

Effektivare insatser mot
ungdomsbrottslighet

Förord

Genom beslut den 17 mars 2009 av chefen för Justitiedepartementet uppdrogs åt länspolismästaren Mats Löfving att biträda departementet med en översyn av hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Den 1 april 2009 anställdes handläggaren vid Rikspolisstyrelsen Christina Kiernan för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget. Polismästarna Stefan Mann och Björn Folkesson har också bistått i utredningens arbete.

Denna promemoria är resultatet av ett gemensamt arbete av nu nämnda personer. Den är därför skriven i vi-form. Jag är dock ensam ansvarig för förslagen. Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Linköping i december 2009

Mats Löfving

/Christina Kiernan

Innehåll

Sammanfattning.....	9
Uppdraget.....	9
Arbetet i utredningen.....	10
Våra utgångspunkter.....	10
En kraftsamling mot ungdomsbrott	11
Ekonomisk styrning.....	12
En tidig upptäckt.....	13
En skyndsam handläggning	14
BAKGRUND OCH FAKTA	17
1 Uppdraget och arbetet i utredningen	19
1.1 Uppdraget.....	19
1.2 Delredovisning	20
1.3 Arbetet i utredningen	21
2 Inledande överväganden och utgångspunkter	23
2.1 Kort omvärldsanalys	23

2.2	Vår slutsats	26
2.3	Så uppfattar vi uppdraget	27
2.4	Avgränsningar och definitioner	27
3	Fakta och teori om brottsprevention och ungdoms- brottslighet	31
3.1	Inledning	31
3.2	Fakta om ungdomsbrottslighet	32
3.3	Brottsprevention	34
3.3.1	Brottsförebyggande arbete i allmänhet	34
3.3.2	Preventionsteorier	35
3.3.3	Rättsväsendets arbete för att förebygga ung- domsbrottslighet	35
3.4	Risk- och skyddsfaktorer	36
3.4.1	Inledning	36
3.4.2	Den nationella makronivån	37
3.4.3	Närmiljön	38
3.4.4	Kamratgruppen	38
3.4.5	Individ- och familjenivån	39
3.5	Forskningens begränsningar	43
3.6	Evidensbaserade insatser	43
4	Aktörer, roller och rättsregler	47
4.1	Inledning	47
4.2	Barnkonventionen	47
4.3	Statsmaktsnivån	49
4.4	Myndighetsnivån	50
4.4.1	Socialnämnden	50

4.4.2	Polisen	52
4.4.3	Samspelet mellan socialtjänsten och polisen	55
4.4.4	Skolan	55
4.4.5	Polisens unika uppdrag i rättskedjan	57
4.5	Sekretessen sedd från den unges perspektiv	58
4.6	Förutsättningar för samverkan	59
5	Processkartläggning	61
5.1	Inledning	61
5.2	Processkartläggning som metod	62
5.3	Gällande rättsregler	62
5.4	Lagföringsprocessen i Norrköping	63
5.5	Kartläggning av lagföringsprocessen	65
5.5.1	Okänd gärningsman	66
5.5.2	Känd gärningsman	67
5.5.3	Åklagarens handläggning	72
5.5.4	Huvudförhandling	74
5.5.5	Ungdomstjänst och ungdomsvård	75
6	Vad säger de unga?	79
6.1	Inledning	79
6.2	Richards berättelse	80
6.3	Leos berättelse	82
6.4	Richard och Leos slutsatser	84
6.4.1	Allmänt	85
6.4.2	Påföljder och snabb reaktion	86
6.4.3	Skolan	87

7	Goda exempel	89
7.1	Inledning.....	89
7.2	Ung & Trygg i Göteborg och Mölndal	90
7.3	Ungdomssektionen vid länskriminalpolisen i Stockholms län	92
7.4	ÖreFÖR i Örebro.....	94
7.5	SSP i Danmark.....	96
7.6	Bekymringssamtal i Norge	100
7.7	Youth Offending Teams i Storbritannien	101
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	103
8	Inledande överväganden.....	105
8.1	Utgångspunkter	105
8.2	Polisens ungdomscentrum – en kraftsamling mot ungdomsbrott.....	106
8.3	Våra övriga förslag.....	106
8.4	Överväganden som inte föranlett förslag	107
9	En kraftsamling mot ungdomsbrott.....	109
9.1	Inledning.....	109
9.2	Polisens ungdomscentrum.....	109
9.2.1	Problembild.....	110
9.2.2	En tydligare styrning	111
9.2.3	Polisens ungdomscentrum inrättas.....	112
9.2.4	Organisation, ansvar och rollfördelning.....	114
9.2.5	En helhetssyn	116

9.2.6	Samverkan med kommunerna.....	117
9.2.7	Författningsreglering.....	118
9.2.8	Kompetens och bemanning.....	118
9.2.9	Finansiering.....	119
9.3	En alternativ, försiktigare väg framåt.....	119
9.4	Ett särskilt uppdrag inom ramen för Polisens ungdomscentrum	120
10	Ekonomisk styrning	125
10.1	Inledning.....	125
10.2	En starkare styrning för att hålla tidsfristerna	125
11	En tidig upptäckt	129
11.1	Inledning.....	129
11.2	En begränsning av sekretessen mot anmälade myndighet.....	129
11.3	Myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan.....	130
11.4	Utvärdering av Socialstyrelsens handbok.....	131
11.5	Skolan och polisen	133
12	En skyndsam handläggning.....	137
12.1	Inledning.....	137
12.2	Ungdomsbrott bör i större utsträckning utredas och avdömas där den unge bor.....	137
12.2.1	Den önskvärda inriktningen	138
12.2.2	Vad frågan gäller	138
12.2.3	Allmänt om forumreglerna	139

12.2.4 Domstolsforum.....	139
12.2.5 En kartläggning av domstolspraxis	140
12.2.6 Utredningsforum	140
12.2.7 Utredningsforum i praktiken.....	141
12.2.8 Ett uppdrag till RPS och Åklagarmyndigheten	142
12.3 Den särskilda lagregleringen av vem som är förundersökningsledare i ungdomsärenden bör avskaffas	143
12.3.1 Fördelningscirkuläret	143
12.3.2 Särregleringen för vissa ungdomsärenden	144
12.3.3 Brister i nuvarande regelverk.....	144
12.3.4 En flexiblare lösning	146
12.4 Bättre anpassade och kortare handläggningstider.....	147
12.4.1 Skyndsamhetskravet vid förundersökning och dess innebörd	147
12.4.2 Vår utgångspunkt.....	148
12.4.3 Bättre anpassade handläggningstider inom ramen för det särskilda skyndsamhetskravet	149
12.4.4 Vissa åtgärder för att förkorta handläggningstiderna.....	149
Bilaga 1 Utredningens direktiv	151
Bilaga 2 Utredningens referensgrupp.....	155
Bilaga 3 Deltagare vid utredningens hearingar	157
Bilaga 4 Brå:s publikationer om ungdomar och ungdomsbrottslighet utgivna fr.o.m. år 2000	161
Bilaga 5 Kartläggning av lagföringsprocessen	165
Bilaga 6 Geografiska verksamhetsområden för Polisens ungdomscentrum	167

Sammanfattning

Uppdraget

Som ett led i regeringens satsning för att förebygga ungdomskriminalitet beslutade justitieministern den 17 mars 2009 ett uppdrag som bl.a. syftar till att lämna förslag på hur rättsväsendets myndigheter och andra aktörer kan effektivisera insatserna för att förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil.

Enligt direktiven för uppdraget ska utredaren föreslå konkreta åtgärder för att avhjälpa de hinder som finns när det gäller myndigheternas arbete med att förebygga ungdomsbrottslighet. De hinder som finns ska beskrivas och identifieras genom en processkartläggning som visar hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Goda exempel på rutiner i detta arbete ska lyftas fram. De åtgärder som föreslås ska fokusera på ett förbättrat samarbete mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Möjligheterna att förkorta tiden mellan brottslig gärning och samhällets reaktion i syfte att stärka rättsväsendets brottsbekämpande roll ska särskilt beaktas.

De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och medelsramar samt utgå från den befintliga ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

Arbetet i utredningen

För att få belyst hur polismyndigheterna samverkar kring ungdomar idag har utredningen genomfört en insamling av goda exempel från landets samtliga polismyndigheter.

Utredningen har också genom hearingar med deltagare från myndigheter och föreningar som arbetar med ungdomar tagit del av erfarenheter och synpunkter kring samhällets insatser avseende unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. En kartläggning av lagföringsprocessen för unga lagöverträdare har genomförts. Kartläggningen har gett ytterligare perspektiv på uppdraget.

Företrädare för utredningen har deltagit i hearingar och seminarier samt gjort studiebesök i Sverige och Danmark.

En referensgrupp har varit knuten till utredningen.

Våra utgångspunkter

Intrycken och slutsatserna av de insamlingar som vi gjort under utredningsarbetet kan sammanfattas i nedanstående punkter. De är utgångspunkter för våra förslag.

- ”Ungdomar påpekar ofta att det största sveket de vet är att det finns vuxna som sett och vet att de behöver hjälp men inte gör något.”¹
- Alla barn och ungdomar har rätt till samma stöd och hjälp oberoende av var de bor.²
- ”Skolan är den viktigaste upptäckaren av ungdomar på väg in i kriminalitet.”³
- Frågor om ungdomskriminalitet är väl utforskade. Kunskaperna skulle kunna utnyttjas betydligt bättre.⁴
- Det är i första hand inte lagstiftningen som brister.

¹ Hearing i Umeå den 30 september 2009.

² Barnkonventionen.

³ Hearing i Hallsberg den 6 oktober 2009.

⁴ Brå, Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering, 2009.

- Det finns få goda exempel på samverkan som syftar till att tidigt identifiera den lilla andel unga som löper risk att utvecklas till vanekriminella. Spridningen av goda exempel är i allmänhet svag och går långsamt.⁵
- Statens och kommunernas verksamheter måste samordnas bättre så att de unga kan mötas med en helhet.
- Styrningen på nationell nivå måste stärkas så att en tydlig väg framåt anvisas för att förebygga ungdomars kriminalitet. Det är möjligt utan att göra avkall på behovet av lokala anpassningar.

En kraftsamling mot ungdomsbrott

Under denna rubrik redovisar vi förslag som syftar till att utveckla främst polisens insatser mot ungdomsbrott.

Polisens ungdomscentrum

Det finns starka verksamhetsmässiga och samhällsekonomiska skäl för att den kraftsamling som behövs när det gäller metodutveckling, enhetlighet, samverkan och utvärdering inom området ungdomskriminalitet ska göras på regional nivå. Regeringen bör därför ge Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag att inrätta Polisens ungdomscentrum på åtta orter i landet.

Vid dessa centrum bör en nära samverkan med berörda kommuner säkerställas genom ett av följande två alternativ:

- a. Regeringen ingår ett nationellt avtal med Sveriges Kommuner och Landsting om samverkan eller
- b. Regeringen ger RPS ett uppdrag att verka för en motsvarande överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting.

Som ett försiktigare alternativ till att inrätta ungdomscentrum kan utvecklingsarbetet inledningsvis begränsas till ett antal kommuner med ett nationellt avtal enligt punkten a. som grund. Det inarbetade systemet med modellområden kan användas för detta.

⁵ Kapitel 7.

Ett särskilt uppdrag inom ramen för Polisens ungdomscentrum

Regeringen bör ge RPS i uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens inhämtning av information beträffande ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil och för hur socialnämnden ska få del av denna information.

Vidare bör regeringen ge RPS och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i socialtjänstens bearbetning och analys av samma information. Riktlinjerna bör innefatta användningen av strukturerade screening- och bedömningssystem anpassade efter svenska förhållanden.

Uppdragen bör genomföras i nära samverkan med kommunernas socialtjänst inom ramen för de föreslagna ungdomscentrumen.

Ekonomisk styrning

Under denna rubrik redovisar vi förslag som avser regeringens styrning av Polisens och Åklagarmyndighetens arbete med utredningar som avser ungdomsbrott.

En starkare styrning för att hålla tidsfristerna

Det är angeläget att de lagstadgade tidsfristerna avseende unga lagöverträdare hålls. Anslagstilldelningen kan användas som styrmedel i detta syfte. Regeringen bör därför uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att hålla inne vissa medel. År 2010 kan detta ske genom att en viss del av de resursförstärkningar som tillförts de lokala organisationerna hålls inne och istället fördelas senare och då i förhållande till hur tidsfristerna hållits.

En sådan åtgärd bör kombineras med ett uppdrag till RPS att, i samråd med Åklagarmyndigheten och Brottsförebyggande rådet (Brå), vidareutveckla myndigheternas uppföljningssystem så att fristerna i ungdomsärenden kan följas upp bättre.

En tidig upptäckt

Under denna rubrik redovisar vi förslag till åtgärder som har det gemensamt att de avser myndigheternas arbete med att tidigt upptäcka unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil.

En begränsning av sekretessen mot anmälade myndighet

En ny bestämmelse bör införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) av innebörd att sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning med anledning av en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) lämnas ut till den myndighet som gjort anmälan.

Myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan

Regeringen bör uppdra åt RPS, Socialstyrelsen och Skolverket att i samråd anordna för polisen och kommunerna myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan.

Utvärdering av Socialstyrelsens handbok

Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och återsrapportera vilket genomslag den av myndigheten nyligen utgivna handboken⁶ fått för socialtjänstens arbete med att förebygga ungdomskriminalitet, i synnerhet när det gäller att öka socialtjänstens förmåga att förhindra unga att utveckla en vanekriminell livsstil.

⁶ Socialstyrelsen, *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten*, Västerås 2009.

Skolan och polisen

Inte bara polisen utan också skolan har ett brottsförebyggande uppdrag. Alla unga tillbringar större delen av sin vakna tid i skolan. Skolan har således betydande möjligheter att påverka de skydds- och riskfaktorer som är så betydelsefulla för om den unge ska bli kriminell.

Av särskilt intresse för vårt uppdrag är polisens närvaro i skolan och hur skolan ska hantera brottsmisstankar mot elever.

Vi lämnar inga särskilda förslag i denna del, men anser att flera av de frågor som aktualiseras i detta sammanhang lämpar sig mycket väl för att hanteras inom ramen för de polisiära ungdomscenter som vi förordar i kapitel 9.

En skyndsam handläggning

Under denna rubrik redovisar vi förslag med anknytning till utredningen av ungdomsbrott. Samtliga förslag avser åtgärder i syfte att utreda brotten snabbare med bibehållen rättsäkerhet.

Ungdomsbrott bör i större utsträckning utredas och avdömas där den unge bor

Ungdomsbrott bör, inom ramen för det regelverk som rättegångsbalken (RB) anvisar, utredas och avdömas där den unge bor. Idag skiftar myndigheternas tillämpning av detta regelverk och tydliga regler saknas för vissa fall. Vår bedömning är att det inom ramen för en överenskommelse mellan Åklagarmyndigheten och RPS är möjligt att åstadkomma den önskvärda förändringen när det gäller *utredningsforum* i ungdomsutredningar utan att ändra i lagstiftningen. Vidare bör en kartläggning göras av hur RB:s regler om domstolsforum tillämpas i praktiken när det gäller ungdomsmål.

Regeringen bör därför uppdra åt Brå att genomföra en nationell kartläggning av hur åklagare och domstolar tillämpar RB:s regler om *domstolsforum* i ungdomsmål.

Regeringen bör vidare uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att träffa en överenskommelse om och utfärda föreskrifter och allmänna råd i frågan om *utredningsforum*. En sådan överenskommelse bör föregås av en kartläggning av efter vilka riktlinjer som åklagare och polis bestämmer utredningsforum och vilka konsekvenser detta får för handläggningen.

Den särskilda lagregleringen av vem som är förundersökningsledare i ungdomsärenden bör avskaffas

För ungdomsärenden regleras fördelningen av förundersökningsledningen mellan åklagare och polis genom lagstiftning med avsteg från de allmänna reglerna i RB. Denna särskilda reglering i 3 § LUL bör avskaffas. Istället bör regeringen uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att, i enlighet med vad som gäller beträffande övriga brott, reglera fördelningen av förundersökningsledarskapet i det gemensamma s.k. fördelningscirkuläret. Vårt förslag överensstämmer med vad Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tidigare föreslagit.

Bättre anpassade och kortare handläggningstider

Regeringen bör ge RPS och Åklagarmyndigheten ett gemensamt uppdrag att, inom ramen för nuvarande regelverk, utarbeta föreskrifter och allmänna råd, inkl. tidsfrister, för utredningar av ungdomsbrott.

Regeringen bör vidare ge RPS ett uppdrag att vidta åtgärder för att ytterligare förkorta handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket i ungdomsbrottsärenden.

BAKGRUND OCH FAKTA

1 Uppdraget och arbetet i utredningen

1.1 Uppdraget

Ett effektivt rättsväsende är en förutsättning för att samhällets insatser mot brottsligheten ska bli framgångsrika. Under de kommande åren förväntas arbetsbelastningen i rättsväsendet öka som en följd av en fortsatt ökad ärendetillströmning. Detta beror till stor del på statsmakternas ökade satsningar på rättsväsendet och då främst Polisen. Nu är det angeläget att undanröja de strukturella hinder som finns så att resurstillskotten verkligen leder till en ökad effektivitet.

Ungdomar är en särskilt viktig målgrupp när det gäller att minska brottsligheten. Ett grundläggande mönster både i Sverige och internationellt är att ungdomsåren är den mest brottsintensiva perioden i livet. Pojkar är mer brottsaktiva än flickor. Den brottsliga aktiviteten är dock övergående för den stora majoriteten av ungdomar. Flertalet ungdomar som begår brott har gjort det vid något enstaka tillfälle, medan en mindre andel har begått många brott. Statistiken visar att ca 22 procent av samtliga lagförda personer är en ung person i åldern 15–20 år trots att denna åldersgrupp utgör endast ca 10 procent av den straffbara befolkningen.⁷ Det finns en förhållandevis liten grupp unga som tidigt börjar begå brott och som fortsätter med detta genom ungdomsåren och in i vuxen ålder, dvs. utvecklar en vanekriminell livsstil.

⁷ Brå-rapport 2009:17, Kriminalstatistik 2008, s. 152.

Rättsväsendets handläggning av ungdomsären har under åren varit föremål för en rad översyner och inspektioner.

Som ett led i regeringens satsning för att förebygga ungdomskriminalitet beslutade justitieministern den 17 mars 2009 ett uppdrag som bl.a. syftar till att lämna förslag på hur rättsväsendets myndigheter och andra aktörer kan effektivisera insatserna för att förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil.

Enligt direktiven för uppdraget ska utredaren föreslå konkreta åtgärder för att avhjälpa de hinder som finns när det gäller myndigheternas arbete med att förebygga ungdomsbrottslighet. De hinder som finns ska beskrivas och identifieras genom en processkartläggning som visar hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Goda exempel på rutiner i detta arbete ska lyftas fram. De åtgärder som föreslås ska fokusera på en förbättrad samverkan mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Möjligheterna att förkorta tiden mellan brottslig gärning och samhällets reaktion i syfte att stärka rättsväsendets brottsbekämpande roll ska särskilt beaktas.

De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och medelsramar samt utgå från den befintliga ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

1.2 Delredovisning

En redogörelse för de åtgärdsförslag som utredaren avsåg att gå vidare med lämnades den 15 maj 2009. Flertalet av de synpunkter och förslag som redovisades i delredovisningen har vidareutvecklats och fullföljts i betänkandet. Därutöver har några ytterligare förslag tillkommit.

1.3 Arbetet i utredningen

Utredningen påbörjade sitt arbete i april 2009. Utöver utredaren och utredningssekreteraren har polismästarna Björn Folkesson och Stefan Mann bistått i utredningens arbete.

Utredningen har knutit en referensgrupp till sig och deltagarna redovisas i bilaga 2. Referensgruppen har sammanträtt tre gånger.

Utredningen genomförde under våren 2009 en insamling av goda exempel från landets samtliga polismyndigheter. Utredningen redovisar resultatet av denna insamling i kapitel 7 i betänkandet.

Utredningen var representerad vid hearingar arrangerade av utredningen mot kriminella grupperingar (Ju 2009:02) i Malmö och Göteborg 1-2 juni 2009 samt vid en utbildning angående bekymringssamtal i Växjö den 5 juni 2009. Vidare var utredningen företräd vid Stockholm Criminology symposium den 22-24 juni 2009.

Den 30 juni 2009 genomfördes en processkartläggning i Norrköping. Utöver företrädare för utredningen deltog de personer som finns angivna i kapitel 5 i betänkandet.

Utredningen har gjort studiebesök hos Ung i X-cons i Stockholm den 10 juni 2009 samt på Långanässkolan den 24 september 2009.

Den 27 augusti 2009 sammanträffade utredningen med fil.dr och universitetslektorn i psykologi Anna-Karin Andershed och fil.dr, universitetslektor och docenten i psykologi Henrik Andershed vid Örebro universitet för att samtala om risk- och skyddsfaktorer och bedömningsverktyget ESTER.

Under hösten 2009 har fyra hearingar genomförts i Umeå, Uppsala, Linköping och Hallsberg. Utöver företrädare för utredningen deltog de personer som finns angivna i bilaga 3.

Vidare har utredningen varit representerad vid Brottsförebyggande rådets (Brå) framtidskonvent i Västerås den 21-22 september 2009, vid Riksrevisionens seminarium om granskningen Hanteringen av unga lagöverträdare den 22 september

2009, vid Rikspolisstyrelsens (RPS) temadag för polismyndigheternas ledning om ungdomar, segregation och utanförskap den 25 november 2009 samt vid EUCPNs konferens Preventing Crime and Victimization among Children and Young People den 9-10 december 2009.

Utredningen har också tagit del av erfarenheter och utvecklingsarbetet hos den danska polisen och gjort ett studiebesök hos Københavns politikreds.

Utredningen har haft flera sammanträffanden med personal vid RPS angående polisens metodutveckling. Utredningen har också sammanträffat med RPS inspektionsgrupp avseende kontaktpolisverksamhet.

Utredningen har under arbetets gång haft kontakter med Åklagarmyndigheten, utredningen mot kriminella grupperingar (Ju 2009:02) och Statens Folkhälsoinstitut ang. institutets uppdrag att kartlägga det förebyggande arbetet i kommunerna som är särskilt riktat till barn och ungdomar i olika risk-situationer.

2 Inledande överväganden och utgångspunkter

2.1 Kort omvärldsanalys

Inom området ungdomsbrottslighet möts en rad intressen. Juridik möter sociologi och beteendevetenskap. Oenighet råder om behandlingsmodellens effektivitet. Samhällsekonomi ställs mot mänskliga behov. Offentligt ansvar ställs mot individens ansvar. Statsmakt ställs mot kommunalt självstyre. Prevention, d.v.s. att ta kostnaden nu, ställs mot repression, d.v.s. att ta kostnaden senare när problemet uppstått.

Normgivningsmakten är delad mellan riksdag och regering. Åtgärder som innebär ingripanden mot enskilda, liksom förpliktelser för kommunerna, ska riksdagen besluta om genom lag. Detsamma gäller budgeten för de statliga myndigheterna. Flertalet övriga frågor, inte minst den viktiga frågan om hur myndigheter ska arbeta och vara organiserade, beslutar regeringen om. Genom s.k. subdelegation har regeringen möjlighet att ge de centrala förvaltningsmyndigheterna möjlighet att meddela föreskrifter inom sina ansvarsområden.

Området ungdomsbrottslighet har varit och är föremål för såväl utredningar och granskningar som forskning. Bland *avslutade utredningar* kan nämnas betänkandet Barn som misstänks för brott från Barnbrottsutredningen (SOU 2008:111), betänkandet Lag om skydd och stöd för barn och unga från Barnskyddsutredningen (SOU 2009:68) och betän-

kandet Ingripanden mot unga lagöverträdare från Ungdomsbrottsutredningen (SOU 2004:122).

Riksrevisionen har i rapporten *Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process* (RiR 2009:12) *granskat* rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare. Granskningen utmynnar, som så många förr, i kritik för ineffektivitet och bristande samverkan.

Parallellt med vårt uppdrag *pågår* Påföljdsutredningen (Ju 2009:11) som bl.a. ska göra en översyn av påföljdssystemet för unga lagöverträdare (Dir. 2009:60), Utredningen (Ju 2009:02) mot kriminella grupperingar som ska föreslå åtgärder dels för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar, dels för att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar (Dir. 2009:8 och 2009:69) och Utredningen (U 2009:05) om skolans arbete med utsatta barn (Dir. 2009:80).

När det gäller *forskning* har enbart BRÅ hittills under 2000-talet publicerat sextiofem forskningsrapporter.⁸ Vidare har såväl statsmakterna som berörda myndigheter vidtagit en rad åtgärder som i större eller mindre utsträckning avser brottsförebyggande insatser som rör unga. Nedan redovisas ett urval av dessa åtgärder.

År 2001 publicerades *regeringens nationella brottsförebyggande program Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59). Programmet syftade till att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och uthålligt brottsförebyggande arbete inom alla samhällssektorer.

Riksdagen antog under våren år 2003 *propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*⁹ Som ett resultat av propositionen infördes lagbestämmelser om skyldighet att samverka. Dessutom fick Socialstyrelsen, i samverkan med Myndigheten för skolutveckling och RPS, i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan, vilken redovisades till regeringen i oktober år 2004. Strategin ska ses mot bakgrund av nödvändigheten och skyldigheten att samverka. Den ska vara ett stöd för långsiktig, stabil och framgångsrik samverkan till nytta

⁸ En sammanställning av dessa rapporter redovisas i bilaga 4.

⁹ Prop. 2002/03:53.

för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Strategin utkom i reviderad version i september år 2007.

Under våren år 2006 antog riksdagen *propositionen Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner*¹⁰ där två nationella handlingsplaner presenterades. Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador och Nationell handlingsplan mot narkotika. Syftet var att ange inriktningen för hur en förstärkning av samhällets insatser under åren 2006–2010 skulle genomföras och hur insatserna skulle följas upp.

År 2005 gav regeringen RPS, Rättsmedicinalverket (RMV), Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag¹¹ att medverka till etablering, uppföljning och utvärdering av försöksverksamhet med samverkan under gemensamt tak vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för misshandel och sexuella övergrepp, s.k. *barnabus*. Försöksverksamhetens syfte var att anlägga ett tydligt barnperspektiv på utredningarna och genom samverkan förbättra kvaliteten i utredningarna. Detta sammantaget skulle ge bättre underlag för rättsprocessen och för samhällets fortsatta insatser. Uppdraget har genomförts i nära samarbete med Brå, Brottsoffermyndigheten, Rädda Barnen och Sveriges Kommuner och Landsting. Rättssociologiska enheten vid Lunds universitet har haft i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. Försöksverksamheten pågick åren 2006–2007 och uppdraget slutredovisades den 1 mars 2008.¹²

I februari år 2007 beslutade RPS om direktiv angående *Samverkan mellan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*.¹³ Syftet med uppdraget var att lämna förslag till hur den lokala polisverksamheten långsiktigt kan utvecklas i landets samtliga kommuner genom att en gemensam lokal problembild tas fram för ett effektivare gemensamt arbete för ökad trygghet och minskad brottslighet. Arbetet

¹⁰ Prop. 2005/06:30.

¹¹ Ju2005/1181/KRIM.

¹² RPS, RMV, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Barnabus – försöksverksamhet med samverkan under gemensamt tak vid misstanke om brott mot barn*, Västerås 2008.

¹³ RPS dnr PoA-480-5788/06.

redovisades i en handlingsplan Samverkan Polis och kommun - för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet.

Under hösten år 2007 tog regeringen initiativ till en *nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten (GOB)*. En styrgrupp under ledning av Justitiedepartementet bildades. Syftet med styrgruppen var att säkerställa att mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten får ett brett och varaktigt genomslag. Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade i december år 2007 att ge sex experter i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som kunde lägga grunden för en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.¹⁴ Regeringen fattade i juli år 2008 tre beslut som innebar en tydlig förstärkning av insatserna mot den grova organiserade brottsligheten. Det är en satsning för att med kraft och uthållighet bekämpa de kriminella grupperingar som utnyttjar och skadar vårt öppna samhälle.

Rättsväsendet, och då främst Polisen, tillförs nu betydande resursförstärkningar.

Många, såväl forskare som politiker, anser att tidiga och tydliga åtgärder mot ungdomsbrottslighet idag motverkar grov brottslighet i morgon.

2.2 Vår slutsats

En analys av vad vi nu redovisat med utgångspunkt i praktiken skulle kunna se ut på följande sätt. Ett framgångsrikt arbete mot ungdomsbrottsligheten förutsätter enhetliga metoder och samverkan. Trots en omfattande forskning är avsaknaden av en "best practice" påfallande. Endast en mindre del av forskningen har omsatts i praktiska regler och när detta gjorts är efterlevnaden svag. Avsaknad av styrning, inte resursbrist, är den huvudsakliga orsaken till detta. För styrningen finns ett väl utvecklat regelsystem som kan utnyttjas bättre.

¹⁴ Ds 2008:38 Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten - överväganden och förslag.

2.3 Så uppfattar vi uppdraget

Direktiven för vårt arbete innebär sammanfattningsvis att vi ska föreslå åtgärder så att myndigheternas brottsförebyggande arbete när det gäller ungdomars kriminalitet kan förbättras. Våra förslag ska kunna genomföras inom nuvarande organisationsstruktur och medelsramar. Vårt fokus ska vara de ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. När det gäller val av myndigheter ska vårt fokus vara rättsväsendets myndigheter. När det gäller val av åtgärder ska vårt fokus vara sådana som avser samverkan. Vi ska särskilt beakta åtgärder som förkortar tiden mellan brottet och samhällets reaktion.

Vårt uppdrag är en del av partiledarprojektet Brottsbekämpning och ett effektivt rättsväsende. Vi har uppfattat detta så att vi därmed förväntas tänka förhållandevis fritt, men att de förslag vi redovisar ska vara konkreta.

Hur ska då vårt uppdrag ses mot bakgrund av den omvärldsanalys vi nyss redovisade?

Vi ser inga fördelar med att förändra ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter inom detta område. Däremot bör rättsväsendets myndigheter, främst Polisen, ta en mer aktiv roll när det gäller att identifiera de ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Vidare är vår bedömning att det område som vårt uppdrag avser är väl utforskat. Vi anser även att området är i huvudsak tillräckligt författningsreglerat. Detta gäller såväl den brottsförebyggande som den brottsutredande verksamheten. Däremot ligger det en betydande effektiviseringspotential i en starkare styrning inom områdena metod, enhetlighet, samverkan och utvärdering. Inriktningen av vårt arbete, och följaktligen också förslagen, grundar sig på denna syn.

