

6 Handläggningen inom rättsväsendet av brott begångna av barn och ungdomar

6.1 Bakgrund

I LUL finns regler för handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. I den mån det i LUL inte finns någon särreglering är det RB:s regler och andra bestämmelser som är tillämpliga.

Reglerna om handläggning av ungdomsmål har varit föremål för översyn ett flertal gånger. År 1995 infördes t.ex. nya bestämmelser som syftade till att förkorta tiden mellan brott och reaktion samt att skapa förutsättningar för ett förbättrat samarbete mellan de myndigheter som är berörda när barn och ungdomar misstänks för brott. En annan viktig avsikt med den reformen var att skapa förutsättningar för bättre kontakter med den unge och dennes föräldrar eller andra fostrare. Reformens yttersta syfte var att den skulle ha en brottsförebyggande effekt.

1995 års reform utvärderades några år senare av Utredningen om handläggning av ungdomsmål¹. Utredningen fann anledning föreslå endast smärre förändringar i den gällande lagstiftningen. På flera punkter ställde man dock upp förväntningar om att berörda myndigheter skulle fortsätta arbetet med att förbättra handläggningen av ungdomsmål. Förslagen behandlades i prop. 2000/01:56 om ändringar i handläggningen av ungdomsmål m.m. och ledde sedermera till lagstiftning.

6.1.1 Utredningens uppdrag

Utredning har inget specifikt uppdrag att utreda frågor som rör handläggningen av ungdomsmål. Vid en översyn av det allmännas ingripanden vid ungdomsbrott anser utredningen dock att

¹ Betänkandet Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform (SOU 1999:108).

handläggningen inte kan lämnas utanför framställningen. Under utredningens arbete har även framkommit önskemål om och behov av vissa förändringar inom detta område.

6.2 Myndigheter som ansvarar för ingripanden mot barn och unga som begår brott

6.2.1 Inledning

Polisen, åklagar- och domstolsväsendet samt de sociala myndigheterna är de myndigheter som främst ansvarar för det allmännas ingripanden vid brott begångna av unga. Vi redogör därför i korthet för deras respektive organisation. I samband härmed kommer vi även att återge några uppgifter ur betänkandet *Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform*² med avseende på hur myndigheterna är organiserade för att handlägga ungdomsmål- och ärenden. Dessa uppgifter är visserligen inte längre helt aktuella och bilden har sannolikt förändrats något sedan dess. Undersökningen visade dock tydligt att rättsväsendets och de sociala myndigheternas organisation i aktuellt hänseende inte är enhetlig.

6.2.2 Rättsväsendet

Polisen

Rikspolisstyrelsen (RPS) är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Merparten av det dagliga polisarbetet sker inom de övriga 21 polismyndigheterna, vars ledning avgör hur myndigheten ska vara organiserad. Strukturen på organisationen kan variera mellan myndigheterna. I stort finns det dock en stab, en läns-kriminalavdelning och en ordningsavdelning. Ordningsavdelningen, liksom utredningsverksamheten, kan vara uppdelad i olika polisområden eller mindre närpolisområden.

Utredningen om handläggning av ungdomsmål skickade år 1998 en enkät till de flesta polismyndigheterna, där de ombads att beskriva handläggningen av ungdomsmål, dvs. ärenden där den misstänkte är över 15 år men inte har fyllt 21 år. Det klart vanligaste svaret var att huvuddelen av ungdomsmålen handlades

² SOU 1999:108.

inom närpolisorganisationen. Flera myndigheter svarade dock att ungdomsmålen handlades av en särskild ungdomsgrupp eller liknande. Det påpekades också från flera myndigheter att mål som gäller åldersgruppen 18–20 år inte betraktades som ungdomsmål utan handlades i vanlig ordning.³

Åklagarna

Landet är för närvarande uppdelat i sex åklagardistrikt, som är indelade i åklagarkammare, ledda av chefsåklagare. Riksåklagaren (RÅ) är högste chef för åklagarna och utövar tillsyn över åklagarverksamheten. En omorganisation av åklagarväsendet är dock nära förestående.⁴

Den ovan nämnda enkäten av Utredningen om handläggning av ungdomsmål besvarades av drygt hälften av landets åklagarkammare. När det gäller åklagarnas organisation för att handlägga ungdomsmål framkom att ungdomsmålen lottades på särskilda åklagare vid de flesta åklagarkammare som hade besvarat enkäten. I vissa fall vid de större myndigheterna var det en särskild kammare som handlade ungdomsmålen. Flera kammare angav att den särskilda lottningen endast gällde ungdomar som inte hade fyllt 18 år och att de mål som gällde åldersgruppen 18–20 år lottades som vanligt. Några kammare svarade att samtliga åklagare vid kammaren handlade ungdomsmålen och att man således inte hade utsett några särskilda ungdomsåklagare.⁵

Domstolarna

Sverige har två parallella typer av domstolar – de allmänna domstolarna tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen som handlägger brottmål och tvistemål och de allmänna förvaltningsdomstolarna länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten, som handlägger förvaltningsmål, t.ex. ärenden om vård enligt LVU.

Utgångspunkten för brottmålsprocessen är principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Detta innebär att rätten avgör målet efter en huvudförhandling där samtliga parter är närvarande.

³ SOU 1999:108 s. 49-50.

⁴ Prop. 2004/05: 26, En ny åklagarorganisation.

⁵ SOU 1999:108 s. 52.

Utredningen om handläggning av ungdomsmål skickade en enkät till 28 tingsrätter och samtliga utom en inkom med svar. De flesta tingsrätter angav att ungdomsmålen lottades på särskilda rotlar. Relativt många tingsrätter svarade dock att de inte hade någon särskild organisation för handläggning av ungdomsmål eller att dessa mål lottades på samtliga rotlar. De tre största tingsrätterna uppgav att ungdomsmålen handlades på en viss eller vissa avdelningar.⁶

6.2.3 Socialtjänsten

Kommunerna

Det finns i dag 290 kommuner. (Storstadskommunerna är även uppdelade i stadsdelar.) Kommunallagen är en ramlag som styr kommunernas verksamhet. Det sociala arbetet regleras främst genom socialtjänstlagen. Socialtjänsten är huvudsakligen en serviceinriktad och hjälpande funktion. Kommunens skyldighet att ge stöd och hjälp i det enskilda fallet vilar på den kommun där den enskilde vistas när behovet uppkommer.

Utredningen om handläggning av ungdomsmål konstaterade att verksamheten och arbetet för att handlägga ungdomsmål, dvs. ärenden där den unge som är misstänkt för brott är över 15 år men inte har fyllt 21 år, skiljde sig mycket åt mellan de olika socialtjänsterna. Man fann att det var relativt vanligt med särskilda ungdomsgrupper eller liknande för samtliga ärenden som rör ungdomar, vanligen i åldersgruppen 13–20 år. Det visade sig även vara vanligt att man inom socialtjänsten hade särskilda handläggare för ungdomsmål utan att dessa var organiserade i en särskild ungdomsgrupp. Dessa handläggare fanns spridda i organisationen. Det förekom också att socialtjänsten hade särskilda socialsekreterare knutna till polisens ungdomsfunktion, vilka brukade vara med vid polisförhören med den unge.

⁶ A.a. s. 54.

Tillsyn

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har ett gemensamt ansvar för tillsynen av socialtjänsten i kommunerna. Socialstyrelsen, som är en nationell expert- och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. socialtjänsten, har ett övergripande nationellt ansvar medan länsstyrelserna ansvarar för den löpande operativa tillsynen på regional nivå.

