förslaget om hemarrest eller områdesarrest går emot denna långvariga tradition. Ungdomen skulle då få ökade kontakter med Kriminalvården under verkställigheten av häktningen. Utredarens andra förslag om att SiS ska ta emot häktade ungdomar går mer i linje med den tradition som råder i Sverige. Ett alternativ om häktningen ska genomföras med hemarrest eller områdesarrest är att SiS får ansvaret för verkställigheten istället för Kriminalvården.

Förvara inte barn i polisarrest

Förvaltningen delar utredarens syn på att ungdomar inte ska förvaras i polisarrest och att övervakningen ska ske på ett annat betryggande sätt.

Tidsfrister

Förvaltningen instämmer i utredarens förslag om att införa tidsfrist för hur länge en ungdom kan vara häktad.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.