2.4 Avgränsningar och definitioner

Av de som lagfördes under år 2007 var nästan en fjärdedel ungdomar i åldern 15-20 år. Det gör denna grupp till den mest

brottsaktiva i samhället. En mindre del av dessa ungdomar fastnar i en mer eller mindre omfattande och allvarlig kriminalitet - de utvecklar en vanekriminell livsstil. Tydliga åtgärder mot brottslighet i denna grupp idag kommer således att motverka grov brottslighet i morgon. *Vårt uppdrag* avser denna mindre grupp ungdomar. Vi fokuserar främst på rättsväsendets roll i arbetet med att identifiera dessa individer. Hur ser rollfördelningen ut mellan samhällets aktörer i detta arbete för att förebygga att unga utvecklar en vanekriminell livsstil? Viktiga framgångsfaktorer är ett tidigt och träffsäkert samarbete. Är processen sådan? Hur kan den stärkas och bli snabbare och effektivare? Vid sidan om detta lämnar vi även förslag som tar sikte på rättsväsendets åtgärder i det enskilda brottsärendet.

Någon uttrycklig definition av begreppet "*vanekriminell livsstil*" finns inte. Klart är att en stor del av alla brott begås av en liten grupp högaktiva brottslingar, ofta benämnda kroniskt kriminella eller vanekriminella. Dessa personer har utvecklat en kriminell livsstil och begår såväl grova som mindre grova brott.¹⁵

I rapporten Strategiska brott¹⁶ har Brå valt en kategorisering utifrån hur många gånger en person lagförts. I rapporten kategoriseras återfallsbrottsling som den som har lagförts fyra till åtta gånger och som kronisk brottsling den som har lagförts nio gånger eller fler.

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) möjliggör vård om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas bl.a. genom brottslig verksamhet. Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Det är först om brottsligheten ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan anses föreligga ett vård- och behandlingsbehov, som LVU kan bli aktuell att tillämpa.¹⁷ Vi drar slutsatsen att en vanekriminell livsstil kan uppstå på olika sätt, men att det krävs ett över tid norm-

¹⁵ Brå-rapport 2000:1, Brottsförebyggande åtgärder i praktiken s. 102.

¹⁶ Brå-rapport 2000:3.

¹⁷ Prop. 1979/80:1 Del A Om socialtjänsten, s. 254.

brytande beteende och kriminalitet för att en person ska anses ha en vanekriminell livsstil.

Man brukar skilja mellan samhällets insatser för att förebygga att unga utvecklar en vanekriminell livsstil - *brottsförebyggande verksamhet* - och de åtgärder som samhället vidtar när unga begått brott - *brottsutredande verksamhet*. Brottsförebyggande arbete, eller brottsprevention, är aktiviteter som syftar till att minska benägenheten att begå brott eller minska antalet tillfällen att begå brott.¹⁸ Definitionen ger en viss vägledning, men det kan vara svårt att skilja på t.ex. brottsprevention på universell nivå och drogpreventivt arbete. I vid bemärkelse är den brottsutredande verksamheten självklart också att anse som brottsförebyggande.

Med *barn* avses i barnkonventionen den som är under 18 år. Vi har utgått från denna definition. Någon i lag angiven definition av begreppen "*ung*" eller "*ungdom*" finns inte. Med hänvisning till de åldersgränser som anges i de centrala lagarna på området - LVU och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) - är det vår slutsats att man är att räkna som ungdom åtminstone tills man fyller 21 år. Vi utgår från detta.

Den brottsutredande verksamhet som avser brottsmisstänkta *barn som inte fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet* har nyligen varit föremål för en översyn av en särskild utredare.¹⁹ I vårt uppdrag lämnar vi därför inga förslag inom detta område. Däremot kommer vi att behandla denna ålderskategori från ett brottsförebyggande perspektiv.

Med hänsyn till att Påföljdsutredningens uppdrag²⁰ även omfattar påföljderna för unga lagöverträdare lämnar vi heller inga förslag i den delen.

¹⁸ Regeringens skrivelse 2000/01:62 Brott kan förebyggas! Utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet.

¹⁹ SOU 2008:111 Barn som misstänks för brott.

²⁰ Se avsnitt 2.1.

3 Fakta och teori om brottsprevention och ungdomsbrottslighet

3.1 Inledning

Brottsligheten är ojämnt fördelad i befolkningen. En stor del av dem som begår brott, cirka 95 procent, gör det vid enstaka tillfällen. Denna grupp står för ungefär hälften av all brottslighet. En liten grupp, ca. fem procent, står för den andra hälften.

Barn- och ungdomstiden är den tid då de flesta prövar alkohol och droger i berusningssyfte och många ungdomar begår någon typ av brott under denna tid. Antalet ungdomar som begår brott har med större ungdomskullar ökat något under senare år. Huvuddelen av dessa utvecklar trots det inte något alkohol- och drogberoende eller någon fortsatt kriminalitet.

Att tidigt kunna identifiera en enskild eller en grupp av ungdomar (early starters) som löper risk att utveckla en kriminell livsstil och vidta adekvata, samordnade insatser är en viktig del av ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete.

Genom de regelbundna undersökningar som Centraförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN) genomför i skolans årskurs 6 och 9 finns en viss nationell kunskap om skolk, alkohol- och droganvändning. Motsvarande kunskap saknas ofta på lokal nivå där variationerna i undersökningsresultat är störst. För förståelsen av den följande redovisningen är det viktigt att känna till att statistisk brottslighet inte är detsamma som faktisk brottslighet.

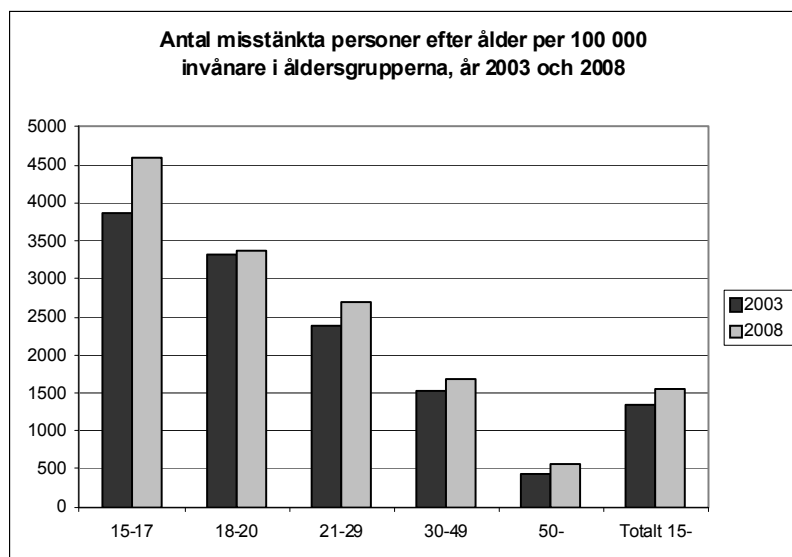
Genom s.k. självskattningsundersökningar är det väl känt att antalet ungdomar som begår brott vida överstiger antalet som blir misstänkta för brott. Om rättsväsendet kunde fånga upp samtliga ungdomar som begår brott skulle kriminalstatistiken se helt annorlunda ut. Som exempel kan nämnas att antalet femtonåringar misstänkta för brottet cykelstöld år 2005 endast uppgick till 33 personer. Av undersökningar från Brå kan dock den slutsatsen dras att det verkliga antalet unga i den åldern som begick cykelstöld under det året var 16900.²¹

3.2 Fakta om ungdomsbrottslighet

Den faktiska ungdomsbrottsligheten ökade kraftigt efter det andra världskriget. Under de senaste decennierna kan ingen särskild ökning ses. Det som skiljer mot tidigare år är att det skett en förskjutning mot fler misshandels- och hatbrott.²² Mellan år 2007 och 2008 ökade antalet misstänkta i samtliga åldersgrupper i landet. Antalet misstänkta barn och ungdomar i åldern 15-20 år ökade med sju procent med den kraftigaste ökningen i gruppen 18-20 år som ökade med tio procent. Se tabell 1 som också visar ett längre perspektiv, år 2003 och 2008.

²¹ Brå-rapport 2008:23, Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007, s. 352.

²² Sarnecki, J, *Introduktion till kriminologi*, Lund 2003, s. 98-99.

Tabell 1²³

Ungdomar är som grupp mycket brottsaktiva. Barn får registreras som skäligen misstänkta från 15 års ålder. Under år 2008 registrerades 30 286 barn och ungdomar i åldern 15-20 år som skäligen misstänkta. Det innebär att den gruppen utgjorde 25 procent av samtliga misstänkta, samtidigt som gruppen endast utgör tio procent av befolkningen över 15 år.

Den brottstyp som främst begås av barn och ungdomar i åldern 15-20 år är stöldbrott, medan trafikbrott dominerar för misstänkta över 20 år. Under år 2008 var i fallande ordning följande brott vanligast bland åldersgruppen 15-20 år. *Stöldbrotten* stod för 36 procent, *brotten mot person* utgjorde 28 procent och *trafikbrotten* 18 procent. För vissa brottskategorier utgör andelen misstänkta ungdomar i åldern 15-20 år huvuddelen av de misstänkta. År 2008 var den gruppen misstänkt för 70 procent av alla brott inom brottskategorierna rån mot person

²³ Brå-rapport 2009:17, Kriminalstatistik 2008, s. 115.

under 18 år, misshandel mot barn 15-17 år, klotter mot kollektivtrafiken, inbrott i skola och mopedstöld.²⁴

3.3 Brottsprevention

3.3.1 Brottsförebyggande arbete i allmänhet

Brottslighet är ett komplext samhällsfenomen och det är svårt att entydigt förklara brottslighetens olika sidor. Våra förklaringar till varför brottslighet uppstår och varför vissa individer utvecklar en livsstilskriminalitet påverkas av våra förutfattade meningar, oriktiga iakttagelser och fördomar. Förklaringsmodellerna förändras också över tid från tidiga genetiska förklaringar²⁵ till dagens tankar om sammansatta och varierande orsaker till att vissa utvecklar en kriminell karriär samtidigt som andra upphör att vara kriminella.²⁶

Mycket av det brottsförebyggande arbetet har hittills varit inriktat på att generellt förebygga brott, missbruk och andra felbeteenden bland unga som kan vara inkörsport till ett senare liv präglad av svärbemästrad kriminalitet eller drogmissbruk. Utgångspunkten för arbetet har varit tesen - en minskad nyrekrytering till kriminella livsstilar är på lång sikt den viktigaste faktorn för att minska brottsligheten. Bristerna i det brottsförebyggande arbetet har präglats av att olika aktörer ofta har olika lägesbild av brottsligheten och risken för att en individ dras in i kriminalitet. Åtgärderna utgår sällan från evidensbaserade utvärderingar, utan är mera grundade på den enskildes övertygelse om insatsernas effekt på brottsligheten.²⁷

²⁴ Brå-rapport 2008:23, s. 117.

²⁵ Jfr. Lombroso, C, *The Criminal Man*, 1876.

²⁶ Bl.a. Moffit, T, *Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy*. Psychological Review 100, 1993, s. 674-701.

²⁷ Reiss, A Jr., *Research as the Core technology. Crime Control: Past, Present and Future*. Seul: Korean Institute of Criminology, 1992, s. 7.

3.3.2 Preventionsteorier

En indelning av brottsförebyggande åtgärder och insatser i social och situationell brottsprevention är accepterad inom rättsväsendet sedan mitten av 1990-talet.²⁸ Det är viktigt att de olika preventionsåtgärderna används av rätt aktör, i rätt tid och att aktörerna har en god kunskap om hur åtgärderna verkar.

Social prevention omfattar åtgärder som vidtas för att minska individens benägenhet att begå brott. Det är särskilt viktigt att åtgärderna inriktas mot barn och ungdomar, eftersom brottsbenägenheten vanligtvis utvecklas i tidiga år. Den sociala preventionen måste utformas utifrån individens egna behov. Den åtgärd som sätts in ska riktas mot de risk- och skyddsfaktorer som kan påverkas och skräddarsys efter individen. Social prevention måste således planeras noggrant och genomföras med kunskap om vad som fungerar i det enskilda fallet.²⁹

Situationell brottsprevention omfattar åtgärder som syftar till att minska individers möjligheter att begå brott. Denna prevention omfattar åtgärder som är tillfällesreducerande och riktas mot specifika brottstyper. Åtgärderna omfattar planläggning, förvaltning och användning av det omedelbara närområdet så systematiskt och permanent som möjligt. De åtgärder som vidtas ska medverka till att det upplevda "priset" för brottet i fråga ökar genom att det blir mer riskfyllt och svårare att begå brottet samt att den presumtive gärningsmannens vinning av brottet riskerar att minska eller utebli.³⁰

3.3.3 Rättsväsendets arbete för att förebygga ungdomsbrottslighet

Rättsväsendets arbete med brottsprevention och dess påverkan på brottsligheten har flitigt diskuterats. Det räcker att peka på den

²⁸ Ds 1996:59 Allas vårt ansvar - ett nationellt brottsförebyggande program.

²⁹ Brå idèskrift nr 1, Bygga upp brottsförebyggande arbete – Lokalt brottsförebyggande arbete, s. 24-26.

³⁰ Clarke, R V, *Situationell brottsprevention*, Stockholm 2005, s. 35-41.

historiska debatten om straffets brottspreventiva effekt för att belysa detta. Polisens arbetssätt har också diskuterats i termer av att det är för reaktivt utformat och bidrar därmed inte tillräckligt till det preventiva arbetet.

Lagstiftningen påverkar samhällets moralbildning och bestämmer omfattningen av det brottspreventiva arbetet. Straffhotet uppfattas även det ha en brottspreventiv verkan genom att den som bryter mot lagen straffas och därigenom påverkas andra att följa lagen. Genom att stärka den enskildes normbildning ökar också dennes vilja att följa lagen.³¹

Människor påverkas olika av straffhot. De s.k. yrkeskriminella avskräcks i mycket liten grad av ett eventuellt straffhot, eftersom de ofta agerar kortsiktigt och impulsivt.³² Likväl kan straffet verka brottspreventivt genom att den intagne inte kan begå brott under den tid han avtjänar straffet.³³ Många anser att den största möjligheten att utveckla rättsväsendets brottspreventiva förmåga finns hos polisen genom en lokalt förankrad polisverksamhet med stöd av en väl fungerande underrättelsemodell.³⁴

3.4 Risk- och skyddsfaktorer

3.4.1 Inledning

Alla preventionsinsatser med mål att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar har sin teoretiska grund i vad som är orsaken till individens problembeteende. Teorierna beskriver attityder, förmågor, föreställningar, beteenden eller situationer som bedöms påverka uppkomsten av problemen. Faktorerna benämns riskfaktorer och skyddsfaktorer.

³¹ Torstensson M & Wikström P-O H, *Brottsprevention och Problemorienterat Polisarbete*, Stockholm 1995, s.13-15.

³² Ibid, s. 31-32.

³³ Lab S.P, *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluation*, Cincinnati 1997, s. 230-238.

³⁴ RPS diarienummer PoA-480-5788/06 Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet, s. 7.

Risikfaktorer är sådana som bedöms öka sannolikheten av att problem uppstår. *Skyddsfaktorer* är sådana som motverkar effekten av en riskfaktor så att sannolikheten minskar för att ett problem ska uppstå. Faktorerna påverkar således sannolikheten för ett visst problembeteende, men innebär inte med säkerhet att en person utvecklar en kriminell livsstil. En isolerad riskfaktor innebär sällan någon uppenbar risk för fortgående kriminalitet, medan flera samverkande riskfaktorer påtagligt ökar risken för att utveckla en kriminell livsstil. Riskfaktorerna kan kopplas till individen, familjen, kamratgruppen, skolan, närmiljön och till den nationella makronivån d.v.s. staten.

Risikfaktorerna kan grupperas i tre nivåer. Den övergripande nivån är en *nationell* makrosocial och strukturell nivå. På denna nivå influeras brottslighetens utveckling och de brottsförebyggande insatserna av den förda socialpolitiken, kriminalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Nästa nivå kan beskrivas som *närmiljön*. På denna nivå påverkar den socioekonomiska strukturen och vardagslivets utformning i stor utsträckning hur brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet utvecklas. Den sista nivån kan beskrivas som *individ- och familjenivån* och utgörs av särskilt riktade insatser till enskilda individer och familjer i syfte att påverka brottsutvecklingen. De tre nivåerna måste samverka när man utformar olika preventionsprogram och insatser i syfte att bryta kriminella karriärer och minska nyrekryteringen.³⁵

3.4.2 Den nationella makronivån

På nationell nivå kan en riskfaktor vara tillåtande lagar avseende tillgången på alkohol och narkotika samt det förhållandet att vissa lagbrott inte beivras. Lågt pris på droger förstärker riskfaktorn och detsamma gäller med utökad servering av alkohol i offentliga miljöer. Denna typ av riskfaktorer har förstärkts under

³⁵ Sundell, K & Forster, M, *En grund för att växa. Forskning om att förebygga beteendeproblem hos barn*, Stockholm 2005, s. 7-13.

senare år. På motsvarande sätt är höga priser och en restriktiv alkohol- och droglagstiftning skyddsfaktorer på nationell makronivå.³⁶

3.4.3 Närmiljön

Närmiljön innefattar komplexa risk- och skyddsfaktorer. Barn som växer upp i socioekonomiskt mindre välbeställda områden löper generellt sett en större risk att utveckla ett antisocialt beteende. Det finns dock inte ett lika starkt samband mellan denna riskfaktor och utvecklandet av en livsstil som är just kriminell. Däremot skulle en orsakskedja kunna visa på att områden med bristande ekonomiska resurser inte åtgärdar klotter och skadegörelse samt att vuxenvärlden tolererar cykelstöder och vandalism. En utebliven reaktion från de vuxna i dessa områden kan sända signalen att normöverträdelserna är tillåtna och accepterade. Detta kan i sin tur leda till att också andra typer av brott begås i området. Det ökade förfallet, och den lägre status som följer, kan leda till att familjer väljer att flytta till ett annat område. En följd av detta är att ekonomiskt svagare grupper flyttar till området, något som kan medföra en minskad informell social kontroll och ökad segregation. Det förhållandet kan leda till att starka normer utvecklas inom vissa ungdomsgrupper som är positiva till droger och kriminalitet.³⁷

3.4.4 Kamratgruppen

Riskfaktorer i kamratgruppen utgörs främst av antisociala kamrater som använder droger och har dålig självkontroll med svaga band till det konventionella samhället. När det gäller yngre barn är det en riskfaktor att umgås med barn som i och för sig

³⁶ Brå-rapport 2001:15, Kriminell utveckling – tidiga riskfaktorer och förebyggande insatser.

³⁷ Sundell & Forster, 2005, s. 8-9.

inte är antisociala, men som av någon anledning, ofta en orsak av personlig natur, är bortvalda av den större kamratgruppen. Det förhållandet förstärker riskfaktorn på lång sikt.³⁸

3.4.5 Individ- och familjenivån

Individnivån

På individnivån kan åtminstone fyra riskfaktorer urskiljas; kön, problembeteenden, uppförandestörningar och hyperaktivitet samt den unges egen kriminalitet i sig.³⁹

Kön

På individnivå är fler pojkar än flickor i riskzonen för kriminalitet. Kön är alltså en riskfaktor i sig.⁴⁰ Pojkar tenderar att tidigare i livet än flickor begå normbrott, bråka och vara mer aggressiva och spänningssökande. Aggressivitet och stökighet är riskfaktorer som på lång sikt är särskilt allvarliga eftersom båda isolerar barnet från kollektivet och tvingar det att söka upp mer perifera grupper av bortvalda individer. Det leder inte sällan till gruppbildningar som tidigt prövar att snatta, skolka, sniffa, röka, dricka, pröva narkotika och successivt allt allvarligare normöverträdelser.⁴¹

En del av dessa unga pojkar uppvisar dessutom störningar i inlärningsförmågan, ibland också kopplat till aggressivitet.⁴²

³⁸ Andershed, H & Andershed, A-K, *Normbrytande beteende i barndomen – Vad säger forskningen*, Mölnlycke 2005.

³⁹ Sundell & Forster 2005, s. 8-13.

⁴⁰ Maughan, B & Rutter, M., *Antisocial Children Grown Up. Conduct Disorder in Childhood and adolescence*, Cambridge 2003, s. 507-552.

⁴¹ Moffit, T & Caspi, A, *Childhood predictor differentiate lifecourse persistent and adlesence- limited antisocial pathways among males and females*, Development and psychopathology 13 2001, s. 355-373.

⁴² Andershed & Andershed, 2005, s.81-84.

Problembeteenden

Ett antal studier visar att problembeteenden såsom alkohol- och narkotikakonsumtion, våldsanvändning och annan kriminalitet, oskyddat sex, tonårsgravitet och anpassningsproblem i skolan ofta förekommer hos en och samma individ. De individer som tidigt skolkar och begår brott är också de som tidigast börjar använda alkohol och därefter narkotika. Detta förhållande försvårar preventionsarbetet som måste samordnas så att det avser flera problemområden.⁴³

Uppförandestörningar och hyperaktivitet

Uppförandestörningar och uppmärksamhetsstörningar/ hyperaktivitet är tidiga och särskilt allvarliga riskfaktorer när det gäller att senare i livet utveckla en kriminell livsstil. Dessa störningar uppträder tidigt i ett barns liv och många barn uppvisar båda störningarna samtidigt, något som ytterligare komplicerar barnets uppväxtvillkor. Andra allvarliga och tidiga störningar i barnets utveckling kan vara kognitiva störningar, inlärnings-svårigheter och emotionella störningar. Ju mer dessa problem tilltar under barnets utveckling desto mer ökar risken för en framtida kriminell livsstil.⁴⁴

Den unges kriminalitet i sig

Den unges kriminalitet kan i sig också vara en riskfaktor.⁴⁵ Brå visar i en undersökning⁴⁶ att tre brott kan kallas *strategiska brott* när det gäller en fortsatt brottskarriär. Den som lagförs för tillgrepp av fortskaffningsmedel, rån eller stöld som första brott

⁴³ Moffit, 1993.

⁴⁴ Brå 2001:15, s. 15-19.

⁴⁵ Långanässkolan följde upp hur det gått för 718 barn i åldrarna 13-16 år som tvångsplacerats där, p.g.a. egen kriminalitet och missbruk. Av pojkarna var 75 % lagförda minst en gång vid åldern 20-24 år. Rikssnittet för pojkar i motsvarande ålderskohort är ca 16%.

⁴⁶ Brå-rapport 2000:3, Strategiska brott, s. 7-8.

löper betydligt större risk än andra förstagångsdömda att utveckla en kronisk brottslighet.

På samma sätt finns det fyra högriskkombinationer av brott vid första och andra lagföringen som medför en risk på över 50 procent att gärningsmannen utvecklas till en kronisk brottsling. Den som döms för brottet tillgrepp av fortskaffningsmedel vid både första och andra brottstillfället löper störst risk. De övriga högriskkombinationerna är tillgrepp av fortskaffningsmedel och stöld eller vice versa samt narkotikabrott och stöld. Det bör uppmärksammas att tre av kombinationerna innehåller brottet tillgrepp av fortskaffningsmedel.

Alkohol och droger är också allvarliga riskfaktorer, men de uppträder senare. Många gånger har bruk av alkohol och droger sin grund i riskfaktorer såsom hyperaktivitet, impulsivitet, spänningssökande, oförmåga att tidsmässigt skjuta upp belöningar, rejektion från föräldrar och kamrater och tidiga bristfälliga skolprestationer.⁴⁷

Amerikansk forskning visar att det till viss del går att identifiera två typer av unga kriminella. Den ena gruppen benämns *early starters* och är en grupp som riskerar att fastna i en kriminell livsstil. Det som utmärker denna grupp, som utgör c.a. fem till tio procent av alla unga som begår brott, är främst att barnen tidigt uppvisar sociala anpassningsproblem; de mobbar, ljuger, plågar djur och slåss. Barnen uppvisar även uppenbara uppförandestörningar, exempelvis har de svårt att sitta stilla, de är pratsamma, bråkar och är impulsiva. Till detta kommer också uppmärksamhetsstörningar och hyperaktivitet (ADHD). *Early starters* ligger ofta under den genomsnittliga intelligensnivån i samhället. Den omständigheten kan leda till att individen får en låg kognitiv förmåga och en långsam språkutveckling vilket förstärker utanförskapet.⁴⁸

⁴⁷ White H.R., *Alcohol, illicit drugs, and violence. Handbook of antisocial behaviour*, New York 1997, s. 511-523.

⁴⁸ White, J L, m.fl., *A prospective replication of protective of IQ in subjects at high risk for juvenile delinquency*, *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 57, 1989, s. 719-724.

Den andra gruppen benämns *late starters*. Gruppen utmärks av att de inleder sin ungdomskriminella bana med relativt allvarlig brottslighet. De är ofta angelägna om att hålla sig till etablerade sociala umgängesregler i samhället. Huvuddelen av de barn och ungdomar som är late starters upphör med sin brottsliga bana i artonårsåldern. Under tonårstiden är det svårt att skilja denna grupp från early starters. Late starters debuterar i tonåren med ganska allvarlig brottslighet såsom rån, sexuella övergrepp, grövre tillgreppsbrott och vapenbrott. Vid samma tid i livet har early starters, som vandrat längre i brottstrappan, nått samma brottsnivå som en late starter, men den kriminella vägen dit har varit betydligt längre.⁴⁹

Familjenivån

Familjen - och föräldrarna i synnerhet - är troligen den mest effektiva skyddsfaktorn och samhällets bästa brottspreventiva resurs. En god fostran påverkar barnen att utveckla en god självkontroll och starka sociala band till det konventionella samhället. En god föräldraroll innebär i huvudsak att föräldrarna avpassar barnets handlingsutrymme, tydliggör förväntningarna på barnets beteende och skapar ett trivsamt umgängesklimat inom familjen. En sådan relation ökar den unges intresse att efterleva föräldrarnas förväntningar.

Föräldrarnas uppfostringsstrategi är mycket avgörande för den unges utveckling. En strategi grundad på engagerade föräldrar som sätter adekvata gränser och övervakar den unges skolarbete och fritid ger bra skydd för den unge. Även föräldrars normer och värderingar påverkar den unges beteende. En restriktiv hållning från föräldrar mot normbrytande beteenden, missbruk av alkohol och droger samt en positiv bild av fritidsaktiviteter, ger den unge ett starkt skydd mot att utveckla en kriminell livsstil. Motsatsvis utgör föräldrars bristande tillsyn

⁴⁹ Moffit, 1993.

och intresse för barnets utveckling en uppenbar riskfaktor. Ytterligare riskfaktorer inom familjen är bl.a. allvarliga konflikter mellan barn och förälder, att föräldern förgriper sig sexuellt och/eller fysiskt på barnet samt svåra ekonomiska förhållanden inom familjen.⁵⁰

3.5 Forskningens begränsningar

Trots alla indikatorer för en framtida bestående brottslighet är det inte möjligt att med säkerhet förutsäga vem som blir vane-kriminell. Det finns barn och ungdomar med mycket starka indikatorer för att utveckla en vane-kriminell livsstil, men som ändå inte gör det.⁵¹ Människans strävan att förenkla problem gör att vi gärna letar efter en grundbult till en kriminell utveckling. Någon sådan enskild faktor – vare sig biologisk, psykologisk eller social – torde inte finnas.⁵²

Att ett barn har olika riskbeteenden innebär alltså inte att barnet alltid utvecklar en kriminell livsstil. Barn som uppvisar en enstaka riskfaktor utvecklas i allmänhet på ett normalt sätt. Problem uppstår vanligtvis när den unge har ett flertal riskbeteenden samtidigt. För dessa barn är risken stor att senare hamna i en kriminell utveckling.⁵³

3.6 Evidensbaserade insatser

I kapitel 2 har vi redovisat vår bedömning att det område som vårt uppdrag avser är väl utforskat, men att det ligger en betydande effektiviseringspotential i att förbättra bl.a. styrning och metod. Inriktningen av vårt arbete, och följaktligen också förslagen, grundar sig på denna syn. Uttryckt i forskartermer

⁵⁰ Andershed & Andershed, 2005, s.94-112.

⁵¹ Stattin, H, *Före den första domen: Brottsligheten före 15 års ålder*, Stockholm 1996.

⁵² Brå-rapport 2001:15, s. 21.

⁵³ Ibid s. 20-21.

kan detta beskrivas så att myndigheterna måste arbeta mer evidensbaserat. Termen innebär, enkelt uttryckt, att de metoder som används har visat sig ha en dokumenterad effekt i kontrollerade och vetenskapligt utformade studier.

De insatser som får mest stöd i forskningen för att motverka en kriminell utveckling hos en ung människa är tidiga insatser, innan den unge hunnit utveckla ett starkt normbrytande beteende eller kriminalitet. Flera forskare⁵⁴ pekar på hembesöksprogram, föräldrautbildningar, stimulansprogram i förskoleåldern och sociala färdighetsprogram för barn som särskilt lämpliga och framgångsrika preventionsinsatser. De avslutande slutsatser som kan dras från forskningen kan sammanfattas i följande punkter:

- Insatser som innehåller en terapeutisk grundidé och som syftar till att ändra unga lagöverträdarens beteenden och tankesätt ger i allmänhet bättre effekt än åtgärder som bygger på avskräckning och intensivövervakning.
- Insatser som grundas på risk-⁵⁵, behovs-⁵⁶ och responsivitetsprincipen⁵⁷ ger generellt bättre resultat än insatser som grundas på andra teorier.
- Insatser som innehåller en kognitiv⁵⁸ komponent som förknippas med förbättring av specifika färdigheter hos individen ger bättre effekt.
- Insatser som riktar sig till och engagerar familjen och minskar familjegrundade riskfaktorer ger bättre effekt.
- Insatser som riktar sig mot ett flertal riskfaktorer i olika sociala miljöer ger bättre effekt än insatser som grundar sig enbart på en komponent.

⁵⁴ Föreläsningar vid Stockholm Criminology Symposium, Stockholms Universitet, år 2009 av Moffit, Sherman och Wikström.

⁵⁵ Riskprincipen innebär att insatserna och åtgärderna anpassas efter problemnivån.

⁵⁶ Behovsprincipen innebär att insatserna och åtgärderna riktas mot sådana förhållanden som befrämjar brott.

⁵⁷ Responsivitetsprincipen innebär att insatserna och åtgärderna anpassas efter mottagarens särskilda behov.

⁵⁸ Med kognitiv avses den intellektuella sfären till skillnad från den emotionella, d.v.s. känslomässiga.

- Effekterna av en insats ökar om personalen ges lämplig utbildning för uppdraget och att insatsen genomförs konsekvent i enlighet med framtagna manualer och instruktioner.

59

⁵⁹ Brå, Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering, 2009, s. 27.