Länsstyrelserna skall följa socialnämndens tillämpning av lagen och se till att den fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De skall i detta arbete biträda nämnderna med råd i verksamheten. Länsstyrelserna skall också informera och ge stöd till allmänheten. De skall vidare främja samverkan mellan kommuner och andra samhällsorgan på socialtjänstens område, samt i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter.⁷ Med undantag för de hem som SiS är huvudman för, står hem för vård eller boende oavsett driftsform under länsstyrelsernas tillsyn.

6.3 Närmare om handläggningen inom polisen och åklagarväsendet

6.3.1 Polisens allmänna uppgifter

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, t.ex. genom att bedriva skolundervisning och annan ungdomsverksamhet. Hit hör även den brottsförebyggande information och kontaktverksamhet som tar sikte på att ge information till allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som man kan vidta för att skydda sig mot brott. Brottsförebyggande arbete i en vidare mening ligger, när det gäller ungdomar, dock främst på skolan och socialtjänsten.⁸

Vidare skall polisen övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. I sitt arbete gentemot barn och ungdomar kan polisen t.ex. söka upp platser där barn och ungdomar kan tänkas befinna sig för att kontrollera ordningen. Till uppgifterna hör också att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal

⁷ Betänkandet Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97) s. 160.

⁸ Thunved, Anders, m.fl., Samhället och de unga lagöverträdarna, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 35-36.

och att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.

I 3 § polislagen anges uttryckligen att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna och med andra myndigheter och organisationer vars verksamhet berör polisverksamheten. Detta gäller särskilt socialtjänsten, vilken polisen fortlöpande skall hålla informerad om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd. I stadgandet finns också en påminnelse om anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL.

6.3.2 Ingreppanden mot barn och unga i brottsförebyggande syfte

Polisen har som nyss nämnts till uppgift bl.a. att lämna allmänheten skydd och annan hjälp när hjälpen lämpligen kan ges av polisen. I denna uppgift ingår att ingripa när polisen i sitt arbete ser att barn och ungdomar uppenbarligen far illa. Polisen har därför enligt 12 § polislagen givits möjlighet att omhänderta den som kan antas vara under 18 år om den unge anträffas under förhållanden som innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling för att överlämnas till föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

6.3.3 Åtgärder vid brott när den misstänkte inte fyllt 15 år

Bakgrund

Unga som är under 15 år är inte straffmyndiga (1 kap. 6 § BrB). Om de begår brott kan de alltså inte straffas. Det finns därför inga straffprocessuella skäl att utreda ett brott som begåtts av en icke straffmyndig person. Någon förundersökning skall således inte inledas. Den unges brottslighet kan dock vara ett tecken på att den unges utveckling är i fara. Det är som tidigare framhållits främst socialtjänsten som har ett ansvar för att samhället vidtar lämpliga åtgärder i en sådan situation.

Möjligheter att ändå utreda brott

Det finns emellertid vissa möjligheter för polis eller åklagare att vid brott av barn och unga under 15 år inleda en utredning om brottet med stöd av 31 § LUL. Så får ske om

1. en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge,
2. det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet,
3. det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet, eller
4. det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum.

Har den unge inte fyllt 12 år får utredning inledas endast om det finns synnerliga skäl (31 § andra stycket LUL).

Förutsättningen i den första punkten, dvs. att utredningen skall antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser, gör det möjligt för polis eller åklagare att inleda utredningen på begäran av socialnämnden. Sådan begäran kan lämnas i enskilda fall eller ges efter mera generella överenskommelser. Vid ställningstagandet av om utredning skall inledas är det i första hand omsorgen om barnets bästa som bör beaktas.⁹

Socialtjänstens och vårdnadshavares m.fl. medverkan

Enligt 34 § LUL skall socialnämnden omedelbart underrättas om att en utredning enligt 31 § LUL har inletts. Polisen skall underrätta socialnämnden i god tid innan förhör hålls med den unge (16 § förundersökningskungörelsen, 1947:948). Företrädare för socialtjänsten skall om möjligt närvara vid förhör med den unge som sker under utredningen. Socialtjänstens företrädare kan bestämma att förhöret skall avbrytas om han eller hon anser att vad som kommit fram är tillräckligt för att socialtjänsten skall kunna ta ställning.¹⁰

Enligt 33 § LUL skall vidare vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård eller fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge normalt omedelbart

⁹ Prop. 1983/84:187 s. 17.

¹⁰ A. prop. s. 20.

underrättas om att en utredning enligt 31 § LUL har inletts samt kallas till förhör med den unge.

Tvångsmedel

Oavsett om den som skall höras har inställt sig frivilligt eller förts med tvång till förhöret är han skyldig att stanna kvar för förhör. Den som är under 15 år dock inte skyldig att stanna kvar längre än tre timmar (23 kap. 9 § andra stycket RB). Regeln tar sikte såväl på den som är misstänkt för brott som annan person. Om det är av synnerlig vikt för utredningen kan barnet hållas kvar i ytterligare tre timmar.¹¹ Den som är under 15 år får inte tas i förvar, dvs. låsas in i arrest eller liknande (32 § LUL jämförd med 35 § andra stycket LUL).

Den unge får efter förhör hållas kvar för att genom polismyndighetens försorg skyndsamt kunna överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialförvaltningen eller någon annan lämplig person. En förutsättning för detta är att åklagaren funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott. Sådant kvarhållande får pågå under högst tre timmar och under den tiden får barnet inte hållas inlåst (14 § LUL).

Den som är under 15 år är visserligen inte straffmyndig, men av 35 § LUL framgår att han kan gripas av envar om han har begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och han anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Bestämmelsen är uttömmande och inte heller en polisman får gripa den som inte fyllt 15 år under andra förutsättningar än vad som anges i lagrummet.¹²

Vid utredning av brott, som någon som inte fyllt 15 år gjort sig skyldig till, får bara de tvångsmedel användas som är särskilt angivna i 36 § LUL, dvs. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. RB. Det skall föreligga särskilda skäl för att nämnda tvångsmedel alls skall få användas mot barn. Enligt förarbetena bör, för att något av tvångsmedlen skall användas, i allmänhet föreligga misstanke om allvarigare brottslighet eller brottslighet av större omfattning.¹³

Till skillnad mot kroppsvisitation är kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § RB inte tillåtet att använda mot någon som före 15 års

¹¹ A. prop. s. 23.

¹² Thunved, Anders, m.fl., Samhället och de unga lagöverträdarna, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 83.

¹³ Prop. 1983/84:187 s. 29.

ålder är misstänkt för att ha begått ett brott. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Kroppsbesiktning däremot är en mer integritetskränkande åtgärd som innebär undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. I förarbetena¹⁴ angavs beträffande kroppsbesiktning att det praktiska behovet av att använda detta tvångsmedel framstod som ganska ringa. Vidare ifrågasattes det lämpliga i att använda kroppsbesiktning i fråga om barn som befinner sig i förpuberteten och i en känslig period av sin utveckling. I stället ansågs ett särskilt hänsynstagande till den personliga integriteten påkallat i dessa fall. Tvångsmedel som avses i 24–26 kap. RB, dvs. anhållande, häktning, anmälningsskyldighet, reseförbud och kvarstad, får heller inte användas.