4 Aktörer, roller och rättsregler

4.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi de viktigaste myndighetsaktörerna inom området ungdomars kriminalitet och deras roller. Efter en redovisning av statsmaktsnivån fokuserar vi på myndigheternas brottsförebyggande uppdrag eftersom det står i centrum för vår utredning. Sekretessen är nära förknippad med myndigheternas uppdrag och ofta beskriven som ett hinder mot samverkan. För varje aktör redovisar vi därför översiktligt också de sekretessregler som gäller för verksamhet och samverkan. Vi avslutar kapitlet med en redovisning av förutsättningarna för samverkan hämtade från ett myndighetsgemensamt dokument. Inledningsvis lämnar vi en redovisning av Sveriges internationella åtagande inom området genom den s.k. Barnkonventionen.

4.2 Barnkonventionen

Sverige ratificerade Barnkonventionen år 1990 (prop. 1989/90:107). Genom ratificeringen är Sverige folkrättsligt förpliktat att följa konventionens bestämmelser. Med barn avses i konventionen den som är under 18 år. Artiklarna 37 och 40 i konventionen tar direkt sikte på barnet som brottsmisstänkt och gärningsman.

I artikel 37 anges i huvudsak a. att barn inte får dömas till livstids fängelse, b. att barn får frihetsberövas endast som en sista utväg och då under kortast möjliga tid, c. att ett barn som fri-

hetsberövats ska behandlas med respekt och hållas åtskilt från vuxna om inte detta är oförenligt med barnets bästa⁶⁰ och d. att varje barn som frihetsberövas ska ha rätt till såväl juridiskt biträde och annan hjälp som möjlighet att snabbt få frihetsberövandet prövat av domstol eller annan myndighet. I bl.a. 29 kap. 7 § och 30 kap. 5 § brottsbalken (BrB), 21 kap. 3a § rättegångsbalken (RB) och 33 § LUL finns bestämmelser som tillgodoser artikelns krav.

I artikel 40 slås fast att varje barn som misstänks för, åtalas för eller befinns vara skyldig till att ha begått ett brott ska behandlas så att den unges respekt för andras grundläggande friheter stärks och återanpassningen i samhället främjas. Särskilt ska säkerställas att barnet betraktas som oskyldigt tills skuldfrågan är fastställd, att barnet snarast underrättas om misstankarna och får juridiskt biträde, att saken avgörs utan dröjsmål av en myndighet eller ett rättsskipande organ i närvaro av ett biträde, att barnet inte tvingas erkänna eller vittna, att barnet ges möjlighet att förhöra eller kalla vittnen som åberopas mot honom eller henne, att barnet kan få sin sak prövad av högre instans, att barnet utan kostnad kan anlita tolk när detta behövs och slutligen att barnets privatliv till fullo respekteras under alla stadier i förfarandet.

Enligt artikeln ska konventionsstaterna vidare verka för lagstiftning och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks för, åtalas för, eller befinns vara skyldiga till att ha begått brott. I detta syfte ska staterna fastställa en lägsta straffbarhetsålder, liksom, då så är lämpligt och önskvärt, vidta åtgärder för behandling av barn under denna ålder utan ett domstolsförfarande, under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras. Slutligen förbinder sig konventionsstaterna att tillgodose behovet av alternativ till anstaltsvård för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt både med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet. I bl.a. 1 kap. 6 §

⁶⁰ Vid ratificeringen har dock Sverige gjort förbehåll för denna punkt, se prop. 1989/90:107 s. 81 f.

BrB samt 5 kap. 6 och 8 §§, 23 kap. 18 §, 36 kap. 6 § och 45 kap. 10 och 17 §§ RB finns bestämmelser som tillgodoser artikelns krav. Detsamma gäller 6c, 8, 9 och 11 §§ LUL.

Barnkonventionen innehåller även en allmän princip som innebär att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen om barnets bästa har uttryckligen angivits i vissa lagar, t.ex. 6 kap. 27 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och 2-3 §§ LVU.

4.3 Statsmaktsnivå

Aktörerna inom området ungdomars kriminalitet beskriver en komplicerad väv av sammanhang. Här möts flera utgiftsområden. Kriminalpolitiken har som mål att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Målet för socialtjänstpolitiken är bl.a. att stärka skyddet för utsatta barn. Barnrättspolitikerna har som mål att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Även skol- samt hälso- och sjukvårdspolitikerna är av betydelse. Som en följd av detta är aktörerna flera och deras uppdrag många gånger överlappande.

Något förenklat kan kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller att besluta om författningar inom detta område beskrivas enligt följande. Riksdagens lagstiftningsmakt omfattar främst författningar som avser a. en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, alltså bl.a. bestämmelser om frihetsberövanden och andra tvångsmedel, b. förhållandet mellan enskilda och det allmänna och avser åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, alltså bl.a. straffrättslig lagstiftning, c. sekretess och d. kommunernas befogenheter och åligganden. I vissa fall kan riksdagen delegera normgivningsmakt till regeringen.

Regeringens förordningsmakt omfattar främst, bortsett från de fall då riksdagen delegerat normgivningsmakt, författningar som avser a. verkställighetsföreskrifter till en lag och b. förhål-

landet mellan enskilda och det allmänna, men som inte avser åligganden eller ingrepp. Regeringen har möjlighet att delegera normgivningsmakt till en myndighet under regeringen.

4.4 Myndighetsnivån

4.4.1 Socialnämnden

Det är socialnämnden som har det övergripande samhälleliga ansvaret för ungas sociala situation. Barn och ungdomar som begår kriminella handlingar är ofta socialt utsatta och har ett särskilt behov av stöd och hjälp. Det gäller inte minst de ungdomar som ägnar sig åt omfattande eller allvarlig brottslighet. Det är en angelägen uppgift för samhället att de återförs till ett socialt välfungerande liv utan fortsatt kriminalitet.⁶¹

Av 5 kap. 1 § SoL framgår bl.a. att socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos dem som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Nämnden ska vidare i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Bestämmelsen är avsedd att lyfta fram socialnämndens särskilda ansvar för barn och ungdomar, framförallt för de med missbruksproblem och för unga lagöverträdare.

Utmärkande för socialnämndens *uppdrag* är att det är inriktat mot alla slags faktorer som kan medföra en ogynnsam utveckling, således inte bara brottslighet. Socialnämndens verksamhet är också tydligt individinriktad. Vidare är utgångspunkten för socialnämndens verksamhet frivillighet och samverkan med den berörde.⁶²

Genom 5 kap. 1a § SoL har Socialnämnden ålagts en skyldighet att, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara

⁶¹ Prop. 2005/06:165 Ingripanden mot unga lagöverträdare, s. 43.

⁶² Se bl.a. 1 kap. 1 § SoL.

illa, dels *samverka* med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, dels aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Gränserna för informationsutbytet mellan myndigheter vid en sådan samverkan sätts av sekretesslagstiftningen.

Bestämmelser om *sekretess* inom socialtjänsten finns främst i 10 och 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller som huvudregel 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. Sekretessen omfattar såväl ärenden som rent faktisk verksamhet. Sekretessen gäller med s.k. omvänt skaderekvisit, d.v.s. med en presumtion *för* sekretess. Begreppet ”enskilds personliga förhållanden” ska tolkas mycket vidsträckt och omfattar i stort sett alla uppgifter som kan härledas till en identifierbar person.

Det är inte möjligt att bryta den sekretess som gäller enligt 26 kap. 1 § OSL med stöd av den allmänna intresseavvägning som regleras i den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Däremot kan vissa i lagen uppräknade fall medföra att sekretessen får vika genom att socialtjänsten underrättar en annan myndighet. Bland dessa märks a. vissa förestående eller pågående brott och situationer som kräver ett omedelbart ingripande av polisen (10 kap. 19-20 §§ OSL), b. misstanke om vissa allvarliga brott som riktas mot unga (10 kap. 21-22 §§ OSL) och c. misstanke om att den unge begått ett brott, fullbordat eller försök, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år och i något fall ett år (10 kap. 23 § OSL).

Den möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter efter den intresseavvägning som redovisats i punkterna a. - c. innebär ingen skyldighet för socialtjänsten att på eget initiativ lämna ut uppgifterna. Om uppgifterna däremot begärs utlämnade av exempelvis polisen, följer det av 6 kap. 5 § OSL att socialtjänsten är skyldig att lämna ut dem eftersom de inte omfattas av sekretess.

I 23 kap. 6 § BrB finns en straffsanktionerad skyldighet att rapportera vissa allvarliga brott som är ”å färde”, d.v.s. fortskridit

så långt att straffbarhet inträtt. De brott som avses är bl.a. mord, dråp, misshandel som inte är ringa, våldtäkt (även grov), våldtäkt mot barn (även grov), rån (även grovt) och grov skadegörelse. Att denna skyldighet gäller även för socialtjänstens personal följer av 10 kap. 28 § första stycket OSL.

4.4.2 Polisen

Polisens brottsförebyggande uppgift regleras i 2 § polislagen (1984:387) (PL). Av den mycket allmänt hållna bestämmelsen framgår att polisen ska förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Av förarbetena⁶³ framgår att polisens brottsförebyggande verksamhet främst ska omfatta skolundervisning och den ungdomsverksamhet i övrigt som polisen bedriver liksom den brottsförebyggande information och kontaktverksamhet som bl.a. syftar till att ge allmänheten information om brottsrisker och om hur man skyddar sig mot dessa. Vidare anges att brottsförebyggande åtgärder i vid mening i första hand ankommer på myndigheter utanför rättsväsendet, främst socialtjänsten och skolan.

Under de 25 år som gått sedan polislagens tillkomst har polisens brottsförebyggande verksamhet utvecklats. Den traditionella brottsförebyggande informationsverksamheten har i huvudsak övergetts. Skolundervisningen har, efter att under en period nästan helt ha upphört, återkommit i någon mån. Dock långt ifrån på den nivå som redovisades i förarbetena år 1984. Däremot har polisens ökade satsning på närpolis och polisiär närvaro och aktivitet på platser och tider då ungdomar är aktiva lett till betydligt förbättrade kunskaper på individnivå om ungdomar i riskzonen. Parallellt med detta vittnar poliser om att omprioriteringar inom kommunerna på flera orter medfört en betydligt sämre tillgång till socialtjänsten när det gäller samverkan på fältet. Paradoxalt nog inträffar detta samtidigt som polisens närvaro i ungdomsmiljön snabbt ökar. En sådan utveck-

⁶³ Prop. 1983/84:111 med förslag till polislagen m.m., s. 56.

ling kommer, om den tillåts fortsätta, att på sikt leda till att polisen blir ensam aktör på tider och platser där ungdomar i riskzonen finns. Detta ställer ännu större krav på polisen att rapportera sina iakttagelser vidare till socialförvaltningen.

Utmärkande för polisens *uppdrag* är, även med beaktande av den utveckling som skett på senare år, alltså att det är tydligt inriktat på att förebygga brott och att det i första hand handlar om generella åtgärder. Polisens uppdrag utmärks vidare av en i stort sett absolut skyldighet att rapportera brott och långtgående befogenheter att använda våld.

Enligt 3 § PL ska polisen *samarbeta* med åklagarmyndigheterna, andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Särskilt ska polisen fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Denna skyldighet är inte en självständig arbetsuppgift utan förutsätts utövad inom ramen för polisens arbetsuppgifter såsom de beskrivs i 2 § PL.

Underrättelseskyldigheten omfattar inte uppgifter i belastningsregistret. Sådana uppgifter får endast lämnas ut med stöd av registerlagstiftningen.⁶⁴ I doktrinen råder det i övrigt delade meningar om i vilken omfattning polisens underrättelseskyldighet omfattar även sekretesskyddade uppgifter.⁶⁵ Av förarbetena till PL framgår att polisen och socialtjänsten lokalt kan komma överens om riktlinjer för underrättelseskyldigheten.⁶⁶

Polismyndigheterna är, liksom den som är anställd vid en sådan myndighet, enligt 14 kap 1 § SoL skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Denna skyldighet omfattar även uppgifter för vilka sekretess gäller. Dock med det viktiga undantaget att

⁶⁴ 35 kap. 3 § första stycket OSL.

⁶⁵ Bl.a. Munck, *Polislagen En kommentar*, 2007, s. 43 f.

⁶⁶ Prop. 1983/84:111 s. 57.

uppgifter från belastningsregistret endast får lämnas ut med stöd av lagstiftningen om detta register.⁶⁷

I 10, 18 och 35 kap. OSL finns bestämmelser om *sekretess* inom polisens verksamhet. Enligt 18 kap 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till den polisverksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott under förutsättning att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessen gäller med s.k. rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för offentlighet. Detta är en mildare form av sekretess än den som gäller inom socialtjänsten.

På motsvarande vis finns det i 35 kap. 1 § OSL bestämmelser om sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i den polisverksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott under förutsättning att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Här gäller alltså en presumtion för sekretess.

Slutligen finns det i 35 kap. 2 § OSL bestämmelser om sekretess inom polisens hjälpande verksamhet. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess hos en polismyndighet för uppgift om en enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig antingen till verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild, eller till vissa omhändertaganden eller handräckningsärenden.

Trots att sekretess för en uppgift gäller enligt 18 eller 35 kap. OSL får polisen, med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, lämna ut uppgiften till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

⁶⁷ 35 kap. 3 § första och tredje styckena OSL.

4.4.3 Samspelet mellan socialtjänsten och polisen

Vi har konstaterat att socialtjänsten har huvudansvaret för att unga inte utvecklar en brottskarriär eller i övrigt utvecklas ogynnsamt. Hur ser då polisens roll ut i denna process?

Med begrepp lånade från Polisens underrättelsemodell kan stegen i den process som ska leda fram till socialnämndens beslut om brottskarriärförhindrande åtgärder beskrivas som informationsinhämtning, bearbetning, analys och genomförande.⁶⁸

Genom bestämmelserna i PL och SoL om underrättelseskyldighet kan polisen sägas ha givits en omfattande skyldighet att förse socialnämnden med underlag för de beslut inom den brottskarriärförhindrande verksamheten som nämnden kan komma att fatta. Polisen spelar därmed en viktig roll i socialnämndens *informationsinhämtning*. Polisens skyldighet att samarbeta med socialtjänsten medför att de sociala myndigheterna kan få tillgång till polisens kompetens vid *bearbetning* och *analys* av ett ärende när det bedöms finnas behov av detta. Polisens möjligheter att delta i *genomförandet* av beslutade brottskarriärförhindrande åtgärder är dock begränsade och förutsätter att åtgärderna avser sådana arbetsuppgifter som enligt 2 § PL ska utföras av polisen.

4.4.4 Skolan

Barn och ungdomar tillbringar en stor del av sin uppväxt i skolan. Det ger skolan goda möjligheter att påverka barns och ungdomars brottsbenägenhet. Skolan inbegriper både den kunskapsförmedlande verksamheten och skolhälsovården. Enligt 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100) har skolan ett brottspreventivt *uppdrag*. Enligt stadgandet ska verksamheten ge eleverna kunskaper och färdigheter. Vidare ska skolan tillsammans med hemmen främja elevernas harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. Även Läroplan

⁶⁸ En modell för utredning av normbrytande beteende redovisas i Socialstyrelsen, *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten*, Västerås 2009.

för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet innehåller brottspreventiva uppdrag för skolan och dess personal. Det framgår bl.a. att skolan aktivt och medvetet ska påverka och stimulera eleverna att omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar och låta dem komma till uttryck i praktisk vardaglig handling. Skolan ska också, tillsammans med föräldrarna, skapa förutsättningar för elevens utveckling och lärande. Många av barns och ungdomars brott, kanske särskilt våldsbrott, begås i skolan eller på andra platser under skoltid. Skolan är en viktig aktör för att begränsa denna brottslighet.

Enligt 1 kap. 2a § första stycket skollagen ska förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen på socialnämndens initiativ, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, *samverka* med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Skolan är, liksom den som är anställd inom skolans område, enligt 14 kap. 1 § SoL skyldig att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Denna skyldighet omfattar även uppgifter för vilka sekretess gäller.

Regler om *sekretess* inom skolans verksamhet finns i 23 kap. OSL. Inom förskoleverksamheten gäller enligt 23 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Inom utbildningsverksamheter för barn och ungdomar gäller enligt 23 kap. 2 § OSL sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Inom samma verksamheter gäller också sekretess a. i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare

studier om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och b. för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Inom skolbarnomsorgen gäller sekretess för a. uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och b. annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Trots att sekretess för en uppgift gäller enligt 23 kap. OSL får skolan, med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, lämna ut uppgiften till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Skolan har alltså också den möjlighet att göra en intresseavvägning som polisen, men inte socialtjänsten, har.

Enligt 10 kap. 24 § OSL hindrar skolsekreten inte heller att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en annan myndighet, oftast polisen, som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet, och detta kan antas leda till någon annan påföljd än böter.

För skolans personal gäller även den i 23 kap. 6 § BrB straffsanktionerade skyldigheten att rapportera viss allvarliga brott som är ”å färde”, d.v.s. fortskridit så långt att straffbarhet inträtt. Denna bestämmelse, som gäller för envar, har redovisats i avsnitt 4.4.1.

4.4.5 Polisens unika uppdrag i rättskedjan

Även om det kan sägas att all verksamhet som bedrivs inom rättsväsendet i vid mening är brottsförebyggande, är det

intressant att konstatera att, bortsett från polisen, ingen myndighet inom rättväsendet har någon författningsreglerad uppgift att arbeta brottsförebyggande. Detsamma gäller den författningsreglerade skyldigheten att samarbeta med socialtjänsten. Övriga myndigheter inom rättsväsendet har, med undantag för den i tidigare avsnitt behandlade anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL, ingen författningsreglerad skyldighet att samarbeta med socialtjänsten.

4.5 Sekretessen sedd från den unges perspektiv

Gemensamt för de sekretessregler som nyss behandlats är att de reglerar i vilka fall uppgiftslämnandet kan vara till skada eller men för den unge. I detta avsnitt redovisas några regler om den unges möjlighet att påverka den sekretess som gäller till förmån för honom eller henne.

En central fråga är i vilken omfattning som *vårdnadshavaren kan ta del av och i övrigt förfoga över den sekretess som ska skydda den som är underårig, d.v.s. inte har fyllt 18 år.*

Enligt 12 kap. 1 § OSL gäller, med några få undantag, att sekretess till skydd för en enskild inte gäller i förhållande till den unge själv. Den unge har alltså som regel *rätt att ta del av uppgifter* som omfattas av sekretess i syfte att skydda honom eller henne. Av 6 kap. 11 § föräldrabalken följer att det som huvudregel är vårdnadshavaren som, i egenskap av den underåriges ställföreträdare i personliga angelägenheter, utövar den unges befogenheter i dessa fall. Undantagsvis kan enligt 12 kap. 3 § och 26 kap. 2 § OSL sekretess gälla även i förhållande till vårdnadshavaren. Så är fallet om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren eller om uppgiften avser underårigs vistelseort i vissa fall.

Enligt 12 kap. 2 § OSL kan en enskild som huvudregel *häva den sekretess* som gäller till skydd för honom eller henne samt även *samtycka till att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en enskild person med förbehåll*. När det gäller underåriga ska frågan om vem som ska besluta i dessa frågor avgöras med hänsyn till

den unges mognad och utveckling, se 12 kap. 3 § OSL och 6 kap. 11 § föräldrabalken. Om den unge saknar all förmåga att bedöma frågan ska vårdnadshavaren råda över denna. Om den unge å andra sidan är mogen nog att själv göra en självständig bedömning är detta tillräckligt. För övriga fall kan det krävas att den unge och vårdnadshavaren är överens.

Enligt 12 kap. 1 § OSL är huvudregeln att den *sekretess* som gäller till förmån för den unge inte gäller *i förhållande till den unge själv*. Undantag från regeln kan göras endast i de fall som OSL anger. Några sådana undantag finns inte beträffande den sekretess som gäller hos socialtjänst och skola, medan registerlagstiftningen gör bilden mer komplicerad när det gäller sekretessen hos polisen.

4.6 Förutsättningar för samverkan

Utgångspunkten för regelsystemet kring unga lagöverträdare är att de ska hållas utanför kriminalvården och i stället ges vård och behandling inom socialtjänsten. Samtidigt måste de grundläggande värden som skyddas av de straffrättsliga reglerna upprätthållas. Detta är en uppgift för polis, åklagare och domstol. Denna ansvarsfördelning ställer krav på en effektiv samverkan.

Socialstyrelsen fick år 2003 ett uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan. Uppdraget skulle genomföras tillsammans med RPS och Myndigheten för skolutveckling. Uppdraget redovisades i skriften *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.⁶⁹ Skriften, som är ett policydokument, togs fram med anledning av den lagstiftning med ökade krav på myndigheterna att samverka i dessa frågor som trädde i kraft den 1 juli 2003. Strategin, som riktar sig till såväl nationell och regional som lokal nivå, är tänkt att vara ett stöd i arbetet för en långsiktig och stabil samverkan.

Det finns många svårigheter att överbrygga i samverkan, men det finns också dokumenterade erfarenheter om hur samverkan

⁶⁹ Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, RPS, *Strategier för samverkan – barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Stockholm 2007 (reviderad upplaga).

ska kunna lyckas. De kan sammanfattas inom de tre S:en Styrning, Struktur, Samsyn. Dessa tre grundläggande förutsättningar beskrivs närmare i den nationella strategin.⁷⁰

Styrning är viktig för att det ska finnas ett samlat grepp över samverkansfrågorna. Samverkan kräver engagemang och berörda ledningars aktiva ställningstagande, inte minst på den övergripande politiska och administrativa nivån. Uppgifter för ledningen är att legitimera samverkan, ge mandat och resurser samt efterfråga uppföljning och utvärdering.

Struktur handlar om tydlighet. Det är nödvändigt att klara ut vad som menas med olika begrepp. Vad är innebörden av vanliga uttryck som "tidiga insatser" och "helhetssyn"? Vilka barn syftar vi på när vi talar om "utsatta barn", "barn i behov av särskilt stöd", "barn som riskerar att fara illa" och liknande beskrivningar. Även syftet med och målgruppen för samverkan måste tydliggöras, liksom ansvarsfördelning och annat. Oklarheter kommer att leda till hinder i samverkan. Avtal, riktlinjer, handlingsplaner och samordnarfunktioner är exempel på verktyg som behövs för att bygga en struktur kring samverkan. Olika frågor kräver olika verktyg.

Samsyn, det tredje S:et, handlar om att ha tydliga yrkesroller, parallellt med en gemensam problemförståelse. Behov av samsyn uppstår när flera aktörer tillsammans ska lösa ett problem. Problemförståelsen kan vara en gemensam kunskapsbas som omfattar bl.a. risk- och skyddsfaktorer samt vilka insatser som är verkningsfulla. Det krävs tillit till varandras kompetens, liksom förståelse för varandras uppdrag, resurser och begränsningar. I en väl fungerande samverkan är olikheterna en styrka. Samsynen kan överbrygga de olika parternas utbildningsbakgrunder. Samsyn förutsätter kontaktytor och kommunikation. De är angeläget att arbeta fram goda professionella relationer.

⁷⁰ Ibid s. 17 ff.

5 Processkartläggning

5.1 Inledning

Av våra direktiv framgår att vi i en processkartläggning ska visa hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Fokus ska ligga på hur det brottsförebyggande arbetet bedrivs i och mellan myndigheterna samt hur dessa samverkar med andra myndigheter och aktörer.

I detta kapitel redovisar vi den processkartläggning som genomförts.

Som vi redogjort för i kapitel 4 är det socialnämnden som har det övergripande samhälleliga ansvaret för ungas sociala situation. Brottsförebyggande åtgärder i vid mening när det gäller unga ankommer främst på myndigheter och andra samhällsorgan utanför rättsväsendet. Vi har i kapitel 4 redovisat att av rättsväsendets myndigheter är det endast polisen som har ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag. Detta uppdrag är dock allmänt hållet och innehåller inte några preciseringar som tar sikte på målgrupp eller brottskategori. Det är svårt att med precision avgränsa *vad* som är polisens brottsförebyggande arbete. Särskilt gäller detta beträffande åtgärder som primärt har ett annat syfte, t.ex. att utreda brott.

Mot den bakgrund som nu redovisats har vi gjort bedömningen att det inte är möjligt att i en processkartläggning redovisa rättsväsendets samtliga brottsförebyggande insatser när det gäller ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Istället har vi valt att i en begränsad processkartläggning

visa lagföringsprocessen beträffande unga lagöverträdare på en viss ort - Norrköping. Kartläggningen är gjord från handläggarnas perspektiv och speglar den faktiska processen. Denna processkartläggning är tänkt att ge en bild av hur rättsväsendets lagföringsprocess *kan* se ut. Inom de ramar som lagstiftningen ger, kan dock rutinerna variera mellan och inom de berörda myndigheterna. Resultatet kan också avvika från det önskvärda bör-läget.

För en utförlig, mer generell, redovisning av handläggningsprocessen hos de rättsliga myndigheterna när det gäller unga lagöverträdare kan hänvisas till den granskning som Riksrevisionen genomförde år 2009.⁷¹

5.2 Processkartläggning som metod

En processkartläggning ska bidra till att fastställa huvudprocessen och identifiera dess uppgift. Det kan vara att tillgodose organisationens externa kunder eller uppdragsgivarens krav, önskemål eller förväntningar. En av Polisens uppgifter, förutom att minska brottsligheten och öka tryggheten, är att tillgodose de krav regeringen ställer i regleringsbrevet.

I en processkartläggning ska de övergripande huvudprocesserna och dess aktiviteter identifieras, utvecklas och beskrivas så väl att organisationen på ett uthålligt sätt levererar de förväntade resultaten. För att identifiera en organisations processer behöver frågan om vad organisationen är till för besvaras, liksom på vilket sätt man arbetar för att utföra sin uppgift.

5.3 Gällande rättsregler

Enligt 23 kap. 4 § RB ska en förundersökning bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Av 2 § tredje stycket

⁷¹ Riksrevisionens rapport Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process (RiR 2009:12).

förundersökningskungörelsen (1947:948; omtryckt 1969:589) framgår att åklagare och polis regelbundet ska samråda för att motverka dröjsmål i förundersökningar mot dem som inte fyllt 18 år.

I LUL finns bestämmelser om handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år.

Förutom ett antal särskilda bestämmelser innehåller lagen två tidsfrister:

- En förundersökning mot den som inte fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat senast *sex veckor* från dagen för underrättelse av brottsmisstanke (4 § LUL).

- Väcks allmänt åtal mot den som inte fyllt 18 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för mål där den tilltalade är häktad. I stället för den tid om en vecka som är föreskriven i 45 kap. 14 § RB för hållande av huvudförhandling ska gälla en tid om *två veckor* (29 § andra stycket LUL).

5.4 Lagföringsprocessen i Norrköping

Den 30 juni 2009 besökte företrädare för utredningen Norrköping och sammanträffade med polisinspektören Göran Eriksson som är utredare och förundersökningsledare vid närpolisen i Norrköping, Polismyndigheten i Östergötlands län, kammaråklagaren Johanna Lindgren som är ungdomsåklagare vid Åklagarkammaren i Norrköping, försvarsadvokaten Göran Gabrielson, Norrköping, socialsekreteraren Anneli Englund vid socialförvaltningen i Norrköpings kommun och rådmannen Mats Orstadius vid Norrköpings tingsrätt. Tillsammans med dem har utredningen kartlagt lagföringsprocessen för ungdomar i åldern 15-17 år på orten.

Polismyndigheten i Östergötlands län

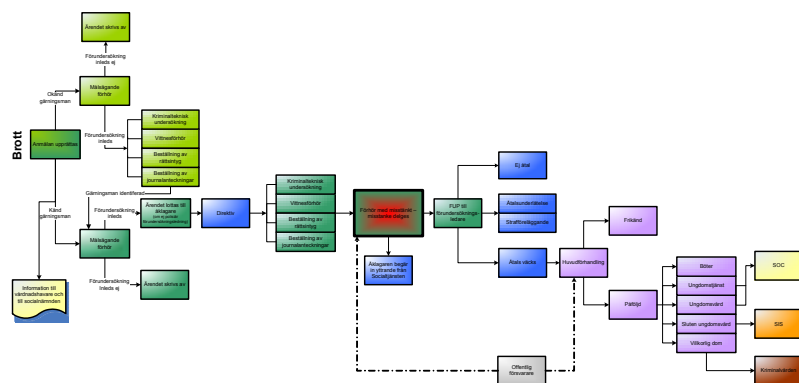
Polismyndigheten förändrade för ett par år sedan närpolisens verksamhetsinriktning från en geografiskt styrd verksamhet till en mer funktionell och projektnriktad verksamhet.

Av länets invånare är cirka tio procent i åldern 12-18 år. De lever under olika betingelser och med olika förutsättningar, från starkt segregerade områden med svag social integration till homogena villaområden med en ytterst stark social integration.

Norrköpings kommun och polisen har ett omfattande samarbete. Det gäller särskilt socialtjänsten, skolan och närpolisen. Kommunen och polisen har ett uppdrag att öka tryggheten. En minskad brottslighet är en viktig del i det arbetet. Målet är att samtliga 13 kommuner under år 2009 ska ha ett strategiskt samarbetsavtal med polismyndigheten. Avtalets huvudinriktning är att genom ett strukturerat samarbete minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar, eftersom detta på lång sikt är den viktigaste faktorn för att minska brottsligheten.

Polismyndigheten tar nu fram en handlingsplan mot brott bland unga, ett av myndighetens fem fokusområden. Planen bygger på att aktörerna ska utnyttja upparbetade kanaler för samarbetet samt evidens- och erfarenhetsbaserade metoder för att uppnå de mål som gäller för östgötapolisens brottsförebyggande arbete bland barn och ungdomar i åldern 12-18 år.

5.5 Kartläggning av lagföringsprocessen



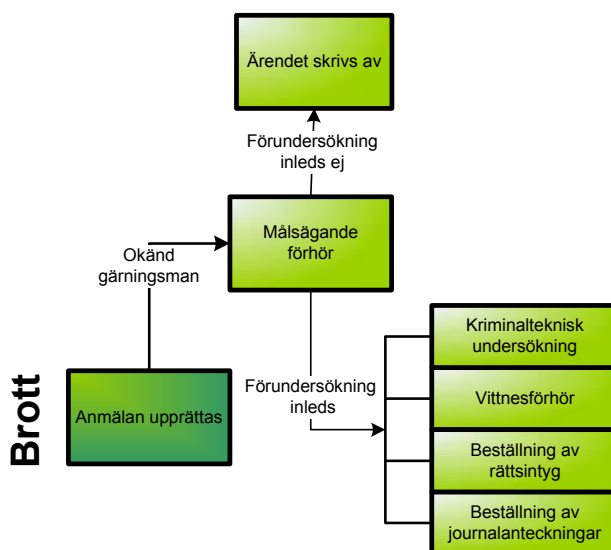
Processen inleds när en anmälan upprättas och avslutas antingen när handläggningen avbryts eller när en dom/motsv. vinner laga kraft.⁷²

Den första prövning som görs i processen är om en anmälan ska upprättas eller inte. När det gäller en anmälan från allmänheten har polisen i princip en absolut skyldighet att ta upp denna.⁷³ Sedan en anmälan upprättats gör polisens förundersökningsledare en bedömning av om en förundersökning ska inledas eller ej. Som huvudregel gäller att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts, men det finns åtskilliga undantag från denna regel (jfr. 23 kap 1, 4a och 22 §§ RB).