Försvare

Något behov av juridiskt biträde i form av offentlig försvarare har inte ansetts föreligga vid utredning enligt 31 § LUL, eftersom sådan utredning inte syftar till lagföring.¹⁵

Bevistalan

Under vissa omständigheter kan en domstol pröva om ett barn under 15 år begått en brottslig gärning vid en s.k. bevistalan med stöd av 38 § LUL. Bestämmelsen är närmast avsedd för fall där barnet misstänks för en gärning av mycket allvarlig beskaffenhet och har mycket sällan använts i praktiken.¹⁶

¹⁴ A. prop. s. 29.

¹⁵ Thunved, Anders, m.fl., Samhället och de unga lagöverträdarna, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 85.

¹⁶ Prop. 1983/84:187 s. 11.

6.3.4 Åtgärder vid brott av unga som fyllt 15 år

Anmodan att avhjälpa skada

I prop. 1987/88:135 (s. 25) konstaterades att det anses vara ett viktigt principiellt krav att rättssystemet bidrar till att den som begår brott gör rätt för sig, dels av brottspreventiva skäl, dels av hänsyn till den som drabbas av ett brott. Man menade att även om det viktigaste medlet för detta allmänt sett är att den som begått brottet betalar skadestånd till målsäganden, kan det – inte minst när det gäller ungdomar – vara en fördel om gärningsmannen i stället genom egna insatser hjälper till att reparera det som blivit skadat genom brottet eller på annat sätt ställer till rätta efter brottet.

Eftersom polisen är den myndighet som vanligen först kommer i kontakt med unga som begått brott, gavs polisen därför rätt att anmoda unga som misstänks för brott att snarast genom egna insatser avhjälpa eller begränsa den skada som åsamkats målsäganden (13 § LUL). Regeln får tillämpas på unga lagöverträdare i ålder 15–17 år. Det räcker att polisen kan anta att den unge är i nämnda ålder, eftersom det kan vara svårt att på plats fastställa åldern på gärningsmannen.¹⁷

Ytterligare en förutsättning för att polisen skall ha rätt att anmoda den unge att avhjälpa skadan är att den misstänkte erkänt gärningen eller att det är uppenbart att han är skyldig. De åtgärder som kan komma ifråga för en anmodan är vanligen knutna till sådana brott som stöld, snatteri, skadegörelse och åverkan.¹⁸

En annan förutsättning för att polisen skall kunna anmoda den misstänkte att avhjälpa skadan är att den skadelidande samtycker till det. Samtycke krävs dock inte om det kan anses uppenbart obehövligt.

Polisens anmodan att ställa till rätta är inte något bindande beslut och den unge får inte ges uppfattningen att det är en befallning eller ett villkor för att saken inte skall föras vidare eller ett löfte om en förmånligare behandling om han avhjälper skadan. Den unge misstänkte bör dock alltid upplysas om att de initiativ som han tar för att ställa till rätta kan komma att tillgodoräknas honom. Den unges inställning till att ställa till rätta kan t.ex. vägas in vid polisens bedömning av om rapporteftergift bör meddelas (se

¹⁷ Prop. 1987/88:135 s. 27.

¹⁸ Thunved, Anders, m.fl., Samhället och de unga lagöverträdarna, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 37–40.

nedan).¹⁹ Har anmodan lämnats bör polisen ta kontakt med målsäganden för att ta reda på vilka åtgärder som den unge har vidtagit.²⁰

Medling

I samband med att den unge lagöverträdaren anmanas att ställa till rätta efter ett brott som denne begått, bör han även uppmärksammas på möjligheten att gottgöra den skadelidande inom ramen för ett medlingsförfarande (RPSFS 2001:11). I de fall socialtjänsten skall underrättas om att någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall det av underrättelsen framgå om den misstänkte har tillfrågats om han eller hon vill delta i medling samt hur den unge ställt sig till sådant deltagande (6 § LUL). Medling behandlar vi i kap. 13.

Rapporteftergift²¹

Enligt 9 § polislagen skall en polisman som fått kännedom om, genom anmälan eller egna iakttagelser, att ett brott har begåtts rapportera saken till sin förman så snart som möjligt. Enligt paragrafens andra stycke får en polisman dock underlåta att avge rapport eller att vidarebefordra en rapport till åklagare om brottet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. (Obetydliga brott är exempelvis brott som har begåtts på grund av glömska, missuppfattning eller förbiseende.) Detta kallas rapporteftergift och polismannen kan låta saken bero vid ett påpekande eller en erinran till den som begått en överträdelse.

Rapporteftergift bör inte lämnas om en polisman har uppmanat den unge att vidta åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada på grund av brott och den unge inte vill efterkomma anmodan.

Så långt det är möjligt bör beslut om rapporteftergift lämnas muntligen direkt till den berörde. Är gärningsmannen under 18 år kan detta anses vara särskilt viktigt. Ett beslut om rapporteftergift vinner inte laga kraft och har inte någon rättskraft. Detta innebär

¹⁹ Prop. 1987/88:135 s. 28-29.

²⁰ RPSFS 2001:11, FAP 101-1.

²¹ Thunved, Anders, m.fl., Samhället och de unga lagöverträdarna, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 88-90.

att även om beslut om rapporteftergift tidigare har meddelats kan polismyndigheten eller åklagaren ändå inleda förundersökning för samma brott.

Förundersökning

Allmänt

En förundersökning skall inledas om det finns anledning att anta att ett brott begåtts som faller under allmänt åtal. Förundersökningen, som regleras i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen, skall klargöra om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet samt om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Även eventuella skadeståndsanspråk skall utredas.

Vanligtvis är det polismyndigheten som beslutar om att inleda en förundersökning och som sedan leder denna till dess att spaningsarbetet avslutats och det finns en person som är skäligen misstänkt för brottet. Om saken inte är av enkel beskaffenhet övertar åklagaren normalt förundersökningen på detta stadium. Åklagaren skall emellertid enligt 3 § LUL alltid vara förundersökningsledare i mål där den som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Förundersökning rörande den som inte har fyllt 18 år skall normalt ledas av polis eller åklagare som med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämplig. Har den unge tidigare varit föremål för förundersökning eller utredning enligt 31 § skall om möjligt samma åklagare och polismän anlitas för den nya förundersökningen (2 § LUL). I förarbetena anfördes beträffande lämplighetskravet bl.a. följande:²²

Det är nödvändigt att det finns ett väl utvecklat samarbete mellan de myndigheter som handlägger dessa mål, i första hand polis, åklagare och socialtjänst, men också frivården. Det är inte möjligt att enbart lagstiftningsvägen få till stånd ett gott samarbete mellan myndigheterna, men vissa lagstiftningsåtgärder kan skapa en god grund för samarbetet. En åtgärd som enligt regeringens uppfattning skapar en sådan god grund för ett fruktbart samarbete är att man på varje myndighet begränsar antalet personer som handlägger ungdomsären. En självklar fördel med en specialisering är att handläggarna får en erfarenhet som innebär att de blir särskilt kunniga och skickliga på att hantera just ungdomsmålen. En specialisering kan ge positiva

²² Prop. 1994/95:12 s. 53.

effekter också utåt, i förhållande till de unga och deras föräldrar. Genom att begränsa antalet handläggare på de olika myndigheterna kan en kontinuitet uppnås också i kontakten med dessa. Förutsättningarna för ett förtroendefullt samarbete ökar därmed och upplevelsen av anonyma myndigheter kan antas minska. En specialisering innebär också att kretsen av personer som arbetar med ungdomsärenden hos polis, åklagare och övriga myndigheter blir så begränsad att de kan lära känna varann på ett sätt som sannolikt inte annars är möjligt. En sådan personkännedom är positiv genom att den underlättar det praktiska samarbetet och kan bana väg för ett arbete som präglas av initiativrikedom och flexibilitet. Vidare kan ökad kunskap om de andra yrkesgruppernas arbete och den lagstiftning som styr de olika verksamheterna förbättra samarbetet genom att förståelsen och respekten för deras arbete blir större.