⁷² För större bild, se bilaga 4.

⁷³ Jfr. bl.a. JO 1988/89 s. 73.

5.5.1 Okänd gärningsman

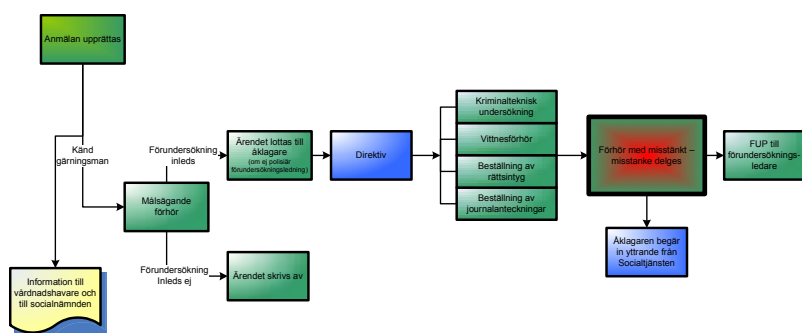


Om gärningsmannen inte är känd, men det finns indikationer på att det rör sig om en ung person inleds inte en förundersökning omedelbart. Istället går anmälan till polisens brottssamordnare i Norrköping och sedan vidare till ungdomsgruppen vid närpolisen.

Förundersökningsledaren vid närpolisen får anmälan två till tre dagar efter att den upprättats. Vid närpolisen arbetar en polis på heltid med målsägandekontakter. När polisen har hört målsäganden avgör förundersökningsledaren efter föredragning om ärendet ska utredas eller läggas ned. Detta sker oftast inom en vecka. Om förundersökning inleds genomförs erforderliga vittnesförhör och tekniska undersökningar. Vidare begärs eventuella journalanteckningar in. Om detta leder till att någon

skäligen kan misstänkas överför förundersökningsledaren ärendet till en förhørsledare för fortsatt handläggning.

5.5.2 Känd gärningsman



Om det finns en skäligen misstänkt person angiven i anmälan när den kommer till närpolisen och anmälan avser ett brott för vilket det är stadgat mer än sex månaders fängelse, lottas ärendet in hos en åklagare som därefter tar alla beslut i ärendet. Ett målsägandeförhör hålls snarast därefter. Om gärningsmannen inte kan bindas till brottet skrivs ärendet av.

Handläggningstiden är beroende av antalet ärenden som ska handläggas samt utredarnas kompetens och erfarenhet.

Anmälan till socialtjänsten

Tidigare skickade polisen en kopia av anmälan till socialtjänsten som underrättelse när en person under 18 år var skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa. Denna rutin ändrades efter några fall där socialtjänsten kallade den unge till sig innan polisen hunnit hålla förhör. Vid besöket hos socialtjänsten fick den unge med sig en kopia på polisanmälan och kunde då t.ex. se vilka som var vittnen och vem som sagt vad.

Polisen har istället tagit fram en blankett som faxas till socialtjänstens enhet för ledning och service. Där framgår personnummer, brottet, vem som är utredare, eventuell tid för förhör och en begäran om att socialtjänsten ska ta kontakt med utredaren. Blanketten fylls i av antingen förundersökningsledaren eller utredaren när denne fått ärendet tilldelat sig. Utredaren ska också meddela vårdnadshavaren omgående. Förundersökningsledaren samordnar ärendena så att det så långt som möjligt är samma polis som handlägger samtliga ärenden med en och samma misstänkt.

Polisen avvaktar därefter direktiv från åklagaren.

Skäligen misstänkt

När utredaren tilldelats ett ärende med en skäligen misstänkt, tas kontakt med den misstänkte för att höra om en offentlig försvarare önskas, om det i så fall finns önskemål om en viss advokat och om den misstänkte vill att advokaten ska närvara vid förhöret. Därefter bestäms tid för förhör och polisen anmäler behovet av offentlig försvarare hos tingsrätten. Om en försvarare som kallats till förhöret uteblir, tillfrågas den misstänkte om det kan genomföras ändå. Om den misstänkte inte medger detta, bokas tid för ett nytt förhör.

Gripna och anhållna

Om den misstänkte är gripen tas kontakt med socialjouren och ett s.k. 24:8-förhör hålls. Vid förhöret underrättas den misstänkte bl.a. om brottsmisstanken, om skälen för frihetsberövandet och om rätten till försvarare. Det är ovanligt att personer under 18 år grips och det är mycket ovanligt att någon under 18 år blir anhållen. Om den misstänkte skulle bli anhållen arbetar två poliser med ärendet.

Om den misstänkte redan har en offentlig försvarare förordnad försöker polisen i första hand få tag i den advokaten.

Vid 24:8-förhör skulle det behövas tillgång till advokat, men tyvärr finns det ingen advokatjour.

Socialtjänstens handläggning

All information från polisen går till socialtjänstens enhet för ledning och service. Där kontrolleras vilket av de fyra socialkontoren den unge tillhör så att informationen sänds till rätt kontor. Från och med år 2009 finns det en aktualiseringsmodul på varje lokalkontor. Där ska datum då handlingen inkom, aktualiseringsnummer, avsändare och anmälsans innehåll i korthet registreras. En beslutsfattare tar därefter ställning till om anmälan ska föranleda att en utredning inleds. I de fall en utredning inleds registreras ärendet i personakten. Om det inte finns någon personakt upprättas en.

Barn och unga i Norrköping ska utredas med stöd av BBIC.⁷⁴ Om den unge är mellan 13-18 år ska en ESTER-bedömning⁷⁵ göras när det finns ett normbrytande beteende. Ett av Norrköpings lokalkontor är kontrollgrupp för en nationell studie, men kompetens för att göra ESTER-bedömningar finns vid samtliga fyra kontor.

I de fall en utredning inte inleds – ett beslut som fattas av enhetschef - läggs handlingen till personakten om en sådan finns. I annat fall arkiveras den på annat sätt.

Socialtjänsten får meddelande, ofta via fax, när ett förhör ska hållas med den unge. Majoriteten av förhören hålls utan att socialtjänsten närvarar. När socialtjänsten inte kan delta sker det oftast en telefonkontakt mellan socialtjänstens handläggare och den utredande polismannen.

Om socialtjänsten ska delta vid ett förhör, och det sedan tidigare finns en socialtjänstkontakt för den unge, bör det vara den som närvarar. Om det inte finns någon kontakt sedan

⁷⁴ BBIC - Barns behov i centrum – är ett handläggnings- och dokumentationssystem som utarbetats av Socialstyrelsen.

⁷⁵ ESTER är ett system för strukturerad bedömning och uppföljning av forskningsbaserade risk- och skyddsfaktorer för unga med eller i riskzonen för normbrytande beteende.

tidigare, deltar de som har mottagning/jouruppdrag inom socialtjänsten.

Sedan år 2006 finns det inga fältsekreterare inom socialtjänsten i Norrköping. De som arbetar under riskhelger och liknande är socialsekreterare vid lokalkontoren som tas ut för just dessa tillfällen.

Provtagning

Under en förundersökning kan det bli aktuellt att skicka preparat till Statens kriminaltekniska laboratorium och RMV för undersökning. Statens kriminaltekniska laboratorium utför kriminaltekniska laboratorieundersökningar. Till RMV skickas urin- och blodprov för analys bl.a. i samband med eget bruk av narkotika.

Dessa undersökningar kan ta lång tid. Som exempel nämns tre till fyra månader för att analysera svamp med avseende på om det är fråga om narkotika. Även analyser av urin- och blodprov med avseende på misstänkta dopningspreparat tar lång tid. Detta fördröjer lagföringen av brott med inslag av till synes oförklarliga våldsbrott.

Förundersökningen

När polisen hållit förhör med den misstänkte översänds förhöret direkt till åklagaren. Polis och åklagare har gemensamt tagit fram en blankett som polisen skickar med till åklagaren där polisen kryssar i vad de vill att åklagaren ska göra. Detta underlättar för åklagaren när det gäller att överblicka läget och prioritera.

I samband med att den misstänkte förhörs delges också brottsmisstanken och därmed börjar tidsfristen enligt 4 § LUL att löpa. Om inte alla pusselbitar faller på plats i samband med att den misstänkte förhörs tas en åklagarkontakt för ytterligare åtgärder eller för att diskutera frågeställningar som kommit upp. Innan förhöret med den misstänkte kan genomföras ska förhör

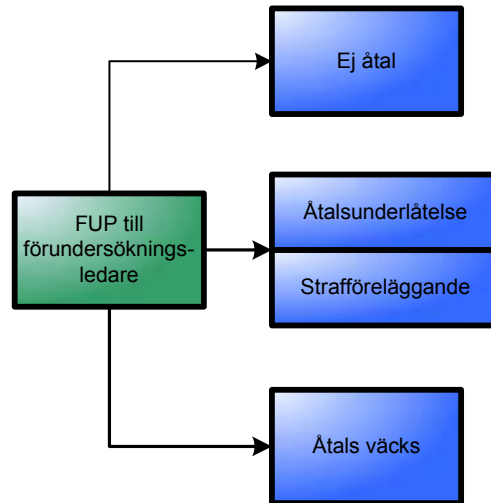
med målsäganden och samtliga vittnen ha genomförts. Även försvararen kan begära att fler vittnen ska höras. Det är åklagaren som beslutar när utredningsarbetet ska avslutas.

Den färdiga förundersökningen

Den misstänkte kallas till polisen för att ta del av förundersökningen. Efter att förundersökningen delgetts den misstänkte skickas den till åklagaren.

Om den misstänkte har ett ombud delges istället ombudet utredningen. Detta görs via post med besked till advokaten att komma in med eventuella synpunkter inom en viss tid. Ärendet kan ligga några dagar hos advokaten efter att den färdiga förundersökningen skickats ut. Om advokaten tycker något är konstigt kallar han den misstänkte till sig och diskuterar. Ibland kan det då framkomma exempelvis att någon annan varit inblandad och då måste även denna person höras.

5.5.3 Åklagarens handläggning



Vid Åklagarkammaren i Norrköping finns det två ungdoms-åklagare. En av dem är dessutom kammarens enda hatbrotts-åklagare.

Åklagarens uppfattning är att i enklare ärenden hålls fristen ofta. Det är vid ärenden med frihetsberövande och där brott begåtts i gängkonstellationer som det drar ut på tiden, t.ex. om det är många inblandade i ett brott och flera misstänkta. Då måste åtalet begränsas. Detta är särskilt svårt om någon under utredningstiden begår nya allvarliga brott.

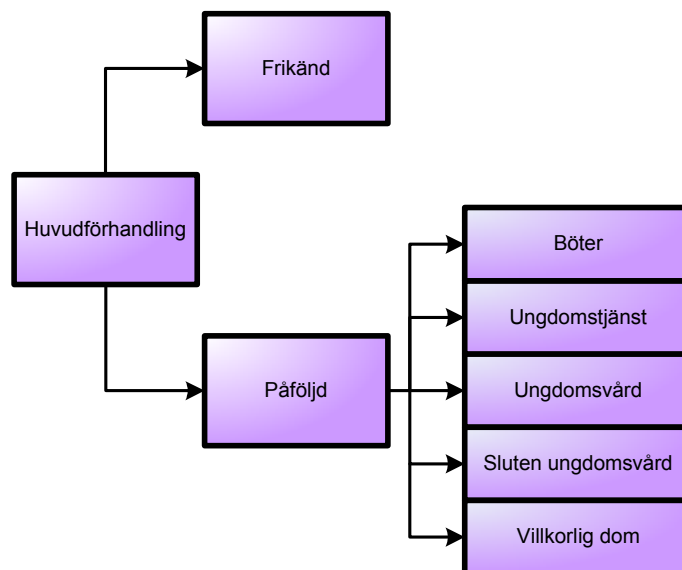
När en misstänkt person under 18 år, som inte tidigare är lagförd, begår ett mindre allvarligt brott är det vanligt att åklagaren meddelar en åtalsunderlåtelse eller ett strafföreläggande. Vid åtalsunderlåtelse enligt LUL är ett möte med åklagaren obligatoriskt för den unge. Åklagaren underrättar då tingsrätten som entledigar advokaten. Åklagaren underrättar

även socialnämnden. Om åtalsunderlåtelse meddelas för att en vårdåtgärd ska genomföras är socialtjänsten regelmässigt med vid den unges besök hos åklagaren.

Yttrande från Socialtjänsten

På den blankett (se avsnitt 5.5.2 Anmälan till socialtjänsten) som polisen fyller i framgår att förhör hållits och att misstanke delgetts. Om åklagaren anser att ärendet kan leda till åtal begärs yttrande från socialtjänsten in. Socialtjänstens yttrande beslutas av den ansvarige handläggaren eller en jour/mottagningssekreterare. Det tar två till tre veckor för socialtjänsten att avge ett yttrande. Vid ringa narkotikabrott begär åklagaren ofta snabbyttrande som ett komplement, trots att det inte är ett lagkrav. När förundersökningen är färdig och yttrande kommit in väcks åtal.

5.5.4 Huvudförhandling



Domstolen ska sätta ut målet inom två veckor efter det att stämningsansökan inkommit oavsett hur lång tid förundersökningen har tagit. Ibland begär även domstolen in ett yttrande från socialnämnden. Det kan vara för att belysa någon särskild fråga eller för att få nämndens yttrande till åklagaren uppdaterat. Kallelse till huvudförhandling skickas ut så snart som stämningsansökan har inkommit. Om en tidigare förordnad offentlig försvarare inte kan ta huvudförhandlingen inom tidsfristen, är det ett skäl för att byta försvararen. Detta sker ofta.

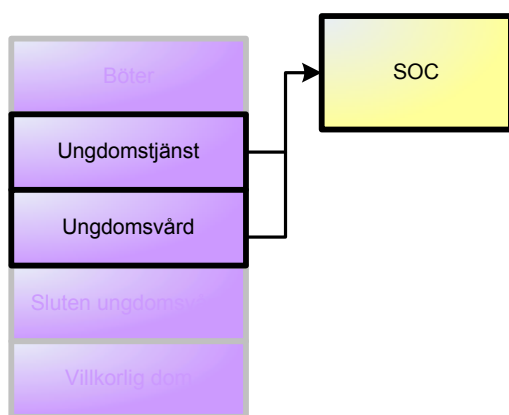
Det förekommer att tjänstemän från socialtjänsten är med vid huvudförhandlingen även om rutinerna för att underrätta dem om tidpunkten för förhandlingen varierar. I ungdomsmål får förhandlingen ofta en pedagogisk inriktning för att förmå den

unge att se sambandet mellan hans eller hennes handlande och den skada som detta orsakat.

Dom

Dom avkunnas som regel muntligen i direkt anslutning till huvudförhandlingen. Om detta inte är möjligt på grund av att det behövs ytterligare tid för överläggning, avkunnas domen i allmänhet vid ett särskilt sammanträde, till vilket den tilltalade kallas att inställa sig. Detta hör inte till vanligheterna, men kan vara nödvändigt ibland. Exempelvis kan det förekomma att unga tilltalade finns med i en stor härva med i övrigt äldre tilltalade, där det krävs att dom mot samtliga meddelas samtidigt.

5.5.5 Ungdomstjänst och ungdomsvård



När den unge dömts, skickas domen till socialtjänsten. Socialtjänsten verkställer påföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst. I Norrköping döms uppskattningsvis ca 60 unga per år till ungdomstjänst. En minoritet av dessa döms till både ungdomsvård och ungdomstjänst. Ungdomsvård kan vara en åtgärd med stöd av SoL (ungdomskontrakt) eller med stöd av LVU

(vårdplan). Ofta har socialtjänsten haft, och kommer att ha, en långvarig kontakt med de unga som döms till ungdomsvård.

Vid socialtjänsten i Norrköping finns det en specialiserad funktion för ungdomstjänsten. Funktionen - som servar alla lokalkontor - ordnar med arbetsplatser, arbetstimmar och annat.

Ungdomstjänst ska bestå av två moment;⁷⁶ oavlönat arbete och annan särskilt anordnad verksamhet (SAV). SAV i Norrköping är samtal som ingår i en manualbaserad samtalsserie som utarbetats för unga med kriminellt tänkande. Serien bygger på boken "Kriminalitet som livsstil"⁷⁷ och är en licensutbildning. Socialtjänsten genomför tre till tio samtal beroende på hur allvarligt brott som begåtts eller hur allvarliga de kriminella tankarna är. Samtalstimmar avräknas mot de utdömda timmarna.

Det är svårt att hitta arbetsplatser för de unga som döms till ungdomstjänst.

Misskötsamhet

Det finns en modell för att hantera fall av misskötsamhet under påföljdstiden. Modellen omfattar varningssamtal med samordnare, varningssamtal med handläggare och med samordnare samt därefter rapport till åklagare om misskötsamhet.

Pågående vård

När någon döms till ungdomsvård, pågår det många gånger redan insatser för den unge. Det finns ett vårdpaket. Det pågående arbetet fortsätter då. Av ungdomskontraktet eller vårdplanen ska dock framgå insatsens art, omfattning och hur länge insatsen ska pågå.

Det är inte ovanligt att ungdomar, som har ett mycket stort vårdbehov, meddelas åtalsunderlåtelse av åklagaren i de fall då

⁷⁶ jfr. BrB 32 kap 2 §.

⁷⁷ Bergström, G, *Kriminalitet som livsstil*, 2006.

det av yttrandet från socialtjänsten framgår att omfattande insatser för den unge redan satts in.

6 Vad säger de unga?

6.1 Inledning

I en utredning som behandlar samhällets insatser mot ungas kriminalitet behöver naturligtvis de ungas perspektiv redovisas. Därför besökte företrädare för utredningen den 10 juni 2009 X-cons i Stockholms ungdomsavdelning – Ung i X-cons. Avdelningens främsta syfte är att fånga upp ungdomar med problem som vill leva ett hederligt och drogfritt liv. De som arbetar i X-cons har själva levt ett liv i kriminalitet, missbruk och utanförskap. X-cons erbjuder kvalificerade kontaktpersoner, MI-samtal (motivating interview), förändringsprogram (Pedagogiska rummet), S.A.T.S.A (social arbetsträning för samhällsanpassning), föreläsningar på skolor, företag och institutioner, fritidsverksamhet med ungdomsstyrda aktiviteter och besöksverksamhet på häkten och andra öppna/slutna institutioner.

Vi träffade Richard som är anställd hos X-cons och arbetar med förändringsprogrammet. Han är kontaktperson för ett flertal unga killar, föreläser i skolor m.m. Vi träffade också Leo som frigavs från ett fängelsestraff i januari 2009 och nu är ideellt aktiv inom X-cons. De berättade för oss om sina liv och hur de, från sina perspektiv, ser på samhället och rättsväsendet.

I detta kapitel redovisar vi Richards och Leos berättelser. Vi har försökt att återge deras berättelser och synpunkter med deras egna ord.

6.2 Richards berättelse

Richard är 34 år. Han bodde hos sin mamma tills han var sex år. Hon missbrukade både alkohol och narkotika och hon lärde honom att hata polisen och socialen och att luras och ljuga. Hon sa att om det var något Richard ville ha, men inte fick, så skulle han ta det - men se till att ingen kom på honom. Hon sa aldrig till om han gjorde fel och om han stal något fick han alltid behålla det han tagit. Han var alltid rädd, rädd att socialen skulle komma och ta mamma, rädd för sin mamma.

Richard lärde sig tidigt att droger och alkohol var bra. När hans mamma inte drack eller drogade var hon sur, elak och dum. När hon var berusad eller hög var hon glad, snäll och kramades, ända tills hon blev ”stupfull”. Även de män som fanns i hemmet påverkades positivt av alkohol och droger. När de var fulla eller påtända sjöng de och lekte med Richard.

När han var sex år flyttades han till en fosterfamilj. Genom socialtjänsten och fosterfamiljen fick han klart för sig att det var p.g.a. missbruket som hans mamma fick lämna honom ifrån sig, något han förstod i teorin men aldrig tog till sig känslomässigt.

Richard kände aldrig att han hörde till fosterfamiljen. Han kallade fosterföräldrarna för Heidi och Sven och de behandlade honom annorlunda än sina egna barn.

Under de åren han bodde i fosterfamiljen träffade han sin pappa någon gång. Hans mamma skrev och lovade att hon skulle sluta dricka och komma och hämta honom så att de skulle bli en familj igen. Hon kom aldrig.

Han bodde i fosterfamiljen från det att han var sex år tills han blev tretton år. Då fick Richard flytta till sin pappa i Linköping. Hos fosterfamiljen hade han ganska strikta regler, men hans pappa släppte på dem. Richard sökte upp det coola gänget där han bodde och betedde sig ”som skit” för att de skulle låta honom få vara med dem.

Första gången Richard drack alkohol - öl - var han tretton år och det var skollov. Han minns varje detalj. Hur rummet såg ut, vem som satt var, hur de var klädda, lukten av cigaretter. Det han minns allra tydligast är känslan av att, för första gången i sitt liv,

känna sig hel, underbar, delaktig. Under kvällen drack han fler öl, många fler. Han minns tydligt hur han, hängandes över toalettstolen, bestämde sig för att aldrig dricka mer. Redan nästa dag var han full igen, för det enda han kunde minnas var den fantastiska tillhörighetskänslan. Richard var full en hel vecka i sträck, fick hjälp och tips av kompisarna hur han skulle kunna dricka utan att bli sjuk genom att äta, inte dricka så fort osv.

Så har Richard levt hela sitt liv. "Mått pyton", ändrat lite i sitt alkohol/narkotikamissbruk, mått bättre ett tag. "Mått pyton", ändrat lite, mått bättre.

När skolan började drack han inte lika mycket, men började röka i smyg. Första gången han testade hasch var han fjorton år.

I hela sitt liv har Richard stulit saker. Han började snatta tidigt, slog sönder saker och förstörde. Senare kom han på att han kunde sälja det han snattade. Han började göra inbrott, ofta för att stjäla cigaretter. Han gjorde det för att han ville ha saker, men också för att det var roligt och spännande. Han slog in skåp i skolan, gjorde inbrott i sommarstugor och jordkällare, begick personrån, misshandlade folk, sysslade med "bötning" och skolkade.

Richard började missbruka amfetamin och sälja narkotika. Gick omkring och var ständigt rädd, rädd att någon skulle förstå att han var rädd, rädd för vad som skulle kunna hända honom. Han var alltid påtänd för att slippa rädslan och mycket aggressiv för att verka oberörd och tuff så att ingen skulle våga ge sig på honom.

Han flyttade till Stockholm men fortsatte missbruka. Något som ledde till fängelsestraff och tvångsvård.

Richard bröt med sin tidigare livsstil vid 31 års ålder, under sin fjärde behandling, efter att ha använt heroin i åtta år. Han återvände till det ställe han suttit på under sin förra behandling. Den gången slutade det med att han lämnade stället tillsammans med en annan man som senare dog i Richards lägenhet. Han berättar att han tyckte att det kändes bra att behandlingsstället lät honom komma dit igen trots att han inte skött sig så bra sist. Han tog emot den kunskap de hade på behandlingsstället och

hade sedan kontakt bl.a. med en präst, en terapeut och socialtjänsten.

Richard arbetar nu på X-cons för att försöka hjälpa andra unga killar att förstå hur de ska kunna få ordning på sina liv.

6.3 Leos berättelse

Leo är 25 år. Han är uppvuxen i en normal medelklassfamilj. Han bråkade alltid i skolan. När skolan tog upp med hans föräldrar att det kunde vara bra att ta en kontakt med BUP så sa föräldrarna nej tack.

När han var nio år gjorde han sitt första inbrott. Han bröt sig in i en villa som han slog sönder totalt. Han gjorde det för spänningens skull.

När Leo gick i nian blev han avstängd från skolan då man ansåg att han var en säkerhetsrisk. Därefter var det mycket möten om och med honom och han fick en särskild lärare som var med när han pluggade upp sina betyg två dagar i veckan.

Efter nian bodde Leo hos sin pappa för föräldrarna hade skilt sig. När han började gymnasiet släppte hans pappa på tyglarna. Leo gick aldrig till skolan och hade ofta fest och söp hemma. Hans pappa bodde mestadels hos sin flickvän.

I femtonårsåldern åkte Leo fast för skadegörelse på tunnelbanan. Straffet, som kom 1 ½ - 2 år senare, blev böter och dem betalade han inte. Han fick gå till socialtjänsten med anledning av skadegörelsen, men gick därifrån mitt under mötet och det hände inget mer. Av detta lärde han sig att man kan begå brott utan att någon bryr sig.

När han var sexton år började han röka hasch och sno bilar. Fram till dess hade han spelat hockey på hög nivå. Det la han av med för att kunna "kröka" på helgerna som alla andra. Leo snodde bilar, körde runt och gjorde inbrott ensam, för kicken det gav. Sjutton år gammal hängde han mest inne i stan, men kom inte in på krogen. Han söp och slogs istället. När han blev arton var det mycket krogen och mycket misshandel.

När Leo skulle ta körkort och gick med sin mamma till banken upptäcktes det att hans pappa tagit ut alla pengar som lagts undan för körkortet. Leo bestämde sig för att hämnas. Han "krökade" hela dagen och tog sen sin pappas bil. Han körde runt som en dåre, full, somnade till vid ratten ibland, med bilen full av kompisar. Efter ett tag blev de jagade av polisen och jakten slutade med att Leo körde av vägen och in i ett träd. Så här i efterhand känner han att det var en otrolig tur att ingen i bilen blev skadad. När han klev ur bilen, som var omringad av poliser med dragna vapen, tyckte han att det kändes "coolt, som en actionfilm". Han gjorde motstånd och gapade och skrek, fast polisen betedde sig schysst. När han till slut satt i en polisbil var det en polis som stack in huvudet för att fråga hur han egentligen mådde. Leo försökte sparka polisen i huvudet. När han greps hade han 2,5 promille och dömdes till fängelse.

Leo bestämde sig för att aldrig kröka mer, men han kunde inte låta bli. Alla pengar gick åt till krogen och han misshandlade människor hela tiden för att han kände sig uttittad av "vanligt folk".

Han dömdes till en månads fängelse och placerades på Asptuna. Där satt han en månad på försommaren, spelade beachvolley och åt glass. Personalen på fängelset påpekade att han inte borde dricka så mycket alkohol. Två timmar efter att han muckat var han "stupfull". Precis innan han åkt in tog han "tjack" för första gången och när han kom ut började han använda droger, alla droger.

När Leo var nitton år blev han utkastad av sin pappa. Han jobbade svart och bodde hos polare. Han fick en hyreslägenhet men blev vräkt efter att polisen börjat komma och hämta honom för urinprov varje helg. Då flyttade han runt bland polare igen. Han dömdes till fotboja men hämtade den inte. Dömdes till fängelse igen. Socialtjänsten kunde inte erbjuda någon hjälp så att han fick någonstans att bo. Den enda gången socialen hjälpte till var när de erbjöd en plats på en husvagnscamping i Sätra. Detta var i februari.

Leo bodde hos olika polare, jobbade svart och tog "tjack". Han visste inte riktigt vad han skulle göra för att få ordning på livet. Så blev han gripen för misshandel igen och fick två månaders fängelse som han avtjänade på Kronoberg. När han muckade blev han hämtad av Livskraft som hjälpte honom med boende. Han åkte iväg på helgerna och drogade och söp. När han fick för sig att han blivit bestulen på ett par byxor där han bodde slog han sönder möbler och blev utkastad.

Leo tog kontakt med Kriminellas revansch i samhället (KRIS) och fick genom dem ett jobb. Han bodde på KRIS men drack fortfarande alkohol. Han fick en lägenhet, men efter två månader greps han av polis igen. Det här var i maj. Han kände sig som en sopa. Han söp och drogade hejdlöst. Han vaknade upp i en cell i Kalmar i slutet av juli och mindes knappt något från de gångna månaderna. Han mådde "skitdåligt", kördes till psyket och hade en fruktansvärd abstinens. Han hallucinerade och när han såg tre gröna ljus tändas visste han att det var en hallucination, men bestämde sig för att "liksom spela med". Ljusen talade om för honom att han måste sluta med alkohol och droger och då förstod han att han måste göra det. Han dömdes till fängelse igen, men höll sig ifrån droger även inne på anstalten. När han muckade i januari 2009 blev han hämtad av KRIS. Satt i deras lokal när Richard och en annan kille kom fram till honom och sa hej. Han följde med dem och har nu tagit tag i sitt liv och börjat lösa sina problem

6.4 Richard och Leos slutsatser

Richard och Leo anser att det finns flera områden som bör förändras för att arbetet med kriminella ungdomar ska gå bättre och framförallt för att det ska gå att nå och hjälpa många fler mycket tidigare.

6.4.1 Allmänt

Samhället

Samhället måste ta sitt ansvar. Richard och Leo får ofta höra av de ungdomar de träffar hur det svenska samhället kan bryta ner människor. Ungdomarna berättar att när man kommer till Sverige från andra länder får man ofta bo i andrahandslägenheter och flytta runt mycket. Man är underlägsen det svenska samhället, kan inte språket, föräldrarna kommer inte in i samhället, får inte jobb. Barnen måste ta stort ansvar för sin familj. De lär sig språket och måste ofta tolka åt sina föräldrar. Pappan, som hittills varit en hjälte som fört sin familj från problemen i ursprungslandet, genom hela Europa och till slut till Sverige, bryts ner i Sverige. Han är ingen hjälte längre. Barnen ser istället killarna som hänger på gården. De är "stora och coola" och verkar ha mycket pengar. De blir deras nya hjältar och man vill vara med i det gänget. Gänget bygger på hiphop- och gangsterkultur med amerikanska "rappare" som förebilder.

När de här barnen sen ska börja i skolan kan de inte svenska och har i många fall aldrig gått i skolan tidigare. Alltså kan en tolvåring få börja i första klass.

Richard berättar att han är kontaktperson åt en fjortonåring som placerades i femte klass. Det fungerade tills pojken kom i puberteten. Då blev det viktigt för honom med tillhörighet hos jämnåriga. De som var jämnåriga hånade och retade honom för att han gick i samma klass som "småbarn". Han slutade gå till skolan. På kvällarna var han däremot på skolgården och vandaliserade. Han "gav igen". Skolan beslutade att pojken ska få börja i sjuan istället och att han därmed får hoppa över sexan. Problemet är att pojken inte har tillräckliga kunskaper för att klara av sjuan, vilket naturligtvis kommer leda till fortsatta problem för honom.

Det är också mycket viktigt att långsiktigt arbeta med ungdomars alkohol- och narkotikamissbruk. Richard och Leo är eniga om att det alltid är alkohol- och drogmissbruk inblandat i en kriminell ung människas liv.

Möjligheten till identifikation

X-cons fungerar för att de som arbetar och är verksamma där själva har levt ett liv i kriminalitet, missbruk och utanförskap. De förstår hur ungdomarna mår och hur det känns, vilket är viktigt om de ska kunna gå vidare. När Richard berättar sin historia för de unga han kommer i kontakt med ger han dem möjligheten att identifiera sig med honom, en person som levt som de men som har klarat av att gå vidare, slutat begå brott, droga osv.

Richard berättar också när han själv, under en tid på ett behandlingshem, skulle få hjälp av en kommunal handläggare. En ung, vacker kvinna i 25-årsåldern kom "glidande" i en röd Audi. Hade ljust hår och såg ut som en ängel. Hon nickade och hummade och sa "jag förstår", när Richard pratade. Det fanns absolut inget för Richard att identifiera sig med och en massa anledningar till varför hon aldrig skulle kunna nå fram till honom. Hon var tjej, kristen, tillsammans med sin man sedan länge, hade föräldrar som fortfarande levde ihop osv.

Det handlar om förebilder och respekt. Richard tycker att polisen, socialtjänsten, skolan m.fl. skulle ha f.d. kriminella anställda. Han tror att de skulle kunna göra en stor insats.

6.4.2 Påföljder och snabb reaktion

Det är viktigt att "straffa" även dem som är under 15 år. De måste, på ett tydligt sätt, få uppleva att det blir konsekvenser för dem om de begår brott. Socialtjänstens frivilliga insatser är inte tillräckligt. Den generella uppfattningen bland unga är att om en person under 15 år t.ex. snattar, krossar fönster eller stjälar händer ingenting. Polisen kör hem den unge, vilket är det enda de kan göra, och det är sedan socialtjänstens ansvar att något ska hända. Även för de över 15 år krävs riktiga straff, inte socialtjänst. Vare sig Richard eller Leo upplever att de någonsin fått ett straff av socialtjänsten.

De har båda erfarenhet av ungdomar som hamnar på t.ex. Klockbacka, en jourinstitution med en läsbar akutavdelning, som

inser att om det här är straffet för de brott de begått så vill de inte syssla med brott mer.

Leo berättar om en incident i Ösmo. Några 15-åriga pojkar, som var fulla, åkte buss. När chauffören inte ville stanna misshandlade de chauffören och en av pojkarna drog i ratten så att bussen körde rakt in i en reklamskylt vid en bensinstation. Bussen var full med folk. Några dagar senare kom polisen till skolan och höll förhör. Därefter hände ingenting förrän det två år senare blev rättegång.

Ett annat exempel är en kille som Richard är kontaktperson för. Den killen begick personrån, men han förstod inte att det räknades som personrån då han "bara bad folk om grejor och de gav dem till honom". Att han skrämde dem förstod han inte. Han omhändertogs och placerades på Klockbacka. Där placeras man ca en vecka till tio dagar innan det bestäms vilket behandlingshem man ska sitta på. Det är stränga regler, man får inte komma ut osv. Killen trodde det var så här han skulle tillbringa sin strafftid och var mycket ångerfull och ville göra allt för att komma ut så fort som möjligt. Han placerades sedan på Märstahemmet där han fick veckopeng, klädbidrag och där det finns strukturerade aktiviteter m.m. När han skulle släppas efter sex månader ville han inte åka därifrån. Han hade aldrig haft det så bra. Han fick allt han behövde och umgicks med jämnåriga.

6.4.3 Skolan

Det första samhällsorgan som ser tecken på att en ung person far illa är alltid skolan. Skolan måste ta ett mycket större ansvar för att larma när en ungdom har problem och mycket tydligare samverka med socialtjänst och polis. Föräldrar ser ofta tidigt att deras barn behöver hjälp och stöd, men är inte alltid själva kapabla att se till att barnet får den hjälp det behöver. Därför måste skolan alltid larma. Det är svårt för socialtjänst och polis att göra något för att hjälpa och stödja om de inte vet att det finns ett behov.

Det är också viktigt att polisen finns i skolan. Många av de barn och unga som får problem kommer från familjer som tidigt lär ut att man ska undvika socialen och att polisen är farlig. En bra polis har kontakt med ungdomar och kan visa att det är vanliga människor som är poliser. Det är också viktigt med uthållighet, att det är samma polis. Polisens repressiva uppdrag blir inte ett problem om polisen har en bra relation med ungdomarna. De förstår att om man inte sköter sig utan begår brott, måste polisen göra sitt jobb.

7 Goda exempel

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi lyfta fram exempel på goda rutiner när det gäller hur rättsväsendets myndigheter, i samverkan med andra myndigheter såsom t.ex. socialtjänst, skola och sjukvård, arbetar brottsförebyggande med de ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil.

Utredningen genomförde därför under våren 2009 en insamling av goda exempel från landets samtliga polismyndigheter. Många polismyndigheter redovisar traditionell samverkan i olika skepnad, företrädesvis med socialtjänsten, men även med räddningstjänsten, skolan, fritidsgårdar och sjukvården. Förutom inarbetade metoder såsom Kronobergsmodellen och Ansvarsfull alkoholservering beskrivs olika varianter av bekymringssamtal och olika metoder för att få föräldrar att ta ett ökat ansvar.

Vi kan konstatera att inget av de exempel som polismyndigheterna redovisat har som uttrycklig målgrupp den lilla grupp unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Vi har ändå valt att i detta kapitel redovisa några exempel där vi anser att samverkan är mer strukturerad och/eller införd i den ordinarie verksamheten eller är bestående över tid. Det är exempel som vi tror kan användas också av andra polismyndigheter efter en lokal anpassning.

Utöver dessa nationella exempel redovisar vi även ett par exempel från andra länder.

7.2 Ung & Trygg i Göteborg och Mölndal

Ung & Trygg i Göteborg och Mölndal är ett gränsöverskridande myndighetssamarbete som bedrivs på flera olika nivåer. Det finns en bred politisk uppslutning kring en samverkansvision, vägledande principer och strategier. Fysisk samlokalisering är av stor betydelse för samarbetet.

Ung & Tryggs högsta beslutande organ, den centrala styrgruppen, består av ansvariga tjänstemän på hög nivå för respektive samverkanspart; bostadsbolag, socialtjänst, kommun, skola, polis och åklagare. Styrgruppens möten är forum för informationsutbyten och diskussioner i syfte att nå samsyn och tillsammans besluta om övergripande strategier för hur samarbetet ska utföras, vilka resurser som ska ingå och hur det ska kommuniceras ut till andra nivåer i samverkan och till media. Mötena kan också handla om långsiktig metodutveckling för att arbeta med de allra svåraste ungdomarna, intensifierat samarbete mot stenkastning, bil- och garagebränder eller särskild uppmärksamhet på ungdomar som lämnar gymnasieskolan i förtid.

På regional nivå finns styrgrupper som har ett övergripande ansvar för ungdomsfrågor i de fyra geografiska områden som Göteborg och Mölndal är indelade i. Regionalt finns samma funktioner och beslutsmöjligheter som centralt.

Lokala samarbeten mellan polis, skola, socialtjänst, bostadsföretag och åklagare finns även i respektive stadsdel. Lokalt arbetar samarbetsparterna också förebyggande med breda ungdomsgrupper (skolungdomar och ferieungdomar) och ibland repressivt och avgränsat med specifika ungdomsgrupper (kriminella flickor och pojkar).

Ung & Trygg har ett kansli där alla samarbetsparter är representerade i form av rådgivande och praktiskt arbetande processledare. Kansliets primära uppgift är att underlätta samarbete på alla nivåer och starta gemensamma och demokratiskt förankrade utvecklingsprocesser för att främja ett offensivare samarbete. Kansliet sprider också kunskap om, och belyser problem, positiva förändringar och resultat inom Ung & Trygg.

Inom ramen för Ung & Trygg har skolan, socialtjänsten och polisen ett fast forum (SSP) där de kan utbyta information om barn som skolkar, misstänks begå brott, ägnar sig åt missbruk eller befinner sig i destruktiva miljöer. SSP utgör det viktigaste instrumentet i Ung & Tryggs verktygslåda för att tidigt uppmärksamma barn som far illa. Kring enskilda ungdomar samarbetar man framgångsrikt i operativa SSP-grupper. En förutsättning för operativ samverkan är alltid att en vårdnadshavare skriftligen godkänner att de tre myndigheterna får lov att bryta sekretessen och prata öppet om deras minderåriga barn. SSP kan också välja att aktivera andra verksamhetsgrenar, exempelvis fritidsförvaltningen.

Uppdraget att ingå i SSP är knutet till befattningar, inte till person. Det innebär att personskiften inte är lika kritiska för verksamheten. Samarbetet är väl förankrat i hela organisationen, från botten till toppen. Det gör att lokala och operativa grupper i SSP-samverkan har ett stort stöd från den högre nivån.

Den operativa SSP-gruppen arbetar med unga individer och grupper. Arbetet är behovsstyrt och gruppen samlar de personalfunktioner som har kännedom om den unge i sina respektive verksamheter. Gruppen samordnar det som ska göras och utvecklar nya metoder för praktisk samverkan. Vid större polisinsatser där ungdomar ska frihetsberövas kan polisen planera åtgärden med skolan och socialtjänsten. Detta säkrar en fortsatt bra planering och hantering från alla berörda myndigheter.

Var fjortonde dag arbetar åklagare, polis och socialtjänst på Ung & Trygg enbart med s.k. masskallning av ungdomar som är misstänkta för mindre allvarliga brott. Vanligtvis kallas ett tiotal ungdomar och deras föräldrar åt gången för brott som gäller snatteri och missbruk av urkund; brott som i normala fall leder till böter. Ärendena är inlottade hos åklagare. Slutförhör och slutdelgivning sker vid detta tillfälle. Vidare genomförs ett ca 20 minuter långt samtal med den unge om framtida konsekvenser av hans eller hennes handlande. Ärendet föredras sedan för åklagare medan den unge och föräldrarna väntar kvar. Därefter får de

träffa åklagaren som meddelar beslut i ärendet. Vid behov deltar även en socialsekreterare. Åklagaren kan som regel meddela åtalsunderlåtelse. Genomströmningstiden för dessa ärenden är ca 20 dagar. Denna metod har en mycket god preventiv effekt när det gäller fortsatt brottslighet hos ungdomar som precis brottsdebuterat och antalet återfall är mycket få.

Samtliga ungdomsgrupper vid polisen har en socialsekreterare knuten till gruppen. De arbetar tillsammans och utgår från polisstationen. På så sätt kan insatser genomföras snabbt och direkt. Under vardagar har socialtjänsten även förbundit sig att vidta åtgärder inom 24 timmar efter ett gripande eller en delgiven brottsmisstanke.

Polisen har följande fem ”s” som ledord i allt arbete som utförs med ungdomar. *Skyndsambet* - lagstadgade frister ska hållas och arbetet utvecklas för att bättre kunna hålla tiderna. *Samsyn* - såväl internt som externt med övriga i myndighetssamarbetet. *Samverkan* - de olika myndigheterna flätas ihop genom samlokalisering men också genom att socialsekreterare ingår i polisens ungdomsgrupper. *Specialister* - ska arbeta med ungdomar; detta gäller såväl poliser som åklagare, domare och andra. *Synliggöra* - individer, men också brister i systemen och utifrån det driva arbetet framåt.

7.3 Ungdomssektionen vid länskriminalpolisen i Stockholms län

Sektionen arbetar uteslutande med narkotikabekämpning bland ungdomar i hela Stockholms län. Målgruppen är ungdomar i åldern 15-25 år.

MUMIN är ett samarbete mellan polis, socialtjänst samt hälso- och sjukvård i syfte att sätta in tidiga insatser mot ungdomars narkotikamissbruk. Ungdomar som är under 20 år, och som misstänks vara påverkade av narkotika, förs till en polislokal på Maria Ungdomsmottagning för provtagning och förhör. Kontakt med föräldrarna tas i de fall där den unge är

under 18 år. Efter avslutat förhör håller polisen ett motiverande samtal i syfte att få den unge att ta emot vård. Därefter överlämnas den unge till personal vid mottagningen, som är bemannad dygnet runt. Ett inledande samtal hålls med den unge och föräldrarna. Vidare erbjuds omedelbar hjälp för narkotikamissbruket.

Ungefär hälften av alla som lämnas över till hälso- och sjukvården inom ramen för MUMIN-samarbetet fullföljer behandlingen. Om den unge inte vill ta emot vård kontaktas denne på nytt av socialtjänsten. Uppföljning sker genom ytterligare möten och kontakt tas med socialtjänsten i hemkommunen.

När det gäller ringa narkotikabrott får den unge en vårdplan som omfattar tre månader. Om vårdplanen fullföljs kan Åklagarmyndigheten meddela åtalsunderlåtelse. MUMIN-samarbetet har utvärderats och visar goda resultat.⁷⁸

För ungdomar som fyllt 20 år, och som bedöms vara vårdmotiverade, görs liknande insatser. Vården erbjuds då istället vid en vuxenavdelning inom sjukvården.

MUMIN-samarbetet är aktivt även i pågående förundersökningar då debuterande ungdomar identifieras. Den unge kan exempelvis efter avslutade förhör på polisstationen erbjudas vård på Maria Ungdom och också erbjudas transport dit.

Samverkan innefattar även Ung i X-cons. När sektionen träffar ungdomar som inte är intresserade av MUMIN-samarbetet föreslår sektionen att en företrädare för Ung i X-cons får kontakta ungdomen. Detta då det finns ungdomar som inte vill ha någon kontakt med myndigheter men som med rätt motivation och stöd kan förmås att sluta med sitt missbruk. Samarbetet med Ung i X-cons har pågått ett år och ett 30-tal kontakter har förmedlats.

MUMIN-samarbetet är en del av linjearbetet i Stockholm. Det kan dock innebära långa resor och stor tidsåtgång i de fall

⁷⁸ Sinadinovic, Kristina & Wahlgren, Ulf, *MUMIN-projektet. Utvärdering av tidiga insatser mot ungdomars narkotikamissbruk*, Stockholm 2007. Utvärderingen är gjord inom ramen för Mobilisering mot narkotika, Narkotikapolitisk samordning.

ingripandet görs långt från Maria Ungdom. Vid Västerorts-polisen har samarbetet därför på senare tid också utvecklats till att omfatta en aktiv motivering till vård i samband med slutdelgivning av en utredning. Innan en utredning om ringa narkotikabrott sänds till åklagaren för beslut i åtalsfrågan kallas den unge och föräldrarna i dessa fall till polislokalen på Maria Ungdom för att där ta del av samtliga handlingar i utredningen. Av analysresultatet framgår då klart vilket preparat den unge varit påverkad av. När delgivningen är slutförd motiveras den unge och vårdnadshavarna att ta emot det vårderbjudande som polisen presenterar.

Sektionen samverkar också med Föräldraföreningen mot narkotika (FMN). Varje torsdag kallas ungdomar under 18 år och deras föräldrar till sektionen för slutdelgivning av ärenden. Då finns FMN på plats och efter samtalet med polisen lotsas föräldrarna till samtal med dem. FMN stöttar föräldrarna i deras arbete med att få ungdomen drogfri.

Vidare finns det ett samarbete med tullen. När tullen anträffar en försändelse med narkotika och mottagaren är under 25 år lämnas uppgifter om ärendet över till polisen för utredning. Ungdomssektionen fattar beslut om tvångsmedel och håller förhör med den misstänkte. Vid förhöret uppstår ofta misstanke om nya brott som då kan utredas. Många av de misstänkta är inte tidigare kända för polisen.

7.4 ÖreFÖR i Örebro

ÖreFÖR, Örebro förebyggande råd, är ett samarbete mellan skola, fritid, socialtjänst och polis för att arbeta förebyggande med barn och ungdomar i riskzonen. Samarbetet är prioriterat av alla parter och ansvaret ligger på särskilda funktioner på tre nivåer.

På fältnivån är team uppbyggda. Varje team består av två högstadieskolor som representeras av rektorerna, representanter för fritidsgårdarna i området samt polis och fälthandläggare med områdesansvar. Vid Örebropolis finns det en ungdomsenhet.

Samtliga poliser vid ungdomsenheten ingår i ÖreFÖR-team. Teamen träffas regelbundet. Därutöver har teamen ofta kontakt per telefon eller besöker varandra i det vardagliga arbetet.

Syftet med samverkan är att få en samlad bild och tidigt kunna identifiera risker i ungdomsmiljön. När problem uppstår som kräver samverkan upprättas en åtgärdsplan som anger vem som gör vad, en tidplan och hur uppföljning ska göras. Arbetssättet skapar bra personkontakter mellan myndigheternas personal och det blir lättare att se vad varje myndighet har för verktyg att lösa problemet med.

Fokusområden åren 2008-2009 har varit skolk, alkohol och skadegörelse.

Polisen och fältgruppen har kontinuerlig kontakt, framförallt på fredags- och lördagskvällar, för att få en gemensam bild av vilka miljöer som är viktigast att övervaka under helgen. Man genomför även planlagda insatser tillsammans mot vissa företeelser.

Arbetsmetoder och rutiner är dokumenterade för att inte vara personrelaterade. Detta gör det också möjligt att gå tillbaka för att följa upp att arbetet bedrivs på det sätt som överenskommits. Det är också enkelt att ändra eller lägga till verktyg eller rutiner.

Polisen och fältgruppen har gemensamma utvecklings- och utvärderingsdagar. De har även utbildning tillsammans för att få ett gemensamt tankesätt och förstå vad den andra parten kan och inte kan göra. De olika rollerna hindrar oftast inte att gemensamma mål för arbetet sätts upp.

Det nära samarbetet mellan polisen och socialtjänsten gör att socialtjänsten direkt kan gå in med vårdande och förebyggande insatser när det behövs. Samarbetet är så tätt att fältgruppen ofta deltar i polisens operativa arbete. Polisen utreder eventuella brott, medan fältassistenterna tar hand om de ungdomar som befinner sig i riskmiljön och kontaktar deras familjer.

En riskmiljö kan t.ex. vara en föräldrafri fest. Vetskapen om en planerad fest kan spridas blixtnabbt via sms och Internet till både kända och okända. Festen kan sedan snabbt urarta med polisutryckning som följd. En tidig insats, innan festen urartat,

ger effekt. När polisen får kännedom om en föräldrafest ringer de upp ägaren, som oftast är en förälder, och berättar om festen. I stort sett alla vill då att festen ska avbrytas och önskar polisens hjälp.

Tillsammans med fältgruppen åker polis då till platsen. Fältgruppens uppgift är i första hand att fånga upp ungdomar som lämnar festen och ringa till deras vårdnadshavare. Ett syfte är att så många ungdomar som möjligt ska hämtas på platsen av sina föräldrar eller hindras från att fortsätta till nästa fest. Ett annat är att föräldrar ska få vetskap om festen och den unges deltagande för att förebygga föräldrafria fester i framtiden. Arbetssättet har under vintern och våren 2009 använts vid ett tjugotal fester med lyckat resultat.

Ett annat exempel på det praktiska arbete som bedrivs är de s.k. bekymringssamtalen som genomförs med föräldrar. När en ung person med ett riskbeteende är identifierad kontaktas föräldrarna för ett samtal. Syftet är att föräldrarna ska förstå allvaret i ungdomens situation, begränsa riskfaktorerna och stärka skyddsfaktorerna kring den unge. Fältgruppen genomför flertalet samtal. Ibland medverkar polisen eller genomför egna samtal. Vid vissa tillfällen medverkar även skolan. Samtalen uppfattas i stort sett alltid som mycket positiva.

7.5 SSP i Danmark⁷⁹

Bakgrunden till SSP i Danmark var en begäran år 1973 från det danska Justitsministeriet till den danska motsvarigheten till Brå, det Kriminalpræventive Råd att utreda hur och i vilken omfattning rådet kunde utveckla och koordinera det brottsförebyggande arbetet för barn och ungdomar. Rådet presenterade som svar på uppdraget en skrift "Samarbejde i kommunerne

⁷⁹ Uppgifterna i detta avsnitt grundas på ett studiebesök vid Københavns politikreds under oktober månad 2009.

mellan social- og sundhetsforvaltningen, skole og fritidsforvaltningen og politiet". Därigenom lades grunden för det framtida SSP-arbetet som påbörjades 1977.

Rådet ansåg att SSP-arbetet i Danmark kunde genomföras eftersom skolan, socialtjänsten och polisen var förpliktigade i lag att utföra brottsförebyggande arbete i vid mening. *Skolans* skyldighet att delta i SSP-arbetet grundades på Folkskolelovens portalparagraf som angav att den enskilde eleven skulle uppnå en allsidig utveckling. *Socialtjänsten* skyldighet att delta i arbetet härleddes ur lagen om social service. Socialtjänsten har enligt lagen en skyldighet att generellt tillhandahålla rådgivning och stödja enskilda för att förebygga sociala problem och då särskilt till stöd för barn och unga. Avslutningsvis reglerades *polisens* skyldighet att arbeta brottsförebyggande i 1 § Politiloven. Där stadgas att polisen ska verka för trygghet, säkerhet, fred och ordning i samhället bl.a. genom förebyggande verksamhet.

År 1990 ändrades 115 § Retsplejeloven så att de myndigheter som deltar i SSP-samarbetet har fått möjlighet, men inte skyldighet att utan samtycke från den som informationen rör, utväxla upplysningar om enskilda individers rent privata förhållanden om det anses nödvändigt för att det brottsförebyggande samarbetet ska kunna fungera.

SSP är ett organ för samverkan mellan socialtjänst, skola och polis. SSP är organiserat på olika sätt i kommunerna. I Köpenhamn består SSP av en styrelse, ett sekretariat, 14 ledningsgrupper och 17 lokala grupper.

Styrelsen består av åtta personer och omfattar de högsta cheferna inom Socialförvaltningen, Barn- och ungdomsförvaltningen, Kultur- och fritidsförvaltningen och Köpenhamnspolisen. Den träffas fyra gånger om året. Till styrelsens ansvar hör ekonomi, strategi och att ge arbetet legitimitet och styrka såväl internt som externt. Kostnaderna för SSP delas lika mellan de medverkande myndigheterna.

Sekretariatet fungerar som en stab till styrelsen och består av åtta personer; en chef, en rådgivande specialist från vardera polisen, socialtjänsten och skolan, kommunikatörer och en administratör. De tre specialisterna är anställda av sina respektive

myndigheter. Sekretariatet ansvarar bl.a. för metodutveckling, utbildning, extern kommunikation, och administration.

I de 14 *ledningsgrupperna*, som omfattar totalt 60 personer, ingår polisstationschefer, familjeteamchefer, skolchefer samt kultur- och fritidschefer. Det är chefer som har mandat att besluta över egen verksamhet och budget. De träffas tio gånger per år. Ledningsgrupperna fastställer årsplaner för de lokala grupperna. De ansvarar också för att det finns tillräckliga resurser för arbetet i årsplanen och för den löpande uppföljningen av arbetet.

De 17 *lokala grupperna* består av ca 240-260 praktiker såsom skol- och fritidspersonal, familjeteammedarbetare, poliser som arbetar i kommunerna, biblioteksanställda m.fl. De lokala grupperna träffas en gång i månaden. I slutet av varje år träffas de lokala grupperna i två dagar för att ta fram en årsplan för varje grupp. När den beslutats av ledningsgruppen tas tre till fem detaljplaner fram. I detaljplanen anges hur årsplanen ska realiseras. Det är de lokala grupperna som är ansvariga för att årsplanen genomförs och att insatserna utvärderas.

SSP-samarbetet avser ungdomar under 16 år och är inriktat mot den unges beteende och, i förekommande fall, vilken typ av kriminalitet som begås. Arbetet är indelat i fyra nivåer.

Nivå 1 – Bekymrande beteende avser unga som skolkar från skolan, vistas ute sent på nätter, befinner sig i bekantskapskretsen kring personer som befinner sig i nivå 3 eller 4 eller som brukar alkohol och/eller droger. Det är de lokala SSP-grupperna som är ansvariga för hanteringen av ungdomar i denna nivå. Kontakt tas med föräldrarna, antingen genom hembesök och/eller ett bekymringsbrev. Det är ofta polisen som gör hembesöket, men ibland deltar även socialtjänsten och/eller skolan.

Nivå 2 – Förstagångskriminalitet avser unga som för första gången begår brott mot knivlagen eller brott såsom snatteri, skadegörelse eller innehav av narkotika. Det är de lokala SSP-grupperna som är ansvariga. Inom fem dagar ska ett hembesök genomföras. Vid besöket ingås ett avtal med föräldrar och ungdom avseende bl.a. när den unge ska vara hemma på kvällen,

hur skolan ska skötas och bra fritidsaktiviteter. Det är polisen och socialtjänsten som gör hembesöket. Skolan kan delta, men *ska* delta om den unge ska erbjudas konkret fritidsverksamhet.

Nivå 3 – Upprepad allvarlig kriminalitet avser unga som sysslar med inbrott, grov skadegörelse, drogförsäljning och/eller olaga hot och ingår i gäng. Det är ledningsgruppen som är ansvarig och beslutar om en gemensam insats från alla samverkansparter. De ansvarar också för att följa upp insatsen. Inom tre dagar ska ett hembesök ske. Inom sju dagar ska en tillfällig handlingsplan tas fram som ska vara fastställd inom tre veckor. Snabba, hållbara lösningar avseende skolgång och fritid genomförs. Arbetet utgår från att göra föräldrarna och sociala nätverk delaktiga och ta ansvar. Det är socialtjänsten som är ansvarig för hembesök och handlingsplan, medan skolan ansvarar för skolgång och fritidsverksamhet. Polisen ingår i det nätverk som ska hjälpa den unge att ändra sitt beteende. Socialtjänsten ska ha löpande kontakt med hemmet med anledning av den upprättade handlingsplanen.

Nivå 4 – ”Personfarlig” kriminalitet avser ungdomar som begår våldsbrott, personrån, vapenbrott och liknande brott. Det är ledningsgruppen som är ansvarig. Vid en händelse samlas ledningsgruppen omedelbart och en bedömning görs av behovet av akuta insatser. Ett hembesök görs omgående. En tillfällig handlingsplan ska tas fram inom sju dagar och en slutlig handlingsplan ska vara fastställd inom tre veckor. En långsiktig planering sker också för att ge både familjen och den unge hjälp och stöd. Fokus ligger på att finna hållbara lösningar för de problem som rör skola och fritidssysselsättning. Det är socialtjänsten som är ansvarig för hembesök och handlingsplan. Skolan är ansvarig för de delar som rör skolgång och fritidsverksamhet. Polisen är ansvarig för nödvändig utredning och ett eventuellt frihetsberövande av den unge.

Inom Köpenhamnspolisens avdelning för kriminalprevention finns 14 kontaktpoliser som arbetar på närpolisstationerna. Eftersom de inte hör till närpolisens resurs kan de inte tas i anspråk för den vanliga närpolisverksamheten. Dessa poliser arbetar endast i sitt område och har en mycket god

personkännedom. Deras arbetstid används till nätverkande med ungdomar och med övriga samarbetspartners i SSP. Det är också kontaktpoliserna som gör hembesök hos unga.

7.6 Bekymringssamtal i Norge⁸⁰

Bekymringssamtalet är en metod som innebär att polisen för samtal med unga om att deras beteende riskerar att leda till kriminalitet. Metoden att samtala särskilt med unga och deras vårdnadshavare utvecklades som ett resultat av ett riktat polisarbete i den högerextrema miljön i Oslo under åren 1995-97. Genom att generalisera kunskapen från det arbetet vidareutvecklades metoden, så att den även kunde användas när unga begått kriminella handlingar såsom snatterier, stölder, klotter och narkotikabrott.

Ett bekymringssamtal följer en given struktur och pågår normalt under en till två timmar. Syftet med samtalet är att den unge ska få en reaktion på och/eller konfronteras med sociala och straffrättsliga konsekvenser av ett normbrytande beteende eller en brottslig gärning. Under samtalet kartläggs den unges inställning och attityd till pengar, fritid, spänning, skolan, familjen, kamratkretsen, den unges egen självuppfattning och övriga personliga förhållanden. Samtalet utmynnar i ett antal förslag på åtgärder för att stärka den unge. Genomförande och effekt följs senare upp vid ett uppföljningssamtal. Den viktigaste delen i samtalet är att det är framåtsyftande och tar upp den unges framtida liv som en samhällsintegrerad individ.

Enligt 13 § i den norska Politiloven får polisen kalla vårdnadshavare och barn till ett bekymringssamtal om det finns misstankar om att ett barn under 15 år kan misstänkas för ett brott eller om den som är under 18 år begått ett brott. Ett bekymringssamtal kan även genomföras om vårdnadshavaren, skolan eller socialtjänsten bedömer att det behövs ett samtal om

⁸⁰ Företrädare för utredningen deltog i en utbildning om bekymringssamtal i Växjö den 5 juni 2009.

den unges utveckling. Skolan får inte kalla till ett bekymringssamtal förrän samtliga interna möjligheter att påverka den unges utveckling uttömts. Bekymringssamtalet hålls normalt av polisen, men om socialtjänsten redan kopplats in i ärendet ansvarar de för samtalet. Metoden är inte fullständigt utvärderad, men efter ett Stortingsbeslut⁸¹ används den vid samtliga norska politidistrikt som en verksam metod för att förhindra att unga utvecklar en kriminell livsstil.

7.7 Youth Offending Teams i Storbritannien⁸²

Youth offending teams (YOT) finns i alla kommuner i England och Wales sedan slutet av 1990-talet. Teamen består av representanter för ett flertal olika myndigheter, bl.a. socialtjänsten, polisen, skolan, sjukvården och frivården. Ambitionen är att ta vara på myndigheternas samlade information om barn och unga som begår brott eller befinner sig i riskzonen. Alla aktörer ska samverka och den unges hela livssituation ska tas i beaktande vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas. Inom YOT identifieras den unges individuella behov efter en nationell standard. Man arbetar på individnivå men även strukturellt och målmedvetet för att förebygga och minska ungdomskriminaliteten i det egna lokalområdet.