Även Utredningen om handläggning av ungdomsmål framhöll att det i många fall kan vara en fördel med specialiserade handläggare av ungdomsmål. Utredningen fann det väsentligt att handläggningen är koncentrerad till vissa personer. Betydelsen av att de som handlägger ungdomsmål får en adekvat utbildning och även fortbildning betonades. Man framhöll att det ankommer på RPS och RÅ att anordna sådan utbildning för polis och åklagare.²³

Förundersökningsbegränsning

Enligt 8 § LUL har åklagaren givits möjlighet att begränsa förundersökningen i vissa fall. Om en person, sedan åtalsunderlåtelse med stöd av bestämmelserna i LUL meddelats honom, misstänks för att ha begått ett annat brott dessförinnan, får åklagaren nämligen besluta att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en påbörjad förundersökning beträffande detta brott. Detta gäller dock inte om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom att förundersökningen inte äger rum.

Handläggningstiden

I 4 § LUL anges en särskild tidsfrist för förundersökningen beträffande den som är under 18 år. Förundersökningen skall avslutas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanken. Av främst praktiska skäl gäller inte

²³ SOU 1999:108 s. 118 f.

tidsfristen vid alla förundersökningar mot ungdomar under 18 år. Avgränsningen har gjorts vid förundersökningar om brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.²⁴

Det finns möjligheter att överskrida tidsfristen med hänvisning till utredningens beskaffenhet och andra särskilda omständigheter. Tidsfristen kan behöva överskridas om det är en mycket omfattande brottsutredning, t.ex. vid ligabrottslighet med många misstänkta och ett stort antal svårutredda brott. Vidare kan under förundersökningens gång nya brott upptäckas och den unga kan även begå nya brott under tiden som förundersökningen pågår. Dessutom kan nödvändiga tekniska undersökningar ta tid. Det är åklagaren som har att ta ställning till om tidsfristen behöver överskridas.²⁵

Kontakter med vårdnadshavare och socialtjänsten

Enligt 5 § LUL skall, när någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge normalt omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge. Syftet med bestämmelsen är i första hand att underlätta för de vuxna som står den unge nära att bidra till att denne inte gör sig skyldig till ytterligare brott.

Polisen har även skyldighet att genast underrätta socialnämnden, när någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott för vilket fängelse kan följa. Representanter för socialtjänsten bör om möjligt vara närvarande vid förhör med den unge om det kan ske utan men för utredningen (6 och 7 §§ LUL). I förarbetena angavs som skäl härför att det ger dels ökade möjligheter för företrädare för socialtjänsten att medverka under brottsutredningarna, dels förutsättningar för att snabbt genomföra den utredning om den unges levnadsomständigheter som måste göras, dels möjlighet för socialnämnden att agera på ett tidigt stadium för att få i gång olika stödåtgärder.²⁶

Socialtjänsten har ingen obligatorisk skyldighet att låta en representant närvara vid polisförhören med den unge. Utredningen om handläggning av ungdomsmål ansåg dock att målsättningen

²⁴ Prop. 1994/95:12 s. 63.

²⁵ Thunved, Anders, m.fl., Samhället och de unga lagöverträdarna, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 94.

²⁶ Prop. 1994/95:12 s. 66.

måste vara att socialtjänsten närvarar så ofta som möjligt och föreslog i sitt betänkande att de berörda myndigheterna bör träffa lokala överenskommelser i syfte att underlätta socialtjänstens närvaro.²⁷

Enligt 11 § LUL skall åklagaren innan han fattar beslut i åtalsfrågan, när någon är misstänkt för att ha begått brott innan han har fyllt 18 år, inhämta yttrande från socialnämnden (se vidare avsnitt 8.3.2 och 8.3.3).

Försvarare

En ungdom som inte fyllt 18 år och som misstänks för brott har rätt till offentlig försvarare om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare (24 § LUL). Sedan åtal väckts är den unges rättigheter än större, man kan då underlåta att förordna en offentlig försvarare för en tilltalad som inte fyllt 18 år endast om man klart kan säga att den unge inte har behov av en sådan.

Tvångsmedel

Har polisen gripit någon under 18 år men åklagaren har tagit beslutet att inte anhålla personen i fråga, får polisen hålla kvar den unge för att skyndsamt kunna överlämna denne till t.ex. föräldrarna eller en representant för socialtjänsten. En förutsättning är dock att åklagaren anser den unge vara skäligen misstänkt för brott. Kvarhållandet får enligt 14 § LUL inte pågå längre tid än tre timmar efter det att åklagaren beslutat att inte anhålla den unge. Samma bestämmelse gäller för den som är under 18 år och som medtagits till förhör och är skäligen misstänkt för brott.

Det gäller särskilda restriktioner i fråga om häktning av den som inte fyllt 18 år. Det ställs nämligen krav på att det skall föreligga synnerliga skäl för att häktning skall få ske, se vidare avsnitt 16.2.2.

²⁷ SOU 1999:108 s. 130.

Väckande av åtal och åtalsunderlåtelse

När förundersökningen är avslutad har åklagaren att ta ställning till om han skall väcka åtal vid domstol, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse behandlar vi i kap. 7.

Strafföreläggande

En åklagare kan, i stället för att väcka åtal vid domstol, ta upp frågan om ansvar för brott genom strafföreläggande (se även avsnitt 9.2.3).

Det har sedan länge varit en vedertagen princip att unga lagöverträdare så långt det är möjligt skall hållas utanför domstolarna och att det i första hand är åtgärder inom socialtjänsten som skall vidtas. Vidare har man ställt särskilda krav på ett snabbt och informellt förfarande i fråga om unga lagöverträdare. Man utökade därför möjligheterna att utfärda strafföreläggande för brott begångna av personer under 18 år. Åklagaren får nämligen utfärda strafföreläggande för denna grupp även för brott som inte har endast böter i straffskalan. En förutsättning är att det kan antas att den unge skulle ha dömts till böter om åtal hade väckts (15 § LUL).²⁸

Åklagaren skall underrätta den unge om ett strafföreläggande som utfärdats med stöd av 15 § LUL vid ett personligt sammanträffande där även vårdnadshavaren om möjligt bör närvara. Underrättelsen får dock vara skriftlig om ett personligt sammanträffande inte är möjligt eller om brottet är ringa.²⁹

6.4 Handläggningen vid domstol

Handläggningstider

Enligt 29 § LUL skall mål mot den om inte har fyllt 21 år alltid behandlas skyndsamt. Om den tilltalade inte har fyllt 18 år ställs extra krav på skyndsamhet. Är för brottet föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader, skall nämligen de tidsfrister iakttas som enligt RB:s regler gäller för den som är häktad, dock att huvudförhandling i tingsrätt skall hållas inom två veckor från den

²⁸ Prop. 1987/88:135 s. 22-23.

²⁹ 1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

dag då åtal väcks (29 § andra stycket LUL). Huvudförhandling får dock hållas senare om uppskov är nödvändigt (45 kap. 14 § RB).