Till ansvarsområdet för YOT hör bl.a. att utbilda föräldrar till barn som dömts för brott i syfte att stärka föräldrarna i deras föräldraskap. Vidare ger YOT stöd till unga häktade exempelvis genom att genomföra stödsamtal och utbildningsinsatser, ordna utbildningsplatser till dem med bristande skolgång, biträda med att skriva yttranden till domstol och närvara vid de ungas rättegångar. Vidare har YOT ett nära samarbete med brotts-offerjourer och erbjuder brottsoffer medling.

Inom varje YOT finns ett antal "caseworkers" anställda. Varje ung person som begår brott knyts till en särskild caseworker.

⁸¹ Stortingetsmelding nr. 17, 1999-2000. Barn och familjdepartementet.

⁸² Informationen är hämtad från Ungdomsbrottsutredningens betänkande (SOU 2004:122) s. 385 och Youth Justice Boards hemsida.

Denna person ska finnas till hands för den unge och bidra med hjälp och stöd i olika situationer. En caseworker ska dessutom koordinera det allmännas insatser för den unge. Den unge får hjälp med att bemästra svårigheter i skolan och hemma, med utbildningsfrågor och frågor kring hälsa, boende och missbruk. En caseworker ska således hjälpa den unge att förändra sin livssituation och förhindra att den unge på nytt gör sig skyldig till brott. Den unge har möjlighet att på frivillig väg ha fortsatt kontakt med sin caseworker efter det att insatserna inom YOT har fullgjorts.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8 Inledande överväganden

8.1 Utgångspunkter

I kapitel 8 summerar vi kort intrycken av de insamlingar vi gjort i tidigare avsnitt, för att använda som utgångspunkter för förslagsdelen.

- ”Ungdomar påpekar ofta att det största sveket de vet är att det finns vuxna som sett och vet att de behöver hjälp men inte gör något.”⁸³
- Alla barn och ungdomar har rätt till samma stöd och hjälp oberoende av var de bor.⁸⁴
- ”Skolan är den viktigaste upptäckaren av ungdomar på väg in i kriminalitet.”⁸⁵
- Frågor om ungdomskriminalitet är väl utforskade. Kunskaperna skulle kunna utnyttjas betydligt bättre.⁸⁶
- Det är i första hand inte lagstiftningen som brister.
- Det finns få goda exempel på samverkan som syftar till att tidigt identifiera den lilla andel unga som löper risk att utvecklas till vanekriminella. Spridningen av goda exempel är i allmänhet svag och går långsamt.⁸⁷
- Statens och kommunernas verksamheter måste samordnas bättre så att de unga kan mötas med en helhet.

⁸³ Hearing i Umeå den 30 september 2009.

⁸⁴ Barnkonventionen.

⁸⁵ Hearing i Hallsberg den 6 oktober 2009.

⁸⁶ Brå, Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering, 2009.

⁸⁷ Kapitel 7.

- Styrningen på nationell nivå måste stärkas så att en tydlig väg framåt anvisas för att förebygga ungdomars kriminalitet. Det är möjligt utan att göra avkall på behovet av lokala anpassningar.

8.2 Polisens ungdomscentrum – en kraftsamling mot ungdomsbrott

Det behövs en uthållig kraftsamling mot ungdomsbrotten.

En kriminell karriär grundläggs ofta före femtonårsdagen, då den unge blir straffmyndig. Under denna tid har skolan, vid sidan av föräldrarna, ett betydande ansvar för de ungas utveckling. I detta ligger i vid mening även ett brottsförebyggande uppdrag. Socialtjänsten har, oavsett den unges ålder, det övergripande samhälleliga ansvaret för hans eller hennes sociala situation. Av samhällets myndigheter är det endast polisen som har ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag. En förutsättning för framgång är att samhällets myndigheter samverkar. Idag varierar såväl omfattningen som inriktningen av denna samverkan avsevärt mellan orter och myndigheter.

Föräldrar och barn har rätt att kräva att samhällets myndigheter agerar utifrån ett medborgarperspektiv och med barnets bästa för ögonen. De förväntar sig att mötas av en samlad, metodisk och snabb insats när den unge är i riskzonen. Medborgaren är inte särskilt intresserad hur denna insats är organiserad eller av varför den inte lyckas.

I kapitel 9 utvecklar vi närmare hur denna kraftsamling kan åstadkommas.

8.3 Våra övriga förslag

Vi redovisar våra övriga förslag och de överväganden som ligger till grund för dem i kapitel 10-12. Förslagen har sammanförts under samlande kapitelrubriker. Kapitel 10 avser förslag om regeringens styrning av Polisens och Åklagarmyndighetens

arbete med utredningar som avser ungdomsbrott. Kapitel 11 avser förslag till åtgärder som har det gemensamt att de avser myndigheternas arbete med att tidigt upptäcka unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. I kapitel 12 redovisar vi förslag till åtgärder i syfte att utreda ungdomsbrott snabbare med bibehållen rättsäkerhet.

8.4 Överväganden som inte föranlett förslag

Under utredningsarbetets gång har följande frågor aktualiserats där vi övervägt att lämna förslag, men - av skäl som också redovisas - avstått.

Lämplighetskrav för offentlig försvarare

Ungdomsbrottsutredningen föreslog 2004⁸⁸ att domstolen ska, när den förordnar en offentlig försvarare för en misstänkt under 18 år, i första hand förordna sådan advokat som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. Vi instämmer i det förslaget.

Regeringen avvisade förslaget i prop. 2005/06:165⁸⁹ med följande motivering:

Lika med utredningen anser regeringen att försvararen är en viktig person för den unge lagöverträdaren och det är angeläget att försvararen utför sin uppgift på ett för den unge pedagogiskt och tydligt sätt. Det är självklart också mycket viktigt att försvararen har erforderliga kunskaper om ungdomsmål. Som anges ovan följer av lag ett allmänt lämplighetskrav på den advokat som skall förordnas till offentlig försvarare. Därutöver har regeringen upplysts om att frågor som rör barn i rättsprocessen tas upp i flera av de kurser som Advokatsamfundet tillhandahåller, bl.a. kurserna som behandlar brottmålsprocessen, och att Advokatsamfundet även i övrigt verkar för spridning av kunskap om dylika frågor. Några

⁸⁸ SOU 2004:122 Ingridanden mot unga lagöverträdare, s. 238.

⁸⁹ s. 112 ff.

domstolar har pekat på risken för praktiska svårigheter om ett lämplighetskrav införs och andra domstolar har uttalat att någon särreglering inte behövs. Mot denna bakgrund finner regeringen att det inte finns behov av att införa något särskilt krav på lämplighet för offentliga försvarare i dessa mål.

En översyn av 12 § PL.

Enligt 12 § PL kan den, som kan antas vara under arton år, och som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

Enligt förarbetena är bestämmelsen avsedd att tillämpas exempelvis då barn uppehåller sig i s. k. knarkarkvartar eller hittas omtöcknade av berusningsmedel i rivningsfastigheter. Den avser vidare fall då ungdomar påträffas på hotellrum tillsammans med äldre, asociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att man kan befara att de blir otillbörligt utnyttjade.

Det finns ett behov av att anpassa grunderna för omhändertagande efter dagens förhållanden. Vi har dock inhämtat att ett sådant förslag kommer att lämnas av utredningen mot kriminella grupperingar (Ju2009:02). Vi lämnar frågan med det.

9 En kraftsamling mot ungdomsbrott

9.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi förslag som syftar till att utveckla främst polisens insatser mot ungdomsbrott.

9.2 Polisens ungdomscentrum

Förslag: Det finns starka verksamhetsmässiga och samhälls-ekonomiska skäl för att den kraftsamling som behövs när det gäller metodutveckling, enhetlighet, samverkan och utvärdering inom området ungdomskriminalitet ska göras på regional nivå. Regeringen bör därför ge RPS i uppdrag att inrätta Polisens ungdomscentrum på åtta orter i landet.

Vid dessa centrum bör en nära samverkan med berörda kommuner säkerställas genom ett av följande två alternativ:

- a. Regeringen ingår ett nationellt avtal med Sveriges Kommuner och Landsting om samverkan eller
- b. Regeringen ger RPS ett uppdrag att verka för en motsvarande överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting.

Som ett försiktigare alternativ till att inrätta ungdomscentrum kan utvecklingsarbetet inledningsvis begränsas till ett antal kommuner med ett nationellt avtal enligt punkten a. som grund.

Det inarbetade systemet med modellområden kan användas för detta.

9.2.1 Problembild

Det behövs en uthållig kraftsamling mot ungdomsbrotten.

En kriminell karriär grundläggs ofta före femtonårsdagen, då den unge blir straffmyndig. Under denna tid har skolan, vid sidan av föräldrarna, ett betydande ansvar för de ungas utveckling. I detta ligger i vid mening även ett brottsförebyggande uppdrag. Socialtjänsten har, oavsett den unges ålder, det övergripande samhälleliga ansvaret för hans eller hennes sociala situation. Av samhällets myndigheter är det endast polisen som har ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag. En förutsättning för framgång är att samhällets myndigheter samverkar. Idag varierar såväl omfattningen som inriktningen av denna samverkan avsevärt mellan orter och myndigheter.

Föräldrar och barn har rätt att kräva att samhällets myndigheter agerar utifrån ett medborgarperspektiv och med barnets bästa för ögonen. De har rätt att förvänta sig en samlad, metodisk och snabb insats när den unge är i riskzonen. Medborgaren är inte särskilt intresserad av hur denna insats är organiserad eller varför den inte lyckas.

Det regelverk som behövs för att nå framgång är i allt väsentligt på plats. Polisen tillförs nu ekonomiska medel i syfte att väsentligt öka antalet poliser. Förutsättningarna för att flytta fram positionerna och nå framgång i kampen för att minska ungdomsbrotten har antagligen aldrig varit bättre. Enbart resursförstärkningar utan en starkare styrning och samordning kan dock medföra en minskad effektivitet.

De åtgärder som nu krävs måste omfatta såväl det förebyggande som det brottsutredande uppdraget.

En helt avgörande uppgift för samhället är att tidigt identifiera den lilla del av de unga som löper risk att utveckla en vanekriminell livsstil. Detta *förebyggande* arbete omfattar komp-

licerade bedömningar där många faktorer måste vägas in. Det aktuella brottets art, tidigare kriminell belastning och den unges ålder är några viktiga faktorer. Såsom vi redovisat i kap. 3 finns det dock en god kunskap om vilka faktorer som bör bedömas hos en individ för att avgöra risken för en oönskad utveckling. Bedömningen kräver, för att vara framgångsrik, en nära samverkan mellan polisen och kommunerna, och då främst socialtjänsten och skolan. Ungdomsbrott måste *utredas* snabbare och mer metodiskt. En framgångsfaktor är, också vid bekämpningen av ungdomskriminalitet, en väl fungerande underrättelseprocess kopplad till spaning och utredning. Hittills har ungdomars kriminalitet fått ett alltför litet utrymme inom Polisens underrättelsemodell. För att nå framgång är det av grundläggande betydelse att ungdomskriminalitet blir ett huvudområde för polismyndigheternas underrättelseverksamhet.

Allt detta förutsätter en tydligt markerad och uthållig kraftsamling från statsmakternas sida.

9.2.2 En tydligare styrning

Styrning kan vara av olika slag. Statsmakternas resursförstärkning när det gäller bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten förenades med en starkare styrning som främst avsåg organisation och den operativa verksamheten i enskilda ärenden (GOB). Den styrning som behövs inom området ungdomsbrott är av ett annat slag.⁹⁰

Ungdomsbrott är i huvudsak lokala brott och därmed främst en angelägenhet för närpolisen. Framgång förutsätter att dessa brott får ta större plats i polisens verksamhet, utveckling av en "best practice", som också tillämpas nationellt, och samverkan mellan polis och socialtjänst på lokalplanet. Allt detta ska genomföras inom ramen för en långsiktig och uthållig verksamhet.

⁹⁰ Jfr. avsnitt 7.5 ang. den beslutsprocess som föregick inrättandet av SSP-samarbetet i Danmark.

Vi har funnit att många goda metoder inte används och att många handläggningsrutiner väl kan utvecklas inom ramen för gällande bestämmelser. Ett bra exempel på detta är tidsfristerna för ungdomsutredningar. Med utgångspunkt i det allmänna skyndsamhetskravet i 4 § LUL borde en rad nya polisiära handläggningsrutiner kunna utformas, utan att man fördenskull behöver ändra den maxfrist om sex veckor som gäller enligt samma paragraf. Vidare är det påfallande hur arbetsmetoderna inom området ungdomsbrottlighet skiljer sig åt mellan polismyndigheter och mellan kommuner utan att det finns sakliga skäl för detta.

Den styrning som behövs inom området ungdomsbrott bör därför inriktas mera mot metodutveckling, enhetlighet, samverkan och utvärdering. Styrningen ska inte påverka den nuvarande organisationsstrukturen och inte heller avse enskilda operativa ärenden. En sådan styrning ligger också i linje med regeringens krav på en mer effektiv polisverksamhet.⁹¹

9.2.3 Polisens ungdomscentrum inrättas

Denna styrning kan uppnås genom att det inrättas polisiära ungdomscentrum. Det finns starka verksamhetsmässiga och samhällsekonomiska skäl för att den kraftsamling som behövs när det gäller metodutveckling, enhetlighet, samverkan och utvärdering inom området ungdomskriminalitet ska göras på regional nivå. De främsta är följande:

- De stora resursförstärkningarna till polisen möjliggör en nödvändig förstärkning av arbetet med tidiga och tydliga reaktioner mot ungdomsbrottlighet. En sådan förstärkning kräver en tydlig samordning för att bli effektiv.
- Att samla polisiär och kommunal kompetens i regionala ungdomscentrum är ett nödvändigt komplement till de

⁹¹ Ju2009/9595/PO, Uppdrag till RPS att effektivisera polisverksamheten.

strategiska överenskommelserna mellan polis och kommun på lokal nivå och till den centrala nivåns arbete med bl.a. tillsyn. Med centrumen kan utvecklingen av vetenskapligt utvecklade metoder spridas snabbare, enhetligt och rättvisan för den enskilde stärkas och rutinerna för samverkan och uppföljning förbättras.

- Regionala ungdomscentrum är långsiktigt mer samhälls-ekonomiskt effektivt och rationellt än att var och en ska pröva sig fram.
- Regionala ungdomscentrum stämmer också väl in i helheten. Genom att inrätta dessa på samma orter som idag har regionala underrättelsecentrum för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten skapas en sammanhållen länk i arbetet med ungdomar som begår brott - oavsett om det gäller ungdomar som begått några enstaka brott, är på väg att bli vanekriminella eller att rekryteras in i grov organiserad kriminalitet eller som redan är etablerade i grov organiserad kriminalitet. Dessutom skapas en bro mellan kommunerna och de regionala underrättelsecentrumen, något som i dag saknas i kampen mot den grova organiserade kriminaliteten trots att det finns exempel på att sådan samverkan givit bra resultat.

En förebild för dessa centrum bör i vissa avseenden vara Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum som finns på tre orter i landet. Deras uppgift är att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och svara för den samlade kunskapen inom sina ansvarsområden. Utvecklingscentrumen arbetar med metodutveckling, kunskapsuppbyggnad och samverkar med andra myndigheter inom sina verksamhetsområden.

Till skillnad mot Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum är det angeläget att Polisens ungdomscentrum har ett geografiskt ansvarsområde. På så sätt skapas förutsättningar för en bättre samverkan med kommunerna. Detta hindrar naturligtvis inte en specialisering på så sätt att en viss verksamhet kan samlas vid ett

centrum gemensamt för hela landet. Exempelvis bör RPS kunna lägga ut ansvaret för att ta fram ett uppföljningsverktyg med sikte på ungdomsbrottslighet på ett utvecklingscentrum som sedan återredovisar en lösning som därefter sprids till samliga centrum.

9.2.4 Organisation, ansvar och rollfördelning

Regeringens satsning mot den grova organiserade brottsligheten (GOB) och den därmed sammanhängande uppbyggnaden av regionala underrättelsecentrum bör stå förebild i vissa avseenden när det gäller organisation.

Polisens ungdomscentrum bör inrättas på de åtta orter som idag har regionala underrättelsecentrum. Dessa orter är Malmö, Göteborg, Norrköping, Stockholm, Örebro, Uppsala, Sundsvall och Umeå. De bör ha samma geografiska ansvarsområden som de regionala underrättelsecentrumen. I likhet med dessa bör Polisens ungdomscentrum i linjen vara underställda länspolis-mästaren i det polisdistrikt där de är inrättade. Eftersom Polisens ungdomscentrum inte ska ha några operativa uppgifter i enskilda brottsärenden behövs det inga särskilda överväganden om operativa befogenheter.

I övrigt måste den organisatoriska ställningen för Polisens ungdomscentrum i förhållande till RPS och till polismyndigheterna bestämmas med utgångspunkt i de förbättringar som ska åstadkommas. Det gäller å ena sidan att åstadkomma enhetliga nationella metoder och en "best practice". Detta kan inte åstadkommas med varje polisdistrikt och varje kommun som utgångspunkt. Å andra sidan kan inte en nationell linje utformas utan den erfarenhet och de samverkansparter som finns ute i regionerna där det dagliga praktiska polisarbetet ska utföras. Mot denna bakgrund bör Polisens ungdomscentrum utformas som en bro mellan den centrala förvaltningsmyndigheten - RPS - och polismyndigheterna.

Organisatoriskt kan den önskade ordningen åstadkommas genom att det vid RPS inrättas en enhet/motsv. för att driva utvecklingen av området ungdomsbrott. Vid inrättandet av enheten/motsv. kan den danska SSP-modellen och dess sekretariat, som vi beskrivit i avsnitt 7.5, användas som förebild i tillämpliga delar. Även på central nivå bör en nära kommunal samverkan eftersträvas, mest sannolikt via Sveriges kommuner och landsting.

Polisens ungdomscentrum kommer att arbeta enligt två linjer. *I förhållande till de polismyndigheter som ingår i regionen* ska arbetssättet vara konsultativt och förmedlande. Centrumet ska kunna fungera som kunskapscentrum, men också verka för att metoder och nationella riktlinjer får genomslag i regionen. Många gånger kommer det att finnas behov av regionala lösningar och kanske också lokala. Även i detta arbete ska centrumet kunna spela en aktiv roll som stöd för den eller de enskilda polismyndigheterna. *I förhållande till RPS* ska Polisens ungdomscentrum i regionen förmedla nationellt framtagna metoder, men också verka för att regionala eller lokala frågeställningar som kräver nationella lösningar förmedlas till RPS.

Rollfördelningen mellan Polisens ungdomscentrum och RPS inom några nyckelområden torde i övrigt kunna utformas efter följande riktlinjer. När det gäller utvecklingen av en *nationell best practice* i olika frågor, liksom förvaltningen av denna, bör detta göras i en växelverkan mellan RPS och centrumen. RPS bör uppdra åt centrumen att lämna förslag till nationella lösningar och, sedan dessa förslag förankrats, förmedla dem i organisationen genom centrumen. I avsnitt 9.3 redovisar vi några konkreta frågor där uppdrag redan inledningsvis bör lämnas till centrumet. En annan viktig fråga är en *nationell kompetensutveckling* för de medarbetare som arbetar med ungdomsbrott. Sådana behov, liksom förslag till utbildningens närmare utformning i ett nationellt perspektiv, bör kanaliseras och arbetas fram vid centrumet för att på sedvanligt sätt beslutas av RPS.

Slutligen bör *utvärderingen* av myndigheternas åtgärder inom området ungdomsbrott systematiseras och effektiviseras. En regionvis uppföljning bör kunna ske genom ungdomscentrumen. På central nivå är detta en angelägen uppgift för RPS. Den uppföljning som sker genom inspektioner bör intensifieras. Riksdagen har nyligen beslutat att länsstyrelsernas tillsynsansvar när det gäller socialtjänsten ska överföras till Socialstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2010.⁹² Detta aktualiserar möjligheten av att RPS och Socialstyrelsen genomför gemensamma tillsyner av polisens och socialtjänstens samlade insatser mot ungdomsbrott och unga kriminella. I takt med att nationella metoder och en ”best practice” utvecklas, kan inspektionerna göras mer meningsfulla genom att det då blir möjligt att relatera den enskilda myndighetens arbetsmetoder och resultat till en nationell standard. På motsvarande sätt underlättas den enskilda polismyndighetens möjligheter att på ett meningsfullt sätt följa upp arbetet med ungdomar inom ramen för sin egenkontroll.

9.2.5 En helhetssyn

Ett angeläget område för förbättringar är den *underrättelseverksamhet som avser unga brottslingar i riskzonen*. Såsom redovisats bör ungdomscentrumen inrättas på de orter där det idag finns regionala underrättelsecenter. På dessa orter fanns det, redan innan dessa underrättelsecentrum inrättades, en omfattande kompetens inom underrättelseområdet med ansvar också för samordningen av underrättelseverksamheten inom regionen, s.k. samo-kutar. I och med inrättandet av regionala underrättelsecentrum på samma orter har denna kompetens berikats med en nära och omfattande myndighetssamverkan.

Nu är det angeläget att ta till vara de samordningsvinster som ligger i att såväl ungdomscentrumen som underrättelsecentrumen och samo-kutar kommer att vara organiserade på

⁹² Prop. 2008/09:160, bet. 2008/09:SoU22, rskr. 2008/09:259.

samma orter. Av särskilt intresse är att ungdomscentrumen, som kommer att ha en nära samverkan med kommunala myndigheter och organ, på ett påtagligt sätt kan tillföra RUC-samarbetet en kommunal dimension, något som saknas idag. Med centrumen skapas också förutsättningar för att bättre ta tillvara den kunskap som i underrättelseverksamheten finns om ungdomar som löper risk att rekryteras till den organiserade kriminaliteten.

Dessutom skapas en bro mellan kommunerna och de regionala underrättelsecentrumen, något som i dag saknas i kampen mot den grova organiserade kriminaliteten trots att det finns exempel på att sådan samverkan givit bra resultat.

9.2.6 Samverkan med kommunerna

Till varje ungdomscentrum bör det knytas representanter för kommunerna med god kompetens främst inom områdena socialtjänst, skola och fritid. Organisatoriskt kan RUC-satsningen vara förebild i vissa delar. Följaktligen bör kommunerna erbjudas möjlighet att medverka med personal som på hel- eller deltid arbetar tillsammans med polisens personal i gemensamma lokaler som upplåts av polisen. Eftersom arbetet inte ska avse operativ verksamhet på individnivå torde några sekretessproblem inte uppkomma.

Ett ungdomscentrum kommer att omfatta mellan 27 och 58 kommuner.⁹³

Det kan antas att en fungerande samverkan kräver åtminstone en kommunal handläggare på heltid. Det är naturligtvis en fråga för de berörda kommunerna att närmare överenskomma om hur de ska vara företrädare i ungdomscentrumen. Kostnaderna för medverkande personal bör, liksom fallet är beträffande de regionala underrättelsecentrumen, inte belasta polisen.

En angelägen fråga inom ramen för samverkan med kommunerna är att undanröja de hinder för samverkan som

⁹³ Bilaga 6.

många pekar på finns idag. Ett sådant område är tillämpningen av sekretesslagen vid samverkan mellan myndigheter, se vidare avsnitt 11.3.

Den avsedda samverkan mellan kommunerna och staten kan endast komma till stånd genom ett avtal eller en överenskommelse. Vi ser två alternativa vägar för detta. Avtalet kan tecknas på regeringsnivå alternativt av RPS efter uppdrag från regeringen. Vi förutsätter att avtalspart på den kommunala sidan i samtliga fall är Sveriges kommuner och landsting.

Polismyndigheterna tecknar nu överenskommelser med landets kommuner om samverkan inom det brottsförebyggande området i enlighet med RPS nationella handlingsplan Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet.⁹⁴ Polisens ungdomscentrum bör kunna spela en viktig roll som kunskapsbank och inspiratör när det gäller att utveckla de delar i dessa handlingsplaner som avser ungdomar. Som exempel kan nämnas områdena droger och utomhusvåld.

9.2.7 Författningsreglering

Inom ramen för det regeringsuppdrag till RPS att inrätta de polisiära ungdomscentrum som vi föreslagit bör RPS därefter kunna meddela föreskrifter och allmänna råd beträffande centrumen med stöd av 12 och 13 e §§ förordningen med instruktion för RPS (1989:773). Föreskrifter som särskilt rör utformningen av underrättelseverksamheten inom området ungdomsbrott torde kunna meddelas med stöd av 14 § samma förordning.

9.2.8 Kompetens och bemanning

Vid Polisens ungdomscentrum bör det finnas personal från polisorganisationen med erfarenhet av att arbeta med ungdoms-

⁹⁴ RPS diarienummer PoA-480-5788/06.

kriminalitet, såväl när det gäller att förebygga, ingripa mot och utreda sådana brott men även av underrättelseverksamhet. Den senare kompetensen bör, såsom redovisats, kunna vara gemensam med kriminalunderrättelsetjänsten och det regionala underrättelsecentrumet på samma ort. Vidare är det angeläget att det vid varje ungdomscentrum finns en god kompetens inom området verksamhetsuppföljning. Dessutom måste kompetens beträffande projektledning, aktuell forskning och metodutveckling byggas upp om den inte kan säkras inledningsvis.

Bemanningen måste avgöras från fall till fall och är beroende bl.a. av storleken på det samverkansområde som respektive ungdomscentrum omfattar.

9.2.9 Finansiering

Statsmakterna har i budgetpropositionen för år 2010 pekat ut ungdomskriminaliteten som en av de mest angelägna arbetsuppgifterna för rättsväsendet.⁹⁵ Polisen tillförs nu betydande personalresurser. Därutöver torde det inte behövas några beslut från regeringen för att finansiera genomförandet av polisiära ungdomscentrum. Det är närmast en fråga för RPS att, inom ramen för sin befogenhet enligt 13 c § RPS-instruktionen, fördela medel så att regeringens beslut kan genomföras.

Kostnaden för den kommunala personal som föreslås medverka i Polisens ungdomscentrum bör, som redovisats ovan, inte belasta polisen.

9.3 En alternativ, försiktigare väg framåt

Som ett alternativ till Polisens ungdomscentrum kan kommunerna ges en mer framskjuten roll. Det finns självklara fördelar med att välja en befintlig samverkansmodell på ett nära-

⁹⁵ Prop. 2009/10:1, utg. omr. 4, s. 19.

liggande område. En sådan är systemet med s.k. modellområden som grundas på ett nationellt avtal mellan stat och kommun.

Ett område där denna modell tillämpas är i arbetet med barn och ungdomars psykiska ohälsa⁹⁶ som bedrivs i ett tiotal kommuner i samverkan med stat och landsting. I den här modellen är polisens roll mindre framträdande. Fokus ligger på den lokala nivån som utvecklar lösningar för spridning i övriga landet. Styrkan är att arbetet snabbt kan komma igång eftersom det bedrivs i befintliga strukturer. Arbetet bör underlättas av att många polismyndigheter redan idag har samarbetsavtal med kommunerna. Svagheter med modellen torde vara att metodutvecklingen går långsamt, det nationella perspektivet är svagt och genomslaget för forskningsresultat blir som en följd därav begränsat. Vidare är incitamenten för organisationerna att sprida eller ta till sig goda exempel svaga. Dessutom bygger modellen allmänt på en svagare styrning.

9.4 Ett särskilt uppdrag inom ramen för Polisens ungdomscentrum

Förslag: Regeringen bör ge RPS i uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens inhämtning av information beträffande ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil och för hur socialnämnden ska få del av denna information.

Vidare bör regeringen ge RPS och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i socialtjänstens bearbetning och analys av samma information. Riktlinjerna bör innefatta användningen av strukturerade screening- och bedömnings-system anpassade efter svenska förhållanden.

⁹⁶ Uppdrag att utbetala bidrag för pilotstudie för förändringsarbete avseende första linjens vård och omsorg för barn och ungdomar med psykisk ohälsa och psykisk sjukdom. S2006/9394/HS (delvis), S2008/2827/HS (delvis), S2008/7907/HS (delvis).

Uppdragen bör genomföras i nära samverkan med kommunernas socialtjänst inom ramen för de föreslagna ungdomscentrumen.

Att tidigt upptäcka den lilla del av de unga som löper risk att utveckla en vanekriminell livsstil kräver komplicerade bedömningar där många faktorer måste vägas in. Det aktuella brottets art, tidigare kriminell belastning och den unges ålder är några viktiga faktorer.

Vi har tidigare⁹⁷ beskrivit aktörer, roller och samspelet aktörerna emellan i den bedömning som ska göras. Det är socialnämnden som har det övergripande samhällliga ansvaret för ungas sociala situation. Barn och ungdomar som begår kriminella handlingar är ofta socialt utsatta och har ett särskilt behov av stöd och hjälp. Det gäller inte minst de ungdomar som ägnar sig åt omfattande eller allvarlig brottslighet. Polisen har en viktig roll när det gäller att identifiera dessa unga genom att dels lämna information om den unge till socialtjänsten, dels delta i socialtjänstens bearbetning och analys av den samlade informationen.

Sett från ett statsmaktsperspektiv förutsätter en fungerande modell för att fånga upp de ungdomar som är i riskzonen för att utveckla en vanekriminell livsstil att det finns en huvudansvarig aktör, att övriga aktörers roller i detta arbete är klarlagda och att det finns ett metodstöd.

Det saknas idag *riktlinjer* för samhällets gemensamma insatser för att identifiera de unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Denna brist förklarar säkerligen varför de goda exempel som ändå finns nog snarare är resultatet av att enskilda eldsjälar strålat samman än en anvisad övergripande systematik och struktur. Det kan innebära att arbetet inte så ofta som det skulle kunna bygga på forskning och utvärderade metoder. Bristen på styrning och metod hämmar också likabehandlingen över landet, där bl.a. 21 polismyndigheter ska

⁹⁷ Kapitel 4.

samarbeta med 290 kommuner. Det finns också en betydande risk att ett sådant arbete blir ineffektivt.

Genom Socialstyrelsens nyligen utgivna handbok⁹⁸ finns det ett *metodstöd* för socialtjänstens arbete med unga som begår brott som även innefattar rutiner för en riskanalys.⁹⁹ En begränsning ligger dock i att handboken, av naturliga skäl, endast kan omfatta socialtjänstens arbete.

Det är nu angeläget att utveckla en *nationell metod* för hur socialtjänsten och rättsväsendets myndigheter, då främst polisen, i samverkan identifierar och tidigt fångar upp de unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Socialstyrelsens handbok är en naturlig utgångspunkt. För polisens del saknas det nationella riktlinjer för polisens medverkan i arbetet med att identifiera unga i riskzonen för att bli vanekriminella. Detsamma gäller för polisens medverkan vid bearbetningen och analysen av bedömningsunderlaget.

I avsnitt 11.4 föreslår vi att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att följa upp och återsrapportera vilket genomslag den under år 2009 utgivna handboken haft i socialtjänstens arbete med att förebygga ungdomskriminalitet, i synnerhet när det gäller att öka socialtjänstens förmåga att förhindra unga att utveckla en vanekriminell livsstil.