Kontakter med vårdnadshavare och socialtjänsten

Har den som skall kallas till domstol inte fyllt 18 år gäller generellt att vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran skall underrättas om kallelsen, om det inte finns särskilda skäl mot det (9 kap. 9 § tredje stycket RB). Är den unge tilltalad äger i stället 26 § LUL tillämpning. Där stadgas att när åtal väcks mot den som inte har fyllt 18 år skall tingsrätten underrätta vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge om åtalet och om tidpunkten för huvudförhandlingen, om det inte finns särskilda skäl mot det. Om åtalet avser ett brott på vilket fängelse kan följa, skall vårdnadshavaren eller annan som nyss nämnts höras i målet, om det kan ske och det inte finns särskilda skäl mot det (tredje stycket).

I förarbetena framhölls att det är viktigt att engagera föräldrarna i arbetet med de unga lagöverträdarna och att detta engagemang behövs hela tiden från brott till reaktion och även därefter. Avsikten är inte bara att föräldrarna skall vara till stöd och hjälp för den unge utan också att det därigenom klargörs för föräldrarna att de har ett ansvar för den unge. Att höra föräldrarna ansågs också kunna vara av värde för bedömningen av påföljdsfrågan.³⁰

Numera skall domstolen även underrätta socialnämnden om tidpunkten för huvudförhandling, om nämnden skall lämna eller har lämnat ett yttrande enligt 11 § LUL (26 § andra stycket LUL). En underrättelse bör även ske i de fall socialtjänsten i sitt yttrande angett att vård inom socialtjänsten inte kan komma i fråga. Om socialtjänsten medverkar vid huvudförhandlingen får domstolen ett bättre underlag när den tar ställning till val av påföljd. Även för socialtjänstens vidare arbete kan det vara värdefullt om man medverkar vid huvudförhandlingen.³¹

³⁰ Prop. 1994/95:12 s. 88-89.

³¹ Prop. 2000/01:56 s. 24, 32.

Rättens sammansättning

Det finns särskilda regler för hur rätten skall vara sammansatt i ungdomsmål. Enligt 25 § LUL skall nämligen mål i tingsrätt och i hovrätt med den som inte har fyllt 21 år, om det inte möter hinder, handläggas av lagfarna domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Detsamma gäller för de nämndemän som anlitas i dessa mål. Det är domstolschefen som har att utse den eller de domare vid domstolen som skall handlägga ungdomsmålen. Om målet rör brott på vilket endast böter kan följa får dock även andra domare än de särskilt utsedda anlitas.

Enligt 4 § förordningen med bestämmelser om unga lagöverträdare skall särskilda ungdomsrotlar inrättas för ungdomsmål enligt 25 § LUL. Hovrätter och mindre tingsrätter får dock underlåta detta om det innebär olägenheter för domstolen.

Det finns enligt förarbetena flera fördelar med att särskilda domare handlägger ungdomsmål. Dessa domare får t.ex. stor kunskap om ungdomars situation och de särskilda regler som gäller för just ungdomsmålen. Vidare har det framhållits att en specialisering torde underlätta framtida ut- och fortbildningsinsatser.³² Förutsättningarna för att klara en snabb och kvalificerad handläggning kan också antas öka genom inrättande av särskilda ungdomsrotlar.³³

Huvudförhandling och dom

Det finns en speciell regel som tar sikte på domens avkunnande i ungdomsmål. Enligt 30 § LUL skall nämligen domen, om det inte möter synnerliga hinder, avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen i mål mot den som inte har fyllt 21 år. I övrigt gäller 30 kap. 7 § RB. I förarbetena anges att domen kan förväntas göra ett starkare intryck på den unge om han får ta del av den muntligen och medan han har rättgången i färskt minne. Dessutom kan rättens ordförande närmare förklara domens innebörd för den unge och även framhålla betydelsen av att den unge iakttar vad som kan vara föreskrivet i domen.³⁴

³² Prop. 2000/01:56 s. 21-22.

³³ Thunved, Anders, m.fl., *Samhället och de unga lagöverträdarna*, Andra upplagan, Stockholm, 2003, s. 135.

³⁴ Prop. 1994/95:12 s. 90.

Enligt 29 § LUL skall i mål mot den som inte fyllt 18 år för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader dom meddelas inom en vecka från huvudförhandlingens avslutande om domen inte avkunnas vid huvudförhandlingen. Utredningen om handläggning av ungdomsmål ansåg att domstolarna alltid bör överväga om det inte kan vara lämpligt att hålla ett särskilt sammanträde för att avkunna domen när den inte avkunnas vid huvudförhandlingen.³⁵

6.5 BRÅ:s rapport "Sju ungdomar om sin rättegång"³⁶

I rapporten konstateras att det läggs stora resurser på att positivt särbehandla unga i rättssystemet med ambitionen dels att undvika att ungdomar identifierar sig som kriminella, dels att fungera som en markering och avskräcka från nya brott. En förutsättning för att rättegången ska fungera som en markering menar man är att ungdomarna förstår själva processen och varför de döms till den påföljd de fått. I samband med utvärderingen av 1999 års påföljdsreform ställde sig BRÅ frågan hur de unga lagöverträdarna uppfattar de signaler som rättssystemet förmedlar genom rättegång och dom. Rapporten bygger på intervjuer med sju ungdomar, samtliga i åldern 15–17 år och från Stockholmsregionen, som stått inför rätta för brott. BRÅ poängterar att intervjuunderlaget är för begränsat för att dra generella slutsatser om hur rättegången uppfattas av ungdomar i allmänhet, och undersökningen är därför närmast att betraktas som en pilotstudie. Man menar dock att intervjuerna belyser några centrala problem vad gäller ungdomarnas möjligheter att förstå rättegångens syfte och genomförande.

Fem av ungdomarna erhöll påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten, varav påföljden för tre av dem förenades med en föreskrift om ungdomstjänst. Två unga dömdes till böter. Brottsligheten bestod i olika egendomsbrott och misshandelsbrott.

Enligt rapporten var det främst två saker som framträdde i de flesta intervjuerna, nämligen dels att de unga inte alltid förstod vad som hände och vad som sades under rättegången, dels att de upplevde att de inte hade lyckats komma till tals på det sätt som de hade önskat. I rapporten nämns exempelvis att de unga inte förstod vem som var vem i rättssalen och det juridiska språket. Vidare hade

³⁵ SOU 1999:108 s. 135.

³⁶ BRÅ-rapport 2002:18.

flera uppgivit att de inte riktigt hade förstått vad deras påföljd innebar, varför de undrade över detta. I rapporten nämns att en lättillgänglig broschyr med information om vanliga frågor skulle kunna undanröja en del av risken för missförstånd.

De unga som hade upplevt att de inte lyckades komma till tals och inte heller fick presentera sin bild i rätten kände sig dömda på förhand. Denna upplevelse framkom även i fall där den som höll i intervjun, och som hade lyssnat på rättegången, hade uppfattat att åklagare och domare verkligen hade ansträngt sig för att skapa en informell och öppen stämning. Enligt rapporten visar detta på hur utsatta och pressade ungdomar kan känna sig under rättegången. Man menar att det är troligt att ju mer ungdomarna förstår av rättegången och vad de döms till, och ju mer de klarar av att i rätten uttrycka sina tankar och känslor kring brottet, desto större är chansen att rättens budskap når fram och "tas emot". Mot den bakgrunden anser man att det finns skäl för rättsväsendet att fortsätta ansträngningarna att göra rättegången i ungdomsmål så meningsfull som möjligt.

En annan fråga som BRÅ tar upp i rapporten var föranledd av att det under intervjuerna hade framkommit att en advokat hade rekommenderat den unge att inte tala sanning. I rapporten konstateras att ungdomarna naturligtvis måste ha någon som företräder dem i rätten, men att det är oerhört viktigt att de olika representanterna för samhället ger konsistenta normbudskap till den unge i samband med rättegången.

En annan fråga som belystes i ett par av intervjuerna var värdet av en kort handläggningstid i ungdomsmål. De unga gav uttryck för att det var plågsamt för dem när tiden från brott till rättegång blev lång, och det försvårade även deras möjligheter att känna att rättegången och påföljden var en konsekvens av brottet. Det konstaterades vidare att samma problem gjorde sig gällande i de fall där tiden från rättegången till straffets genomförande blev lång.

6.6 Utredningens överväganden

6.6.1 Rättsväsendets specialisering vid handläggning av ungdomsmål

Bedömning: Specialiseringen vid handläggningen av ungdomsmål inom polis- och åklagarmyndigheterna samt i domstolarna har stor betydelse för de unga lagöverträdarna. Det är därför angeläget att myndigheterna lägger vikt vid och utvecklar denna specialisering genom bl.a. utbildnings- och fortbildningsinsatser.

I den allmänna debatten framförs inte sällan krav på att det skall inrättas särskilda domstolar med uppgift att handlägga ungdomsmål. Sådana förslag har av olika skäl avvisats av lagstiftaren. I stället för att inrätta sådana specialiserade domstolar har man valt ordningen att låta domare och nämndemän som är särskilt utsedda av domstolen handlägga ungdomsmål. Det har även uppställts särskilda lämplighetskrav på polis och åklagare som handlägger ärenden mot den som inte har fyllt 18 år. Man har ansett att detta, förutom att specialiseringen leder till ökad kompetens och effektivare arbete, bl.a. kan underlätta det praktiska samarbetet med andra myndigheter och leda till positiva effekter i förhållande till de unga och deras föräldrar.³⁷ Beträffande polisen, som ofta är den unges första kontakt med rättsväsendet, vill vi framhålla att det är viktigt att det finns en allmän kunskap om barn och ungdomar inom hela organisationen. Sådan kunskap skulle t.ex. kunna erhållas inom ramen för grundutbildningen av poliser.

Utredningen har tidigare framhållit vikten av att de myndighetspersoner som ingriper vid ungdomsbrott samverkar och har en god kunskap om regelsystemet samt en god allmän inblick i barns och ungdomars levnadsförhållanden. Vi anser att specialiseringen vid ungdomsmål har stor betydelse för den unge som kommer i kontakt med rättsväsendet. Eftersom det emellertid finns vissa farhågor för att myndigheterna inte ger frågan den uppmärksamhet som den förtjänar är det emellertid angeläget att påpeka att bestämmelserna härom måste tas på allvar. Detta inbegriper utbildnings- och fortbildningsinsatser, något som även i tidigare sammanhang har framhållits som en viktig faktor för att förbättra arbetet i ungdomsmålen. Det vilar således ett stort ansvar på

³⁷ Prop. 1994/95:12 s. 53.

rättsväsendet att utveckla specialiseringen vid handläggningen av ungdomsmål i aktuella hänseenden.

6.6.2 Om försvarare i ungdomsmål

Införande av lämplighetskrav

Förslag: Domstolen skall, 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. Den misstänktes möjligheter att påverka vem som utses till försvarare för honom skall dock inte inskränkas genom denna nya bestämmelse.

Det är önskvärt att det i Advokatsamfundets regi anordnas utbildning och fortbildning för försvarare i de särskilda frågor som gör sig gällande i ungdomsmål.

Det är självklart att försvararens uppgifter i ett ungdomsmål inte på väsentliga punkter skall skilja sig från vad som normalt åligger en försvarare. En försvarare skall således med nit och omsorg tillvarata den misstänktes rätt och i detta syfte verka för sakens riktiga belysning (21 kap. 7 § RB).

Försvaren är en viktig person för den unge lagöverträdaren och det är enligt utredningens uppfattning angeläget att försvararen utför sin uppgift på ett för den unge pedagogiskt och tydligt sätt. Trots detta är försvararen den enda aktören vid handläggningen av ungdomsmål för vilken lagstiftaren inte har ställt upp särskilda krav. Det är förvånande att försvarens pedagogiska funktion i ungdomsmål inte varit i fokus i någon nämnvärd omfattning. Av BRÅ-rapporten Sju ungdomar om sin rättegång framgår att mycket i den rättsliga hanteringen kan vara svårbegripligt för de unga och man kan med fog hävda att försvararna i de sju fall som skildras i rapporten inte i alla avseenden synes ha fullgjort sitt uppdrag på bästa sätt. Även om det inte går att dra några generella slutsatser av innehållet i rapporten stärker denna dock utredningen i uppfattningen att försvararens roll i ungdomsmål behöver förbättras.

Utredningen om handläggning av ungdomsmål fann vid analys av svar i anledning av utredningens enkätundersökning att specialisering hos polis, åklagare och domare hade höjt kvaliteten

på handläggningen av ungdomsmål. Man ansåg att det är en fördel med specialiserade handläggare av ungdomsmål. För att specialiseringen skall få avsedd effekt pekade man särskilt på att det är viktigt att personalen vid de olika myndigheterna får adekvat utbildning och även fortbildning. Det kan ifrågasättas om inte samma synpunkter gör sig gällande även på de unga lagöverträdarnas försvarare.

I enkätsvar från advokater framkom att flertalet hade svarat att arbetet med ungdomsmål innebär vissa svårigheter jämfört med andra brottmål. Ett vanligt påpekande var att kontakterna med vårdnadshavare kan innebära problem. Vidare framhöll flera advokater att det krävs mer arbete i ett ungdomsmål bl.a. eftersom genomgången av målet måste ske mer grundligt och pedagogiskt. Det anmärktes också att de korta tidsfristerna kan göra det svårt att skaffa fram egen utredning och bevisning. Nästan lika många advokater ansåg dock att arbetet med ungdomsmålen inte innebar några särskilda svårigheter.³⁸

Även advokaternas svar i Ungdomsmålsutredningens enkätundersökning tyder på det finns skäl att ställa krav på att de advokater som förordnas som offentliga försvarare för unga misstänkta skall vara särskilt lämpade för uppgiften.

Redan det förhållandet att en advokat är ledamot av Sveriges advokatsamfund innebär visserligen att personen i fråga har undergått en lämplighetsbedömning. Enligt 21 kap. 5 § RB ställs också ett allmänt lämplighetskrav på den advokat som skall förordnas till offentlig försvarare. Att i lag dessutom uppställa särskilda lämplighetskrav på den som av domstol kan förordnas för ett visst uppdrag är emellertid inte något nytt. Som exempel kan nämnas den nyligen inrättade regleringen kring särskild företrädare för barn som är under 18 år.³⁹ Om det finns anledning att anta att ett barn utsatts för brott där den misstänkte gärningsmannen är en vårdnadshavare eller om det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt, kan numera en särskild företrädare förordnas för barnet. Till särskild företrädare får en advokat eller någon annan förordnas, men endast om denne på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. De särskilda lämplighetskraven angavs i förarbetena gälla förmågan att bl.a.

³⁸ SOU 1999:108 s. 256.