Det är en brist att det saknas riktlinjer för polisens medverkan i socialtjänstens arbete. Detta gäller för inhämtningen av den information som så många gånger är väsentlig för socialtjänstens insatser, men också för polisens medverkan i bearbetningen och analysen av den insamlade informationen. Därmed saknas den gemensamma och nationella metod som är nödvändig för ett framgångsrikt arbete.

Det är mot denna bakgrund som vi förslår att RPS ges i uppdrag att utveckla nationella riktlinjer för polisens informationsinhämtning om unga som riskerar att utveckla en vane-

⁹⁸ Socialstyrelsen, *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten*, Västerås 2009.

⁹⁹ Ibid, kap. 3.

kriminell livsstil och för hur socialnämnden ska få del av denna information.

RPS och Socialstyrelsen bör vidare ges ett gemensamt uppdrag att utarbeta riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i arbetet med att bearbeta och analysera det material som ska ligga till grund för socialnämndens bedömning av risken för att den unge utvecklar en vanekriminell livsstil. Vi har uppmärksammat att det finns professionella verktyg som omfattar både ett screeningsystem och ett fördjupat strukturerat bedömningsinstrument. Verktöget möjliggör en uppföljning av forskningsbaserade risk- och skyddsfaktorer bland unga med, eller i riskzonen för, ett normbrytande beteende.

Uppdraget förutsätter en nära samverkan med kommunernas socialtjänst på lokal och regional nivå samt med Socialstyrelsen på central nivå. Det är angeläget att uppdraget genomförs inom ramen för de polisiära ungdomscentrum som vi förslår i avsnitt 9.2. På så sätt kan den omfattande erfarenhet som finns på lokal nivå tas till vara samtidigt som det efterföljande införandet avsevärt underlättas.

10 Ekonomisk styrning

10.1 Inledning

I detta kapitel lämnar vi förslag som avser regeringens styrning av Polisens och Åklagarmyndighetens arbete med utredningar som avser ungdomsbrott.

10.2 En starkare styrning för att hålla tidsfristerna

Förslag: Det är angeläget att de lagstadgade tidsfristerna avseende unga lagöverträdare hålls. Anslagstilldelningen kan användas som styrmedel i detta syfte. Regeringen bör därför uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att hålla inne vissa medel. År 2010 kan detta ske genom att en viss del av de resursförstärkningar som tillförts de lokala organisationerna hålls inne och istället fördelas senare och då i förhållande till hur tidsfristerna hållits.

En sådan åtgärd bör kombineras med ett uppdrag till RPS att, i samråd med Åklagarmyndigheten och Brå, vidareutveckla myndigheternas uppföljningssystem så att fristerna i ungdoms-ärenden kan följas upp bättre.

Enligt huvudregeln i 4 § LUL ska en förundersökning mot den som ännu inte fyllt 18 år och som gäller ett brott på vilket fängelse kan följa som huvudregel avslutas och beslut fattas i åtalsfrågan senast sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke.

RPS och Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Stockholm har efter inspektion respektive tillsyn av verksamheten konstaterat att den lagstadgade fristen inte hålls. Ett omfattande arbete pågår nu inom dessa myndigheter för att komma till rätta med detta. I RPS inspektionsrapport¹⁰⁰ understryks vikten av att fristerna hålls, något som också tagits upp i planeringsdialogerna med polismyndigheterna under våren 2009. RPS har tagit fram en åtgärdsplan för att ytterligare förbättra polisens arbete med ungdomar. En del i åtgärdsplanen är en nationell insats under senare delen av år 2009 som bl.a. syftar till att fristerna ska hållas i större utsträckning. Åklagarmyndigheten arbetar med en nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott. Målet är en ökad kvalitet i handläggningen och snabbare lagföring av ungdomar.

Så sent som i januari månad 2009¹⁰¹ har JO uttalat att han under de senaste åren vid upprepade tillfällen haft anledning att kritisera polis och åklagare för handläggningen av ärenden där den misstänkte eller målsäganden är under 18 år.

Såväl RPS som Åklagarmyndigheten har konstaterat att utredningsfristerna i ungdomsärenden inte hålls och vidtagit en rad åtgärder. Även de inspektioner som JO genomfört visar att brister i detta avseende är relativt vanligt förekommande sedan flera år. Det är rimligt att en del av de resurser som nu tillförs rättsväsendet kommer de myndigheter till godo som vidtar aktiva åtgärder för att hålla fristerna inom detta prioriterade område.

Med den s.k. kömiljarden¹⁰² som förebild bör därför RPS och Åklagarmyndigheten ges direktiv att för år 2010 hålla inne en

¹⁰⁰ RPS inspektionsrapport 2009:2. Polisens hantering av ungdomsverksamhet.

¹⁰¹ JO:s beslut den 15 januari 2009 (dnr 576-2008).

¹⁰² Med den s.k. kömiljarden avses den överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om en nationell satsning för en fungerande vårdgaranti.

Överenskommelsen innebär i korthet att staten avsätter en miljard kr årligen i syfte att få en fungerande vårdgaranti och korta värdköerna. Medlen utbetalas sedan till landstingen efter prestation. Se:

http://www.tillgangligvard.nu/images/stories/cirkeln/overenskommelse_vardgaranti.pdf på Sveriges kommuner och landstings hemsida.

viss del av de resursförstärkningar som beräknas bli tillförda de lokala organisationerna och istället fördela dessa senare och då i förhållande till hur tidsfristerna hållits. Som förutsättning för att få del av medlen bör gälla att polismyndigheten resp. åklagarkammaren upprättat en handlingsplan som redovisar de åtgärder som ska vidtas för att hålla fristerna.

Det skulle kunna hävdas att en ekonomisk detaljstyrning av detta slag innebär ett avsteg från den resultatstyrning som tillämpas inom staten. Resultatstyrningen innebär att statsmakterna beslutar ett antal övergripande mål och att det sedan är anförtrott de anslagsmottagande myndigheterna att bestämma hur verksamheten ska bedrivas. Med hänsyn till att vårt förslag avser ett klart avgränsat område och inte kommer att avse annat än en mycket begränsad del av Polisens och Åklagarmyndighetens anslag, ser vi dock inga principiella hinder mot att modellen provas.

En sådan åtgärd bör kombineras med ett uppdrag till RPS att, i samråd med Åklagarmyndigheten och Brå, vidareutveckla myndigheternas uppföljningssystem så att fristerna i ungdoms-ärenden kan följas upp bättre.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att en alltför strikt reglering av tidsfristerna kan leda till att kvaliteten på utredningarna försämrats eller att myndigheterna av tidsskäl avstår från att vidta en i och för sig nödvändig åtgärd. Det måste alltid finnas tid att utreda ett ärende så långt att eventuella ytterligare gärningsmän kan bindas till brottet och/eller fler brott klaras upp.

11 En tidig upptäckt

11.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi förslag till åtgärder som har det gemensamt att de avser myndigheternas arbete med att tidigt upptäcka unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Förslagen avser vissa lättnader i den sekretess som gäller mellan myndigheter (avsnitt 11.2), ett uppdrag till RPS och Socialstyrelsen angående myndighetsgemensamma seminarium i sekretesslagstiftningen (avsnitt 11.3), ett uppdrag till Socialstyrelsen att utvärdera vilket genomslag den av myndigheten under år 2009 framtagna handboken Barn och unga som begår brott (avsnitt 11.4) och polisens roll i skolan (avsnitt 11.5).

11.2 En begränsning av sekretessen mot anmälade myndighet

Förslag: En ny bestämmelse bör införas i OSL **av** innebörd att sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning med anledning av en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL lämnas ut till den myndighet som gjort anmälan.

Enligt 14 kap. 1 § SoL är en myndighet, liksom den som är anställd vid en myndighet, skyldig att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något

som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Vid våra hearingar har det från flera håll framförts att det finns ett påtagligt behov för den anmälade myndigheten att kunna få besked om huruvida en utredning inletts med anledning av anmälan. Gällande socialtjänstsekretess hindrar emellertid detta. Bestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL bör därför kompletteras med en bestämmelse av innebörd att sekretess inte hindrar att ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning med anledning av en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL lämnas ut till den myndighet som gjort anmälan.

Samma förslag har tidigare framförts av Barnskyddsutredningen.¹⁰³

11.3 Myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan.

Förslag: Regeringen bör uppdra åt RPS, Socialstyrelsen och Skolverket att i samråd anordna för polisen och kommunerna myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan.

Vid de hearingar som utredningen anordnat har flera framfört att sekretessen många gånger hindrar en angelägen samverkan mellan myndigheter. Problemet är inte nytt. Myndigheternas olika uppdrag motiverar dock att det finns skillnader i sekretessen. Insikten om detta saknas ibland hos de som vill ha lättnader i sekretessreglerna. Vår erfarenhet är emellertid att det ofta saknas tillräckliga kunskaper hos de anställda, både inom polisen och hos kommunerna, om hur sekretessbestämmelserna ska tillämpas för att underlätta en angelägen myndighets-samverkan. Ett exempel på detta är reglerna om den enskildes

¹⁰³ SOU 2009:68 Lag om skydd och stöd till barn och unga s. 87 och s. 277 ff.

möjlighet att efterge sekretessen, som förefaller vara okänd för många handläggare.

Ända sedan en modern sekretesslagstiftning infördes i början av 1980-talet har en rad utbildningar anordnats. En bra och intressant skrift i ämnet samverkan och sekretess utgavs av Barn- och ungdomsdelegationen år 1998.¹⁰⁴

Vikten av samverkan mellan myndigheter går som en röd tråd genom våra förslag. En angelägen samverkan får då inte hindras av bristande kunskap och osäkerhet om hur lagen ska och kan tillämpas i praktiken. Vår bedömning är att mycket står att vinna på att anordna gemensamma seminarier i ämnet sekretess och samverkan för handläggare hos polisen och kommunerna, och då främst från socialtjänst och skola. Vid sådana seminarier kan gemensamma tillämpningsproblem och lösningar på dem diskuteras. Sådana seminarier torde även bidra till att den ömsidiga förståelsen ökar för den sekretess som måste råda. Regeringen bör därför uppdra åt RPS, Socialstyrelsen och Skolverket att i samråd anordna sådana gemensamma seminarium.

11.4 Utvärdering av Socialstyrelsens handbok

Förslag: Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och återrapporera vilket genomslag den av myndigheten nyligen utgivna handboken¹⁰⁵ fått för socialtjänstens arbete med att förebygga ungdomskriminalitet, i synnerhet när det gäller att öka socialtjänstens förmåga att förhindra unga att utveckla en vanekriminell livsstil.

En helt avgörande uppgift för samhället är att tidigt identifiera den lilla del av de unga som löper risk att utveckla en vanekriminell livsstil. Det är socialnämnden som har det övergripande ansvaret för denna arbetsuppgift.

¹⁰⁴ Ström, L-Å, *Med respekt för sekretessen – det går att samarbeta*, Stockholm 1998. Barn- och ungdomsdelegationen.

¹⁰⁵ Socialstyrelsen, 2009.

I kapitel 9 har vi redovisat vår bedömning att det nu är angeläget att utveckla en *nationell metod* för hur socialtjänsten och rättsväsendets myndigheter, då främst polisen, i samverkan identifierar och tidigt fångar upp de unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Vi har konstaterat att det för polisens del saknas nationella riktlinjer för polisens medverkan i arbetet med att identifiera unga i riskzonen för att bli vanekriminella. Detsamma gäller för polisens medverkan vid bearbetningen och analysen av bedömningsunderlaget.

I samma kapitel har vi därför föreslagit att RPS ges i uppdrag att utveckla nationella riktlinjer för polisens informationshämtning om unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil och för hur socialnämnden ska få del av denna information. Vi har även föreslagit att RPS och Socialstyrelsen ges ett gemensamt uppdrag att utarbeta riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i arbetet med att bearbeta och analysera det material som ska ligga till grund för socialnämndens bedömning av risken för att den unge utvecklar en vanekriminell livsstil.

Till stöd för socialnämndernas arbete med barn och unga som begår brott har Socialstyrelsen under år 2009 gett ut en handbok.¹⁰⁶ Denna handbok torde vara mycket betydelsefull även när det gäller nämndernas arbete med att bedöma risken för att en ung person utvecklar en vanekriminell livsstil. Vid våra hearingar har vi inhämtat att genomslaget för handboken har varierat. Parallellt med de uppdrag som föreslås i kapitel 9 är det därför angeläget att närmare belysa vilket genomslag som Socialstyrelsens handbok fått i detta senare avseende.

Mot denna bakgrund föreslår vi därför att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att följa upp och återrapporera vilket genomslag den under år 2009 utgivna handboken haft i socialtjänstens arbete med att förebygga ungdomskriminalitet, i synnerhet när det gäller att öka socialtjänstens förmåga att förhindra unga att utveckla en vanekriminell livsstil.

¹⁰⁶ Se not 98.

11.5 Skolan och polisen

Bedömning: Såsom vi redovisat i avsnitt 4.4.4 har också skolan ett brottsförebyggande uppdrag. Alla unga tillbringar större delen av sin vakna tid i skolan. Skolan har således betydande möjligheter att påverka de skydds- och riskfaktorer som är så betydelsefulla för om den unge ska bli kriminell.

Av särskilt intresse för vårt uppdrag är polisens närvaro i skolan och hur skolan ska hantera brottsmisstankar mot elever.

Vi lämnar inga särskilda förslag i denna del, men anser att flera av de frågor som aktualiseras i detta sammanhang lämpar sig mycket väl för att hanteras inom ramen för de polisiära ungdomscenter som vi förordar i kapitel 9.

Det går inte att behandla frågan om ungas kriminalitet utan att ta upp skolan och dess roll som fostrare. Alla unga tillbringar större delen av sin vakna tid i skolan. Vid sidan om föräldrarna är det följaktligen skolan som har störst möjlighet – och skyldighet – att förmedla normer och visa på vägar mot ett gott liv. Såsom vi redovisat i avsnitt 4.4.4 har också skolan ett brottsförebyggande uppdrag, även om detta skulle kunna formuleras tydligare.

I avsnitt 3.4 har vi behandlat risk- och skyddsfaktorer. En rad av både risk- och skyddsfaktorer som bestämmer om den unge ska utveckla en vanekriminalitet finns i skolmiljön. Detta visar även Richards och Leos berättelser¹⁰⁷ av vilka det är tydligt att en rad riskfaktorer debuterade under skoltiden. Skolan har en viktig roll i arbetet med att minimera riskfaktorer och stärka skyddsfaktorer. Som en röd tråd går, även inom skolans område, vikten av samverkan mellan myndigheter. I detta sammanhang är en samverkan med polisen särskilt viktig. Vid de hearingar som vi anordnat har många berättat om hur denna samverkan skiljer sig åt mellan olika orter och skolor. I avsnitt 4.5 har vi redovisat att det finns en nationell strategi för samverkan som tagits fram i samverkan mellan Myndigheten för skolutveckling, RPS och

¹⁰⁷ Kapitel 6.

Socialstyrelsen. Med dennas strategi som grund behövs det nu konkreta insatser på lokal och regional nivå för att utveckla samverkan.

År 2006 gav regeringen RPS ett uppdrag att, inom ramen för nuvarande arbetssätt, utveckla arbetet med att skapa förtroendefulla relationer med barn och ungdomar i samarbete med skolan. Uppdraget syftade bl.a. till att elever, föräldrar och personal enkelt ska kunna komma i kontakt med de poliser som har som en av sina arbetsuppgifter att medverka till en långsiktig relation mellan polisen och skolan.¹⁰⁸ RPS inspekterar nu (december 2009) hur polismyndigheterna genomfört regeringens beslut. Under hand har vi från RPS inhämtat att kontaktpolisverksamheten inte tycks ha fått det önskvärda genomslaget i polismyndigheternas verksamhet och att tillämpningen skiljer sig åt i betydande grad mellan olika polismyndigheter. Det finns ett behov av att intensifiera polisens insatser för att genomföra kontaktpolisverksamheten och det bör övervägas nationella riktlinjer för detta.

Nära samman med skolans brottsförebyggande roll hör frågan om hur skolan ska hantera brott som begås i skolmiljön. Den frågan har sedan länge varit föremål för olika uppfattningar. Det finns de som förordar en skyldighet för skolan och dess personal att anmäla de brott som begås i skolmiljön till polisen. Vi har bedömt att detta vore en besvärlig väg att gå eftersom flera tillämpningsproblem skulle uppstå. Till dessa hör de avgränsningar som skulle bli nödvändiga med avseende på den misstänktes ålder, platsen för det påstådda brottet och om detta inträffat under skoltid eller inte. Däremot kan det finnas anledning att överväga riktlinjer till stöd för lärare och skolledare om när anmälan kan och ska göras.

Vi lämnar inga särskilda förslag i de frågor som aktualiseras i detta avsnitt. Vår bedömning är att flertalet av dem lämpar sig

¹⁰⁸ Ju2006/6472/PO, Uppdrag till RPS att utveckla sitt arbete med att skapa förtroendefulla relationer med barn och ungdomar i samarbete med skolan.

mycket väl för att hantera inom ramen för de polisiära ungdomscentrum som vi förordar i kapitel 9.

12 En skyndsam handläggning

12.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi förslag med anknytning till utredningen av ungdomsbrott. Samtliga förslag avser åtgärder i syfte att utreda brotten snabbare med bibehållen rättsäkerhet. Förslagen avser valet av forum för handläggning av ungdomsären (avsnitt 12.2), frågan om vem – åklagaren eller polismyndigheten - som bör leda förundersökningen i dessa brottsären (avsnitt 12.3) och de tidsfrister som gäller för handläggningen av ungdomsären hos polis och åklagare (avsnitt 12.4).

12.2 Ungdomsbrott bör i större utsträckning utredas och avdömas där den unge bor

Förslag: Ungdomsbrott bör, inom ramen för det regelverk som RB anvisar, utredas och avdömas där den unge bor. Idag skiftar myndigheternas tillämpning av detta regelverk och tydliga regler saknas för vissa fall. Vår bedömning är att det inom ramen för en överenskommelse mellan Åklagarmyndigheten och RPS är möjligt att åstadkomma den önskvärda förändringen när det gäller *utredningsforum* i ungdomsutredningar utan att ändra i lagstiftningen. Vidare bör en kartläggning göras av hur RB:s regler om domstolsforum tillämpas i praktiken när det gäller ungdomsmål.

Regeringen bör därför uppdra åt Brå att genomföra en nationell kartläggning av hur åklagare och domstolar tillämpar RB:s regler om *domstolsforum* i ungdomsmål.

Regeringen bör vidare uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att träffa en överenskommelse om och utfärda föreskrifter och allmänna råd i frågan om *utredningsforum*. En sådan överenskommelse bör föregås av en kartläggning av efter vilka riktlinjer som åklagare och polis bestämmer utredningsforum och vilka konsekvenser detta får för handläggningen.

12.2.1 Den önskvärda inriktningen

Ungdomsbrott bör i så stor utsträckning som möjligt utredas och avdömas på den ort där den unge bor. Flera skäl talar för detta. På hemorten finns vårdnadshavarna och den trygghet i övrigt som den unge behöver. De stödinsatser och den vård som eventuellt blir en följd av brottet ska som huvudregel genomföras på hemorten. Vidare är det socialtjänsten på de unges hemort som ska handlägga den unges ärende. Slutligen talar hänsynen till barnets bästa enligt Barnkonventionen starkt för att den unges hemort ska väga tungt vid valet mellan flera i och för sig möjliga handläggningsorter.

12.2.2 Vad frågan gäller

Den önskvärda inriktningen förutsätter inte en ändring av regelverket om *domstolsforum* i RB. Istället aktualiseras två andra frågor. Den ena frågan gäller i vilken omfattning som domstolarna tillämpar de alternativa regler om domstolsforum som gör det möjligt att i förhållandevis stor utsträckning välja den unge misstänktes bostadsort som forum. Den andra avser frågan om vilken av flera i och för sig behöriga åklagarkammare eller polisiära organisationsenheter inom samma domsaga som ska handlägga en ungdomsutredning, alltså *utredningsforum*.

12.2.3 Allmänt om forumreglerna

Forumreglerna styr den territoriella behörigheten för domstolar och förundersökningsledare. Av pedagogiska skäl skiljer vi i det följande mellan det regelverk som styr vilken domstol som ska handlägga ett ungdomsmål (*domstolsforum*) och det regelverk som styr vilken åklagarkammare eller polismyndighet som ska hantera förundersökningen (*utredningsforum*). Det finns inga särskilda forumregler för ungdomsärenden. Det är därför de allmänna reglerna i RB som är tillämpliga. Utgångspunkten för forumreglerna i brottmål är att målet ska handläggas där utredningen bäst kan äga rum.¹⁰⁹

12.2.4 Domstolsforum

Det är 19 kap. RB som reglerar frågan om domstolsforum. Enligt huvudregeln i 19 kap. 1 § första stycket RB ska domstolen på den ort där brottet förövades handlägga målet. Huvudregeln motiveras främst av att utredningen av ett brott som regel sker säkrast och billigast där brottet förövats och hänsynen till målsäganden.¹¹⁰

Det finns andra forum som konkurrerar med detta. Ett av dessa är enligt 19 kap 1 § tredje stycket RB domstolen på den ort där den misstänkte är mantalsskriven eller annars mera varaktigt uppehåller sig (hemvistforum). Ett val av hemvisten som domstolsforum förutsätter enligt 19 kap 1 § tredje stycket RB att rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner detta vara lämpligt. Omfattningen av regeln om hemvistforum förefaller inte vara helt klarlagd i den praktiska tillämpningen.

Två typfall kan urskiljas i förarbeten och doktrin. Det ena avser situationer då gärningen är obetydlig och gärningsmannen erkänt. Det andra avser fall då gärningen kan vara av allvarligare slag och kräver en utredning om gärningsmannens personliga

¹⁰⁹ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, Stockholm 1984, s. 19:4.

¹¹⁰ Ekelöf, P-O, *Rättegång II*, 8:e uppl., Stockholm 1996, s. 34 och 39.

förhållanden, men inte någon bevisning om själva brottet. Ekelöf nämner här två exempel; a. brott som sannolikt kommer att leda till åtalseftergift för en underårig och b. brott som sannolikt kommer att medföra en villkorlig dom. I det senare exemplet motiveras valet av hemorten före brottsorten med att den personundersökning som krävs måste göras där den misstänkte bor och är verksam.¹¹¹

Det ankommer på åklagaren att avgöra om åtalet ska väckas vid den tilltalades hemvistforum. Domstolen kan dock vägra att ta upp åtalet om förutsättningarna enligt 19 kap 1 § tredje stycket RB inte är uppfyllda.¹¹²

Reglerna om domstolsforum omfattar enligt 19 kap. 12 § RB även åtgärder under förundersökningen och tvångsmedel, t.ex. häktning.

12.2.5 En kartläggning av domstolspraxis

Vi ser inga skäl att föreslå ändringar i RB:s regler om domstolsforum. Såsom framgått finns det relativt goda förutsättningar att, redan inom ramen för gällande rätt, beakta den unges hemort vid valet mellan flera i och för sig möjliga fora. Det är därför angeläget att närmare kartlägga i vilken omfattning åklagare och domstolar tillämpar de alternativa forumreglerna i praktiken. En sådan kartläggning kan lämpligen genomföras av Brå.

12.2.6 Utredningsforum

Det finns inga uttryckliga regler om utredningsforum. Däremot anses reglerna om domstolsforum vara analogt tillämpliga på förundersökningen. Som exempel nämns det fallet att förhørsledaren alltid kan gripa den som under ett förhör misstänks ha begått ett allvarligt brott på en annan ort, men att

¹¹¹ Fitger, 1984, s. 19:8 och Ekelöf, 1996, s. 35.

¹¹² Fitger, 1984, s. 19:9.

det endast är åklagaren på den ort där brottet kan åtalas som kan besluta om anhållande.¹¹³

Det är förundersökningsledaren som måste ta ställning till på vilken ort som utredningen ska genomföras med beaktande av vad som nyss redovisats. Åklagaren är alltid förundersökningsledare då utredningen kommit så långt att den riktas mot den som inte har fyllt arton år och den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. I samtliga övriga situationer är polismyndigheten förundersökningsledare.

12.2.7 Utredningsforum i praktiken

I stort sett samtliga anmälningar om brott görs hos polisen. Detta gäller även brott som begåtts av unga. Det är därmed polisen som fattar beslut om att inleda förundersökningen och i samband därmed också måste ta ställning till på vilken ort utredningen ska genomföras. Vår processkartläggning visar att så är fallet även i de fall då åklagaren senare ska leda förundersökningen. Detta torde vara en nödvändig konsekvens av att det på anmälningsstadiet knappast kan konstateras huruvida de krav på underårighet, skälig misstanke och viss straffskala är uppfyllda som gäller för att åklagaren ska leda förundersökningen.

Frågan om utredningsforum får självständig betydelse i de fall då ett polisdistrikt omfattar endast en domsaga. Det är i det läget inte möjligt för den polisman som ska besluta om att inleda förundersökning att utan vidare falla tillbaka på en analog tillämpning av RB:s forumregler. Motsvarande tillämpningsproblem uppkommer för en åklagare då en domsaga omfattar flera åklagarkammare med samma sakbehörighet.

Avsaknaden av klara riktlinjer för vad som ska gälla vid valet av handläggningsort i dessa situationer riskerar leda till osakliga skillnader i tillämpningen. Under vårt arbete har vi också noterat att det i praktiken inte finns en nationell princip bakom valet av handläggningsort. Det finns polismyndigheter och åklagar-

¹¹³ Ekelöf, 1996, s. 40.

kammare som konsekvent utgår från den unges bostadsort vid valet av handläggande enhet, medan andra lika konsekvent väljer brottsorten. Även inom en och samma polismyndighet kan valet av handläggningsort variera.

12.2.8 Ett uppdrag till RPS och Åklagarmyndigheten

Valet av handläggande enhet inom en polismyndighet är en fråga som avser hur arbetet ska organiseras och den kräver ingen ändrad lagstiftning. Frågan ska lämpligen regleras i varje polismyndighets arbetsordning. På motsvarande sätt är det en fråga för Åklagarmyndigheten att besluta om åklagarkammarnas territoriella behörighet.

Eftersom det är angeläget att frågan, i båda myndighetsorganisationerna, regleras med den enhetliga utgångspunkten att den unges bostadsort som huvudregel ska styra valet av handläggande enhet bör regeringen lämna ett uppdrag till RPS och Åklagarmyndigheten. Uppdraget bör omfatta att träffa en överenskommelse om och utfärda föreskrifter och allmänna råd i frågan om utredningsforum. En sådan överenskommelse bör föregås av en kartläggning av vilka riktlinjer som åklagare och polis idag tillämpar när det gäller att bestämma utredningsforum och vilka konsekvenser detta får för handläggningen.

12.3 Den särskilda lagregleringen av vem som är förundersökningsledare i ungdomsärenden bör avskaffas

Förslag: För ungdomsärenden regleras fördelningen av förundersökningsledningen mellan åklagare och polis genom lagstiftning med avsteg från de allmänna reglerna i RB. Denna särskilda reglering i 3 § LUL bör avskaffas. Istället bör regeringen uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att, i enlighet med vad som gäller beträffande övriga brott, reglera fördelningen av förundersökningsledarskapet i det gemensamma s.k. fördelningscirkuläret. Vårt förslag överensstämmer med vad Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tidigare föreslagit.

12.3.1 Fördelningscirkuläret

En förundersökning inleds som regel av polismyndigheten. Bestämmelserna i RB¹¹⁴ om det fortsatta förfarandet innebär i huvudsak följande. Om saken är av enkel beskaffenhet leder polismyndigheten som huvudregel förundersökningen till dess att den avslutas. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska åklagaren ta över ledningen av förundersökningen så snart någon konstateras vara skäligen misstänkt för brottet. Om det finns särskilda skäl kan dock åklagaren alltid besluta att ta över ledningen av förundersökningen oavsett förutsättningarna i övrigt.

En smidig tillämpning av denna relativt allmänt hållna reglering har i praktiken förutsatt en samsyn mellan polis och åklagare om hur regelverket ska tillämpas. De båda myndigheterna har därför i samråd utarbetat föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål. Dessa har publicerats i myndigheternas författningssamlingar.¹¹⁵ I föreskrifter-

¹¹⁴ RB 23 kap 3 §.

¹¹⁵ Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2005:9) om ledning av förundersökning i brottmål samt RPS föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 2009:11, FAP 403-5) med samma namn.

na regleras närmare i vilka fall som saken kan anses vara av enkel beskaffenhet och när det kan anses föreligga särskilda skäl för åklagaren att ta över förundersökningsledningen.

12.3.2 Särregleringen för vissa ungdomsärenden

För vissa brottsärenden där unga är misstänkta finns det en särreglering av förundersökningsledarskapet i 3 § LUL. Bestämmelsen innebär att åklagaren alltid ska ta över förundersökningsledningen så snart någon som inte fyllt 18 år skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Till dessa brott hör flertalet ”ungdomsbrott”, bl.a. misshandel som inte är ringa, olaga hot, ofredande, stöld, rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel som inte är ringa, bedrägeri, häleri, urkundsförfalskning, märkesförfalskning som inte är ringa, brukande av falsk urkund, våld mot tjänsteman som inte är ringa och narkotikabrott som inte är ringa. Flertalet brott är sådana att en förundersökning angående dem skulle ha letts av polismyndigheten om inte särregleringen fanns. Särregleringen för ungdomsbrott infördes år 1995.¹¹⁶

12.3.3 Brister i nuvarande regelverk

BRU föreslog i ett delbetänkande¹¹⁷ år 2005 att särregleringen av förundersökningsledarskapet för vissa ungdomsärenden skulle avskaffas. De skäl som då anfördes för ett avskaffande har enligt vår mening alltjämt fog för sig. BRU anförde bl.a. följande.

De motiv som redovisades när bestämmelsen i 3 § LUL infördes har enligt vår mening relevans på alla typer av brottsutredningar, även sådana där den misstänkte är över 18 år. Det som uttalades om åklagarens utbildning, erfarenhet och möjlighet att avgränsa

¹¹⁶ Prop. 1994/95:12, bet. 1994/95:JuU 1 och 6 samt rskr. 1994/95:39 och 165.

¹¹⁷ SOU 2005:84 En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare s. 170 ff.

förundersökningen samt om fördelarna med att åklagaren kontinuerligt följer utredningen och därigenom snabbt kan fatta beslut i åtalsfrågan har giltighet oavsett den misstänktes ålder. De motiv som ligger bakom bestämmelsen i 3 § LUL motiverar med andra ord att åklagare alltid leder samtliga brottsutredningar.