³⁹ Lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

utöva uppdraget så att barnets bästa sätts i främsta rummet, sätta sig in i barnets situation, kommunicera med barnet och vinna dess förtroende. I förarbetena behandlades också frågan om särskilda utbildningsinsatser i anledning av lämplighetskravet. Man framhöll därvid att man hade för avsikt att genom kontakter med berörda myndigheter samt de organisationer som kan bidra med erforderlig kompetens på området verka för att lämpliga utbildningsinsatser för särskilda företrädare för barn skulle komma till stånd.⁴⁰

Utredningen anser, i likhet med BRÅ, att det är viktigt att ansträngningar görs för att rättegången i ungdomsmål blir så meningsfull som möjligt. Behovet av att försvararen för en ung person under 18 år är särskilt lämplig för uppgiften är visserligen kanske inte lika uttalat som i de fall där det är aktuellt att förordna en särskild företrädare även om mycket av det som sades i det lagstiftningsärendet har giltighet även här. Det kan dock på goda grunder antas att en sådan specialisering skulle vara till godo även för de unga lagöverträdarna. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse av innebörd att domstol, när den skall förordna en offentlig försvarare för en misstänkt under 18 år, i första hand skall förordna sådan advokat som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. En sådan ordning är dock inte tänkt att inskränka de nuvarande möjligheterna för den misstänkte att påverka vem som utses till försvarare för honom.

Införs det ett särskilt lämplighetskrav för offentlig försvarare i ungdomsmål ligger det nära till hands och vore därtill önskvärt att det i Advokatsamfundets regi anordnas utbildning och fortbildning i de särskilda frågor som gör sig gällande i ungdomsmål.

Försvarens rätt till ersättning i ungdomsmål

Förslag: Det skall finnas ekonomiska incitament för försvarare att lägga kraft på ungdomsmålen. Vid bestämmande av ersättning till försvarare i mål med tilltalad i åldern 15–17 år skall därför beaktas att dessa mål kan kräva särskilda insatser av försvararen. I mål där brottmålstaxan är tillämplig bör den föreslagna ordningen få till följd att möjligheten att överskrida taxebeloppet kommer att användas i större utsträckning än i dag.

⁴⁰ Prop. 1998/99:133.

I många fall kommer det inte att vara tillräckligt att den försvarare som förordnas är särskilt lämplig för uppgiften för att den unge skall ges goda förutsättningar att förstå och tillgodogöras sig vad som händer under och efter en rättegång. För att uppnå detta kan det antas att försvararen också kommer att behöva lägga mer tid på uppdraget. Detta torde göra sig särskilt gällande i mål med de yngsta lagöverträdarna.

I ett stort antal ungdomsmål blir den s.k. brottmålstaxan⁴¹ tillämplig, dvs. försvararen ersätts med ett basarvode som beräknas med utgångspunkt i den sammanlagda förhandlingstiden i målet. Taxebeloppet omfattar allt arbete i målet. Det sammanlagda ersättningsbeloppet enligt taxan får överskridas om målet krävt avsevärt mer arbete än normalt. I ungdomsmål där brottmålstaxan skall tillämpas kan således möjligheterna för försvararen att ta hänsyn till att klienten på grund av sin låga ålder kräver särskild uppmärksamhet uppfattas som begränsade.

Utredningen är av uppfattningen att det måste skapas ekonomiska incitament för försvarare att lägga kraft på målen med de yngsta lagöverträdarna. Det bör därför i lagen anges att domstolen vid bestämmande av ersättning till försvarare skall beakta att dessa mål kan kräva särskilda insatser av försvararen. Detta bör medföra att möjligheten att överskrida taxebeloppet kommer att användas i större utsträckning än i dag i mål där den tilltalade är i åldern 15–17 år.

6.6.3 Vissa handlägningsfrågor

Skyndsamhetskravet i 4 § LUL

Förslag: Skyndsamhetskravet i 4 § LUL skall utvidgas till att gälla för alla brott med fängelse i straffskalan.
--

Enligt 4 § LUL skall förundersökningar mot unga under 18 år bedrivs med särskild skyndsamhet. Detta skyndsamhetskrav gäller dock inte generellt utan är begränsat till fall som avser brott för vilket är föreskrivet mer än sex månaders fängelse. I dessa fall skall som huvudregel förundersökningen vara avslutad och beslut i

⁴¹ 21 kap. 10 § RB, 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m., Domstolsverkets föreskrifter om brottmålstaxa för offentliga försvarare i tingsrätt och hovrätt (DVFS 2003:7).

åtalsfrågan fattat så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivningen av brottsmisstanken.

I förarbetena angavs att det främst var praktiska skäl som medförde att tidsfristen inte föreslogs gälla vid alla förundersökningar mot unga under 18 år. Det konstaterades att Ungdomsbrottskommittén hade föreslagit att tidsfristen skulle gälla vid brott med fängelse i straffskalan, men det befarades att även en sådan avgränsning skulle medföra en alltför stor arbetsbelastning för polis och åklagare. Vidare angavs att det var särskilt för de något allvarligare brotten som det är viktigt att reaktionen följer snabbt. En lämplig avgränsning ansågs därför vara vid brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Det kan ifrågasättas om den rådande begränsningen av skyndsamtetskravet alltjämt bör gälla. Många unga gör sig skyldiga till snatteri, olovlig körning, och skadegörelse, vilka brott inte uppfyller kriteriet i 4 § LUL för att handläggas skyndsamt. Beträffande många av dessa brott leds förundersökningen av polisen och särskilt beträffande snatterier och olovlig körningar är det vanligt förekommande att brotten utreds färdigt i samband med polisens ingripande. Det är enligt utredningens uppfattning olyckligt att sådana ärenden därefter kan bli liggande, kanske under lång tid, utan att avslutas. Det är angeläget att samhället reagerar snabbt på alla brott begångna av unga. Det är också viktigt att samhällets förhållningssätt när unga begår brott är konsekvent och tydligt. Mot den bakgrunden bör en snabb reaktion från samhällets sida följa oavsett brottstyp.

Vi finner därför att den begränsning som föreslogs av Ungdomsbrottskommittén, dvs. att fristen i 4 § LUL skall gälla för alla brott med fängelse i straffskalan, bättre svarar mot dessa krav. Paragrafen bör därför ändras i enlighet härmed. Det kan inte uteslutas att en sådan förändring kan komma att medföra praktiska svårigheter för polisen i en del fall. Det finns därför skäl att, när den nya regeln varit i kraft en tid, följa upp dess konsekvenser för polisens arbete.

Skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 26 § LUL

Förslag: Skyldigheten i ungdomsmål att underrätta vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge om att åtal väckts och om tidpunkt för huvudförhandling skall uttryckligen gälla samtliga rättsinstanser.

Enligt 26 § första stycket LUL skall, när åtal väcks mot den som inte har fyllt 18 år, tingsrätten underrätta vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge om åtalet och om tidpunkten för huvudförhandling, om det inte finns särskilda skäl mot det. Av tredje stycket följer att nämnda personer om möjligt även skall höras i målet om åtalet avser ett brott på vilket fängelse kan följa och det inte finns särskilda skäl mot det.

Bestämmelsen har medfört frågetecken vid handläggningen av ungdomsmål i hovrätt, eftersom det första stycket, till skillnad från de övriga styckena i paragrafen, är uttalat begränsat till handläggningen vid tingsrätt. I förarbetena har detta förhållande inte närmare kommenterats. Bestämmelsen kan härledas till ett förslag som lämnades av Ungdomsbrottskommittén. Dess förslag var emellertid inte begränsat till tingsrättsförfarandet.⁴²

Behovet av att kalla vårdnadshavare eller sådan annan person som anges i första stycket gör sig inte mindre gällande i hovrätt än i tingsrätt. Det torde också i praktiken vara vanligt förekommande att hovrätten bortser från bestämmelsens begränsning till tingsrätt och således underrättar den aktuella personkretsen om tidpunkten för huvudförhandling när så är lämpligt. Utredningen föreslår att bestämmelsen skall ändras på så sätt att den görs tillämplig i alla rättsinstanser.