Eftersom åklagarinsatserna skall koncentreras till sådana brottsutredningar som verkligen fordrar åklagarkompetens, är det enligt vår bedömning svårt att motivera en särreglering som har sin utgångspunkt enbart i den misstänktes ålder. En brottsutredning blir, generellt sett, inte mer juridiskt komplicerad för att den misstänkte är under 18 år. Den kompetens som kan fordras i just utredningar där ungdomar är inblandade har inte något med åklagarnas speciella kompetens att göra. Den särskilda kompetens som fordras för sådana utredningar kan en polisiär förundersökningsledare lika väl som en åklagare ha och skaffa sig. Dessutom leder polisen redan i dag utredningar om mindre allvarliga brott där den misstänkte är under 18 år och utredningar som befinner sig på spaningsstadiet.

Sedan BRU lämnade sitt förslag år 2005 har vissa av de argument som då framfördes för att avskaffa särregleringen förstärkts. Sålunda har Riksrevisionen i en granskningsrapport år 2009¹¹⁸ påpekat att det finns utrymme för ett aktivare förundersökningsledarskap och att åklagarna inte alltid ger nödvändiga direktiv till polisens utredare tillräckligt snabbt. Vidare har RPS har under senare år bedrivit ett aktivt arbete för att utveckla polisens förundersökningsledning. Detta gäller såväl kompetens som metoder. Mycket av arbetet har genomförts inom ramen för en nationell modell, Polisens nationella utredningskoncept. Som en följd av bl.a. detta har ytterligare ansvar när det gäller förundersökningar överförs till polisen. Inget tyder på att denna utveckling kommer att avstanna. Frågan behandlas i budgetpropositionen för år 2010.¹¹⁹ Där sägs bl.a. att inriktningen bör vara att åklagarna ges större utrymme att utöva aktiv ledning av förundersökningar i komplicerade eller omfattande brottsutredningar och att detta åstadkoms genom att polisen betydligt

¹¹⁸ Riksrevisionens rapport (RiR 2009: 12) Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process s. 55 ff och 68.

¹¹⁹ Prop. 2009/10:1 utg. omr. 4 s. 26.

oftare är förundersökningsledare i brottmålsärenden som kan anses vara av enkel beskaffenhet.

12.3.4 En flexiblare lösning

Ett avskaffande av särregleringen innebär inte med automatik att polisen ska vara förundersökningsledare i samtliga ungdoms-ärenden. Med stöd av huvudregeln om förundersökningsledarskapets fördelning i 23 kap. 3 § RB finns det anledning för Åklagarmyndigheten och RPS att närmare reglera i vilka fall ett ungdomsärende ska anses vara av enkel beskaffenhet och när det finns särskilda skäl för åklagaren att överta ledningen av en förundersökningen.

En sådan lösning medför att fördelningen av förundersökningsledarskapet på ett annat sätt kan anpassas efter utvecklingen av kompetensen hos de polisiära förundersökningsledarna, men också med beaktande av exempelvis nya brotts-trender bland unga gärningsmän. Den viktigaste effekten av att polisen kan vara förundersökningsledare i fler fall torde dock vara att handläggningstiderna kan kortas genom att det behövs färre kontakter mellan åklagare och polis. Vid de hearingar som vi anordnat har såväl åklagare som polis påtalat att mycket tid går åt för att inhämta besked och beslut från åklagaren. Det är därför stora fördelar med att utredare och förundersökningsledare finns i samma organisation och att den som leder utredningen också som regel är arbetsledare för utredarna.

Regeringen bör därför uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att, i enlighet med vad som gäller beträffande övriga brott, reglera fördelningen av förundersökningsledarskapet i ungdoms-ärenden i det gemensamma s.k. fördelningscirkuläret.

12.4 Bättre anpassade och kortare handläggnings-tider

Förslag: Regeringen bör ge RPS och Åklagarmyndigheten ett gemensamt uppdrag att, inom ramen för nuvarande regelverk, utarbeta föreskrifter och allmänna råd, inkl. tidsfrister, för utredningar av ungdomsbrott.

Regeringen bör vidare ge RPS ett uppdrag att vidta åtgärder för att ytterligare förkorta handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium och RMV i ungdomsbrotts-ärenden.

12.4.1 Skyndsamhetskravet vid förundersökning och dess innebörd

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB ska en förundersökning bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. I 4 § LUL finns en särskild skyndsamhetsregel för utredningar som gäller unga lagöverträdare. Enligt denna regel ska en förundersökning mot den som inte har fyllt arton år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Tidsfristen får överskridas endast under vissa i lagen angivna förutsättningar.

Stadgandet i 4 § LUL innefattar i praktiken två skyndsamhetskrav som gäller oberoende av varandra. Det är dels ett särskilt skyndsamhetskrav som innebär att en förundersökning ska bedrivas med särskild skyndsamhet i ungdomsärenden, dels en speciell tidsfrist för handläggningen som ska iakttas sedan den unge delgetts brottsmisstanke.¹²⁰

Den speciella tidsfristen är avsedd att vara en absolut längsta tidsfrist för dessa fall. Detta framgår av att lagstiftaren använt sig

¹²⁰ Jfr. JO:s beslut den 8 september 2008 (dnr 2935-2007).

av ordet *senast*. I praktiken synes dock denna längstafrist tillämpas som om den vore en normalfrist. Vidare förefaller det som om den speciella tidsfristen i praktiken kommit att överskugga det särskilda skyndsamhetskravet.

12.4.2 Vår utgångspunkt

Det är synnerligen viktigt att samhället reagerar snabbt då en ung person begår brott. Detta har bl.a. framkommit vid de hearingar som utredningen anordnat. De unga, tidigare kriminella efterlyser många gånger själva en snabb och tydlig reaktion från samhället. Här kan vi hänvisa till de berättelser som vi återger i kapitel 6 från två unga tidigare kriminella. Det är därför viktigt att de finns tidsfrister för handläggning av brottsärenden som avser unga och att dessa frister hålls. Vi har också förstått att unga inte i första hand ser eller kanske inte förstår, domen som samhällets reaktion på brottet, utan istället ser de åtgärder som främst polisen inledningsvis vidtar mot dem som samhällets egentliga reaktion.

Fokus har i stor omfattning kommit att ligga på den speciella fristen. Debatten har varit livlig och har bl.a. gällt om det finns behov av en sådan frist och om den ska vara fyra eller sex veckor eller rent av längre. Det är vår bedömning att det särskilda skyndsamhetskravet kommit alltför mycket i skymundan. Med detta krav som utgångspunkt bör de handläggande myndigheterna överväga behovet av särskild skyndsamhet för vissa fall. Det kan således finnas anledning att överväga en differentiering av handläggningstiderna inom ramen för det särskilda skyndsamhetskravet. Vidare är det angeläget att vidta vissa åtgärder i syfte att försöka förkorta handläggningstiderna.

12.4.3 Bättre anpassade handläggningstider inom ramen för det särskilda skyndsamhetskravet

Vår bedömning är att det finns ett behov av en särskilt snabb reaktion från samhället på ungas brott, i synnerhet när det gäller vissa brottskategorier. Ett sådant fall är när den unge för första gången är *misstänkt för vissa brott* som enligt forskningen är en inkörsport till allvarigare brottslighet, s.k. strategiska brott.¹²¹

Särskild skyndsamhet kan också vara motiverad med hänsyn till den unges personliga förhållanden.¹²²

Dessutom kan det finnas ett behov av att i vissa fall snabbt höra den misstänkte. Här kan det särskilda skyndsamhetskravet beaktas genom att polisen ska förhöra den unge inom en viss tid räknat från det att misstanke uppstod.¹²³ Här kan också hänvisas till Barnskyddsutredningen som föreslår en startfrist för socialtjänsten. De ska inom 14 dagar från att de fått in en anmälan göra en bedömning av om en utredning ska inledas.

Som vi tidigare påtalat¹²⁴ är det viktigt att påpeka att en alltför strikt reglering av tidsfristerna kan leda till att kvaliteten på utredningarna försämras eller att myndigheterna av tidsskäl avstår från att vidta en i och för sig nödvändig åtgärd. Det måste alltid finnas tid att utreda ett ärende så långt att eventuella ytterligare gärningsmän kan bindas till brottet och/eller fler brott klaras upp.

Regeringen bör ge RPS och Åklagarmyndigheten ett gemensamt uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd, inklusive, tidsfrister av denna innebörd.

12.4.4 Vissa åtgärder för att förkorta handläggningstiderna

Vi har identifierat tre myndigheter vilkas handläggning kan påverka utredningstiden för ungdomsärenden. För en av dessa,

¹²¹ Se avsnitt 3.4.5 Den unges kriminalitet i sig.

¹²² Jfr. avsnitt 3.4.

¹²³ Jfr. kapitel 7.5.

¹²⁴ Kapitel 10.2.

socialnämnden, finns det i lag angivet att åklagaren i remissen ska ange inom vilken tid nämndens yttrande ska lämnas.

Det förekommer relativt ofta att polismyndigheterna anlitar Statens kriminaltekniska laboratorium och RMV i ärenden som avser analyser i ungdomsbrottsärenden. Analyserna kan exempelvis avse anträffad narkotika eller förekomst av narkotika i blod eller urin. För dessa analyser finns inget i författning reglerat skyndsamhetskrav.

Med hänsyn till att RPS är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium, torde det vara möjligt för styrelsen att uppställa ett skyndsamhetskrav när det gäller de analyser som Statens kriminaltekniska laboratorium utför på polisens uppdrag i dessa ärenden. När det gäller de analyser som RMV utför på polisens uppdrag har vi inhämtat att dessa upphandlas och att ett skyndsamhetskrav uppställts i den senaste upphandlingen.

Regeringen bör ge RPS ett uppdrag att vidta åtgärder för att ytterligare förkorta handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium och RMV i ungdomsbrottsärenden.

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Delprojektet "Ungdomsbrottslighet" inom ramen för projektet "Brottsbekämpning och ett effektivt rättsväsende"

Sammanfattning av uppdraget

Som ett led i regeringens satsning att förebygga ungdomsbrottslighet uppdras åt en utredare att

- i en processkartläggning visa hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminella livsstil. Fokus ska ligga på hur det brottsförebyggande arbetet bedrivs i och mellan rättsväsendets myndigheterna samt hur dessa samverkar med andra myndigheter och andra aktörer. Utredaren ska också lyfta fram exempel på goda rutiner i detta arbete.
- utifrån den framtagna kartläggningen beskriva och identifiera hinder i myndigheternas arbete med att förebygga ungdomsbrottslighet. Utredaren ska föreslå konkreta åtgärder för att avhjälpa dessa hinder. De förslag på åtgärder som utredaren lägger fram ska fokusera på förbättrad samverkan mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Möjligheterna att förkorta tiden mellan brottslig gärning och samhällets reaktion i syfte att stärka rättsväsendet i dess brottsbekämpande roll ska särskilt beaktas.

Bakgrund

De senaste åren har flera satsningar gjorts för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Regeringen har bl.a. som ett led i den nationella mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten gett en utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att förhindra kriminella grupperingars etablering i samhället. En viktig del i det arbetet är att föreslå åtgärder för att förhindra att ungdomar rekryteras till kriminella nätverk.

Ett delmål med projekt om brottsbekämpning och ett effektivt rättsväsende är att bl.a. lämna förslag på förebyggande åtgärder i samhället för att minska ungdomsbrottsligheten och förhindra individens första inträde i kriminaliteten. För att minska brottsligheten både på lång och kort sikt är bekämpning av ungdomsbrottsligheten central. Ungdomsbrottslighet kan ses som ett tecken på framtida sociala problem och kriminalitet. En viktig uppgift är att genom tidiga och tydliga insatser från rättsväsendet hindra att unga tidigt börjar begå brott och minska risken för unga ska fastna i ett kriminellt leverne.

Behovet av en översyn

Under 2007 lagfördes ca 27 200 ungdomar i åldersgruppen 15-20 år. Jämfört med år 2006 motsvarar det en ökning med drygt sju procent. Ungdomar utgör ca 22 procent av samtliga lagförda personer, vilket gör denna åldergrupp till den mest brottsaktiva gruppen i samhället. För den stora majoriteten av ungdomar kan brottslig aktivitet i ungdomsåren ses som en övergående fas. I 20-årsåldern avtar vanligtvis brottsligheten. En mindre grupp unga går dock vidare på den brottsliga banan och utvecklar en kriminell livsstil. Många av dessa debuterar tidigt med kriminalitet. De fortsätter sedan med att vara mycket brottsaktiva. Detta får till följd att en liten grupp vanekriminella begår en mycket stor del av den totala brottsligheten.

En angelägen men ofta åsidosatt uppgift i samhällets brottsförebyggande arbete är att begränsa tillströmningen av unga till gruppen vanekriminella. Ett väl fungerande brottsförebyggande arbete med denna grupp av vanekriminella förutsätter kunskap om orsakerna till varför vissa unga utvecklas till vanekriminella och kunskap om olika tillvägagångssätt för att förhindra eller tidigt bryta en sådan utveckling. Mycket sådan kunskap finns redan idag men i vilken utsträckning myndigheternas och andra aktörers arbete bedrivs i enlighet med denna kunskap är dock oklart.

För att ett effektivt preventivt arbete ska kunna bedrivas i samhället måste också brottsförebyggande åtgärder genomföras parallellt på flera olika nivåer i samhället. Arbetet bör utgå från den unges situation och innefatta de myndigheter och aktörer som har en central roll för att förhindra att ungdomar som befinner sig i riskzonen utvecklas till vanekriminella. Detta ställer stora krav på en nära samverkan mellan berörda myndigheter och involverar både det arbetet som bedrivs på en övergripande strukturell nivå och det som sker på en konkret individ- och familjenivå. Det är viktigt att beakta den unge och dennes familj i det brottsförebyggande arbetet. En god samverkan möjliggör en tidig identifiering av de ungdomar som visar tecken på att utveckla en vanekriminell livsstil och möjliggör för berörda myndigheter och övriga aktörer att vidta åtgärder som utgår från en sammanhållen bild av den unges situation. En bra samverkan leder till att den unge uppfattar insatserna såsom integrerade.

Uppdraget

Utredarens uppdrag blir att initialt kartlägga hur rättsväsendets myndigheter och andra aktörer arbetar brottsförebyggande med de ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil. Kartläggningen ska innehålla en beskrivning av vilka åtgärder som rättsväsendets myndigheter riktar mot denna grupp och ge

en tydlig bild av hur det brottsförebyggande arbetet bedrivs i och mellan rättsväsendets myndigheterna och hur dessa samverkar med andra myndigheter, t.ex. socialtjänst, skola och sjukvård i deras arbete med att finna åtgärder utifrån den unges situation. Utredaren ska också lyfta fram exempel på goda rutiner i detta arbete.

Utifrån processkartläggningen ska utredningen identifiera hinder i myndigheternas arbete med att förebygga ungdomsbrottslighet. Utredningen ska lägga fram förslag på åtgärder om hur samverkan mellan berörda myndigheter skulle kunna effektiviseras och konkretiseras. Utredare ska i sina åtgärdsförslag särskilt beakta möjligheterna att förkorta tiden mellan brottslig gärning och samhällets reaktion. Förslagen ska om möjligt utformas så att de tar sin utgångspunkt i de åtgärder som redan företas. De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen och utgå från den befintliga ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

Uppdragets genomförande

För uppdraget ska utredaren knyta en referensgrupp till sig bestående av experter och företrädare från berörda myndigheter och andra aktörer. En redogörelse för eventuella åtgärdsförslag som utredaren avser att gå vidare med lämnas senast den 15 maj 2009. Utgångspunkten ska vara att de föreslagna åtgärderna ska rymmas inom myndigheternas befintliga anslag. Om utredaren ändå skulle finna att föreslagna åtgärder inte rymms inom givna ramar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget redovisas senast den 31 december 2009.

Bilaga 2 Utredningens referensgrupp

Samordningschefen Erik Grevholm, Brottsförebyggande rådet
Beslutsfattaren Åsa Lundmark, Brottsoffermyndigheten
Rådmannen Marie-Louise Ollén, Södertörns tingsrätt
Verksjuristen Johan Lindmark, Ekobrottsmyndigheten
Ekorevisorn Henrik Lundin, Ekobrottsmyndigheten
Programexperten Birgitta Nytell, Kriminalvården
Leg. psykologen och fil. dr Tomas Nilsson, Rättsmedicinalverket
Vice överåklagaren Ewa Nyhult, Åklagarmyndigheten
Enhetschefen Nils Stenström, Folkhälsoinstitutet
Undervisningsrådet Eva-lotta Eriksson, Skolverket
Utredaren Håkan Aronsson, Socialstyrelsen
Rådgivaren Margareta Wihlborg, Statens institutionsstyrelse
Handläggaren Sara Roxell, Sveriges kommuner och landsting

Bilaga 3 Deltagare vid utredningens hearingar

Umeå den 30 september 2009

Maria Nilsson, Åklagarkammaren i Umeå, Anders Carlbaum, Umeå Tingsrätt, Christer Ärlestig, Ahlgrens advokatbyrå, Ulf Holst, advokat, Lena Isaksson, advokat, Ulrika Westerlund, Socialtjänsten i Umeå kommun, Bo Långström, Socialtjänsten i Umeå kommun, Lennart Stenmark, Ersängsskolan, Peter Norman, KRIS, Ann-Christine Libelius, samordnare Ungdomshälsan Västerbottens läns landsting, Mats Kärnestad, Renforsens behandlingshem, Göran Kriström, Frivården Umeå, Ann Lundqvist, Ingången Umeå Kommun, Mona Westman, Bris, Lennart Andersson, Umeå Brå, Jan Samuelsson, Umeå Fritidsförvaltning, Karina Wahlberg, Vindelns kommun, Aino Johansson, Vindelns kommun, Annelie Ackemo, Polismyndigheten i Västerbottens län, Mats Bäckström, Polismyndigheten i Västerbottens län och Inga-Lena Jonasson, Polismyndigheten i Västerbottens län.

Uppsala den 1 oktober 2009

Ulrika Andersson, Polismyndigheten i Uppsala län, Åsa Winfridsson, Polismyndigheten i Uppsala län, Robert Alvrud, Polismyndigheten i Uppsala län, Helene Jernqvist, Polismyndigheten i Gävleborgs län, Sam-Olof Palm, Polismyndigheten i Gävleborgs län, Tina Löfstrand, Polismyndigheten i Gävleborgs

län, Eva Nygren, Polismyndigheten i Gävleborgs län, Johan Bast, Polismyndigheten i Gävleborgs län, Mats Löfstrand, Polismyndigheten i Gävleborgs län, Leif Flodberg, Polismyndigheten i Västmanlands län, Lise-lott Rudolfsson, Polismyndigheten i Västmanlands län, Theres Madsen, Polismyndigheten i Västmanlands län, Joakim Gyllencreutz, åklagare, Rebecka Mansourian, Socialtjänstens ungdomsbrottsgrupp, Birthe Frid, Socialtjänstens ungdomsbrottsgrupp, Helena Nyberg, Ungdomscentrum Uppsala, Eva Nilsson, socialsekreterare Enköping, Satu Andersson, Stödcentrum Västerås, Caroline Suurna, Irisverksamheten Västerås, Birgitta Vikergård, medlingen Västerås, Benny Kopsen, fältassistent Västerås, Sara Nymark, fältassistent Västerås, Helene Klockare, skolsköterska Tierp, Johan Darén, ambulanssjukvårdare Uppsala, Maritha Prenler, SIS Sundbo, Berit Sörengård, SIS Sundbo, Maria Lindström, Kriminalvården, Ann-Christin Dahlén, Uppsala Brå och Ewa Ben-Ouali, Uppsala Brå.

Linköping den 5 oktober 2009

Lars Delleskog, Polismyndigheten i Östergötlands län, L-G Johansson, Polismyndigheten i Östergötlands län, Robert Aldén, Polismyndigheten i Östergötlands län, Jenny Karlsson, Polismyndigheten i Östergötlands län, Göran Eriksson, Polismyndigheten i Östergötlands län, Marie Marchall Skepp, Polismyndigheten i Östergötlands län, Marie Mazzarella, Polismyndigheten i Östergötlands län, Sofia Larsson, Polismyndigheten i Östergötlands län, Morgan Stoppert, Polismyndigheten i Östergötlands län, Calle Jerrhage, Polismyndigheten i Östergötlands län, Johan Vernström, Polismyndigheten i Östergötlands län, Andreas Rubertsson, Polismyndigheten i Östergötlands län, Fredrik Einvall, Skäggetorpsskolan Linköping, Kerstin Johnsson, Skäggetorpsskolan Linköping, Christin Ericsson, Kultur- och fritidskontoret Linköpings kommun, Stina Bond, kultur- och fritidskontoret Linköpings kommun, Thomas Wasteson,

advokat, Per Rulander, Folåsa Behandlingshem, Patric Nordell, Folåsa Behandlingshem, Anders Lindberg, Linköpings Tingsrätt, Owe Horned, Länsrätten i Östergötland, Helene Mårtensson, Åklagarkammaren i Linköping, Kajsa Malmström, Åklagarkammaren i Linköping, Annica Kullander, Åklagarkammaren i Linköping, Johanna Lindgren, Åklagarkammaren i Norrköping, Bo Kindgren, Östergötlands Idrottsförbund, Admir Lukacevic, Östergötlands Idrottsförbund, Roger Lindström, Mjölby kommun, Lars Murling, Omsorgs- och socialnämnden, Mjölby kommun, Benny Gruväng, Finspångs kommun, Annika Persson, Barn- och ungdomshabiliteringen, Elisabeth Hackelsjö, Barn- och ungdomshabiliteringen och Jenny Augustsson, Barn- och ungdomshabiliteringen.

Hallsberg den 6 oktober 2009

Roland Svensson, Polismyndigheten i Örebro län, Stefan Toll, Polismyndigheten i Örebro län, Thomas Jäderqvist, Polismyndigheten i Örebro län, Annelie Löthgren, Polismyndigheten i Örebro län, Tomas Ammer, Polismyndigheten i Örebro län, Christer Lundberg, Polismyndigheten i Örebro län, Agneta Molander, Polismyndigheten i Örebro län, Christer Hellsten, Polismyndigheten i Örebro län, Therese Wall, Polismyndigheten i Örebro län, Urban Ståhl, Polismyndigheten i Örebro län, Stefan Sundh, Polismyndigheten i Örebro län, Hans Ericsson, Polismyndigheten i Örebro län, Magnus Oscarsson, åklagare Örebro, Lena Lundström, Socialförvaltningen Ljusnarsberg, Lena Åkerblad, Socialförvaltningen Örebro, Annie Wärnelid, Socialförvaltningen Örebro, Fredrik Norvall, rektor Örebro kommun, Per Grevesmühl, Örebro Tingsrätt, Heléne Aronsson, Kriminalvården, Lars-Gunnar Persson, Ryagården Statens Institutionsstyrelse, Bo Flodström, advokat, Jürgen Degner, Örebro Universitet, Mikael Österberg, Unga KRIS, Peter Holmqvist, Unga KRIS, Anders Stenegård, Socialkontoret Örebro öster och AnnKatrín Holmberg, Örebro kommun.

Bilaga 4 Brå:s publikationer om ungdomar och ungdomsbrottslighet utgivna fr.o.m. år 2000

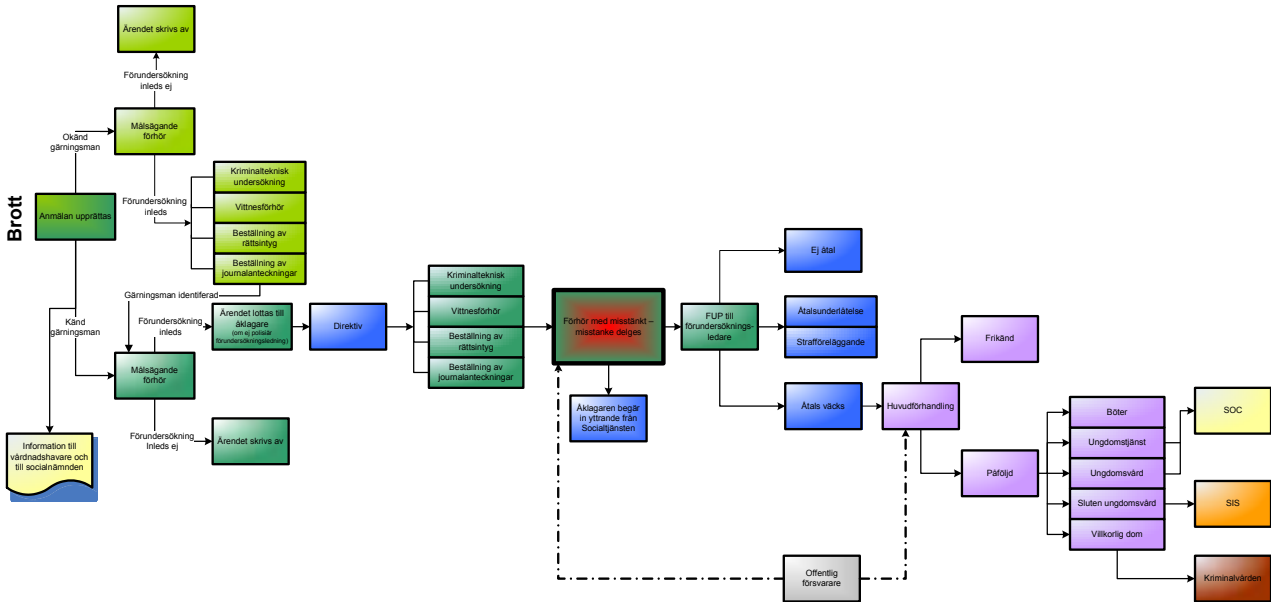
2000:2	Medling vid brott. Brottsoffren berättar
2000:3	Strategiska brott
2000:6	Ungdomar som rånar ungdomar i Malmö och Stockholm
2000:7	Påföljdssystemet för unga lagöverträdare
2000:8	Medling vid brott. Slutrapport från en försöksverksamhet
2000:17	Stöld, våld och droger bland pojkar och flickor i årskurs nio
2001:8	Exit för avhoppare. En uppföljning och utvärdering av verksamheten åren 1998-2001
2001:9	Idéskrift 7. Brottsförebyggande arbete i skolan
2001:15	Kriminell utveckling. Tidiga riskfaktorer och förebyggande insatser
2002:3	Lugna gatan. En granskning av tunnelbane- och juniorverksamheterna
2002:18	Sju ungdomar om sin rättegång
2002:19	Vad händer med unga lagöverträdare?
2002 nov	Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga
2002	Butiksstöld - problembild och åtgärder

2002	Sammanställning av presentation från presseminarium om påföljder för unga lagöverträdare
2003	Brottsförebyggande insatser i utsatta områden – en studie i storstadsarbetet
2003	Indikatorer på trygghet inom storstadsarbetet
2003:5	Stöld, våld och droger bland ungdomar i årskurs nio
2003:6	Idéskrift 10. Föräldrastöd i teori och praktik
2003	Klotter. En inventering av förebyggande åtgärder
2004	Intolerans. Antisemitiska, homofobiska, islamofobiska och invandrarfientliga tendenser bland unga.
2005:1	Idéskrift 13. Klotterförebyggande åtgärder
2005:4	Stöld, våld och droger bland ungdomar i årskurs nio
2005:13	Vård för unga lagöverträdare. Socialtjänstens insatser
2005:14	Medling vid brott i Sverige under 2000-talet
2005:17	Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet
2005	Livets spelregler.Handledning för temaarbete om brott. Åk 3–5
2005 juni	Kort om unga, minoriteter och brott
2005 okt	Kort om ungdomsbrottslighet
2005 nov	Kort om medling vid brott
2006	Du & Jag Rätt & Fel. Handledning för temaarbete om brott. Åk 6-9
2006	Barnets bästa? Domstolarnas bedömningar i ärenden där föräldrar riskerar utvisning
2006	Dokumentation av en trygghets vandringskonferens
2006:7	Ungdomar och brott åren 1995–2005
2007:10	Utvecklat stöd till unga brottsoffer

2007:14	Nationella trygghetsundersökningen 2006. De första resultaten om utsatthet, trygghet och förtroende
2007:16	Barn som begår brott
2007:30	Ungdomar och brott i Sveriges län 1995-2005
2007	Var går gränsen?Handledning för temaarbeten om integritet, sexuella trakasserier och sexualbrott
2007	Medling vid brott. En handbok
2007	Trygghetskonferens 12-13 juni 2007
2007	Du & Jag Rätt & Fel. Handledning för temaarbete om brott. Åk 6-9 (uppdaterad version)
2007	Brottsutvecklingen fram till år 2007 (innehåller avsnitt om ungdomsbrottslighet)
2008:1	Kommunernas påverkansprogram och deras deltagare år 2004
2008:2	Den nationella skolundersökningen om brott (endast teknisk rapport)
2008:3	Nationella trygghetsundersökningen 2007
2008	Idéskrift 16. Trygghetsvandringar
2008	Idéskrift 17. Topplistor
2008:7	Mentorskaps inverkan på återfall i brott
2008:8	Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen
2008:11	Barn som begått brott - Socialtjänstens och polisens åtgärder
2008	Medling vid brott - En sammanfattning av Brå:s femåriga regeringsuppdrag
2008	Medling i går, i dag och i morgon
2008	Effects of Early Family/Parent Training Programs on Antisocial Behavior and Delinquency - a systematic review
2008	Effectiveness of Programmes to Reduce School Bullying – a systematic review

2008:16	Otrygghet och segregation - Bostadsområdets betydelse för allmänhetens otrygghet och oro för brott
2008:20	Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar
2009:5	Utvärdering av Kronobergsmodellen - En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö
2009:2	Nationella trygghetsundersökningen 2008 - Om utsatthet, trygghet och förtroende
2009:6	Grövre våld i skolan
2009:9	Förbättrat stöd till unga brottsoffer. En utvärdering av Brottsofferjourernas Riksförbunds projekt
2009	Effekter av anti-mobbningsprogram - vad säger forskningen?
2009:15	Förebygga våldsam extremism

Bilaga 5 Kartläggning av lagföringsprocessen



Bilaga 6 Geografiska verksamhets- områden för Polisens ung- domscentrum

Område/ huvudorter	Antal kommuner	Antal inv./ område	Andel under 18 år
Malmö	58 st	1 782 638	20,4 % (363 494)
Göteborg	55 st	1 851 702	20,9 % (387 664)
Örebro	43 st	826 973	20 % (165 570)
Norrköping	35 st	1 025 939	21 % (215 994)
Stockholm	27 st	2 038 267	21,7 % (442 489)
Uppsala	28 st	853 070	20,5 % (174 943)
Sundsvall/ Umeå	44 st	877 758	19,8 % (173 685)

Källa SCB. 2008.