Handläggningen vid talan om ny prövning av påföljdsfrågan

Förslag: Utredningen föreslår att bestämmelserna i 26 och 30 §§ LUL, i tillämpliga delar, också skall gälla domstolens handläggning av mål där omprövning av påföljdsfrågan skall äga rum.

⁴² Betänkandet Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35) del A s. 69.

Vissa bestämmelser om domstolens handläggning av mål där åklagarens talan om undanröjande av överlämnande till vård inom socialtjänsten enligt 38 kap. 2 § BrB skall prövas finns i 6 och 8 §§ samma kapitel. Bestämmelserna innebär att nämnd skall delta i tingsrättens avgörande och att den unge skall ges tillfälle att yttra sig samt att han skall ges tillfälle att bli hörd muntligen om han begär det. I övrigt gäller enligt 19 § andra stycket RP i tillämpliga delar vad som i RB är föreskrivet om brottmål.⁴³

De särskilda bestämmelserna i LUL gäller handläggning hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. De torde därför även vara tillämpliga på handläggningen av mål om omprövning av påföljdsfrågan enligt 38 kap. 2 § BrB. Vissa av bestämmelserna om rättegången i LUL gäller dock enligt sin lydelse endast när fråga är om huvudförhandling. Så är fallet beträffande bl.a. 26 och 30 §§. Det är emellertid minst lika angeläget att vårdnadshavaren eller annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge informeras om åklagarens talan och om tidpunkten för ett eventuellt sammanträde när fråga är om ny prövning av påföljdsfrågan. Vidare finns det även i dessa fall skäl att underrätta socialnämnden om sammanträdet. Det har också ett pedagogiskt värde om domstolen i samband med ett sådant sammanträde muntligen meddelar den unge sitt beslut i påföljdsfrågan.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i 26 och 30 §§ LUL, i tillämpliga delar, också skall gälla domstolens handläggning av mål där omprövning av påföljdsfrågan skall äga rum.

6.6.4 Frågor som gäller brottsmisstänkta barn under 15 år

Bakgrund

Bedömning: Det finns behov av att göra en samlad översyn av lagstiftningen beträffande handläggningen av ungdomsmål, däribland handläggningen av utredningar av ärenden där den brottsmisstänkte är under 15 år.

Vid den senaste översynen av handläggningen av ungdomsmål framkom det att tillämpningen av bestämmelserna om utredning av brott som begåtts av barn under 15 år inte är helt problemfri.

⁴³ Berg, Ulf, m.fl., Brottsbalken, En kommentar, t.o.m. suppl. 12, s. 38:6.

Utredningen om handläggning av ungdomsmål framhöll att det är viktigt att bestämmelserna är sådana att handläggningen kan ske snabbt och med tillbörlig hänsyn till barnet och att det måste ställas stora krav på rättssäkerhet under handläggningen även om dessa ärenden inte leder till några åtgärder inom rättsväsendet. Man ansåg att RPS i samråd med RÅ borde utfärda nya allmänna råd för främjande av en mer enhetlig rättstillämpning. Det restes dock farhågor för att det fanns frågor kring lagstiftningen om utredningar av brott som begåtts av barn under 15 år som inte skulle kunna lösas genom bättre riktlinjer för handläggningen och en mer enhetlig rättstillämpning. Enligt Ungdomsmålsutredningens mening fanns det därför behov av en större översyn på detta område än vad utredningen hade haft möjlighet att göra. Man ansåg att det var särskilt väsentligt att närmare utreda bl.a. i vilken utsträckning tvångsmedel skall få användas mot brottsmisstänkta barn som inte har fyllt 15 år.⁴⁴

Sedan Utredningen om handläggning av ungdomsmål lämnade sitt betänkande har RPS, för främjande av en enhetlig rättstillämpning, kommit med rekommendationer om polisens utredning av brott begångna av den som inte har fyllt 15 år.⁴⁵ Någon sådan översyn av lagstiftningen om sådana brottsutredningar som efterlystes av Utredningen om handläggning av ungdomsmål har emellertid inte kommit till stånd. Som inledningsvis anfördes har inte heller vi något sådant uppdrag. Under utredningstiden har från olika håll dock framförts synpunkter på handläggningen av ungdomsmål och detta gäller inte minst handläggningen av utredningar av ärenden där den brottsmisstänkte är under 15 år. Vi instämmer mot bakgrund härav i den bedömning Utredningen om handläggning av ungdomsmål gjorde att det finns behov av att göra en samlad översyn av lagstiftningen på detta område. I avvaktan på att en sådan utredning inleds finner vi oss föranledda att närmare gå in på vissa frågor som gäller de brottsmisstänkta under 15 år.

⁴⁴ SOU 1999:108 s. 159-160.

⁴⁵ RPSFS 2001:14, FAP 403-1.

Juridiskt biträde

Förslag: Domstol skall på begäran av åklagare eller vårdnadshavare kunna förordna ett juridiskt biträde för den unge vid brottsutredning enligt 31 § LUL. Denna möjlighet skall tillämpas restriktivt. Den föreslagna ordningen får anses vara förenlig med art. 40 punkten 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Vid beivringen enligt 38 § LUL skall bestämmelserna beträffande allmänt åtal för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år tillämpas. Detta innebär att offentlig försvarare i praktiken alltid bör förordnas.⁴⁶ Under polisutredningen har dock, som vi redogjort för ovan, i normalfallet en person under 15 år som utreds såsom misstänkt för brott inte rätt till försvarare eller juridiskt biträde. Detta gäller oavsett vad det är för brottslighet som utreds.

Motsvarande fråga har nyligen behandlats i Danmark. Numera har där ett barn under straffmyndighetsåldern, dvs. 15 år, som skall höras som misstänkt för brott som i allmänhet medför fängelsestraff rätt till juridiskt biträde om barnet med hänsyn till sakens karaktär och omfattning kan antagas ha ett särskilt behov av sådant biträde.

Vid lindrigare brott torde det i de allra flesta fall inte råda något behov av juridiskt biträde för brottsmisstänkta under 15 år. När utredningen gäller allvarliga brott, t.ex. dråp eller annan grov våldsanvändning, eller när utredningen kan leda till att stora skadeståndsanspråk ställs mot den unge kan resultatet av den nuvarande ordningen dock få stötande resultat.

Av art. 40 punkten 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) följer att varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott skall garanteras bl.a. juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar. Sverige har ratificerat konventionen och nämnda artikel får anses ha viss bäring även på situationer av nu aktuellt slag.

Vi menar att det finns skäl att även i svensk lagstiftning införa en möjlighet att förordna juridiskt biträde för brottsmisstänkt under 15 år. Vi föreslår således att domstol på begäran av åklagare eller vårdnadshavare skall kunna förordna ett juridiskt biträde för den unge vid brottsutredning enligt 31 § LUL. Denna möjlighet skall

⁴⁶ SOU 1999:108 s. 158.

tillämpas restriktivt och komma till användning främst i sådana fall som nyss nämnts.

Tvångsmedel

Redan till Utredningen om handläggning av ungdomsmål framfördes det synpunkter om att möjligheterna att använda tvångsmedel beträffande barn under 15 år som misstänks för brott borde utvidgas. Utredningen menade därvid att de bestämmelser som reglerar tvångsmedelsanvändningen mot barn skall präglas av mycket stor restriktivitet. Vidare ansåg man att frågan om en utökad användning av tvångsmedel låg utanför utredningens uppdrag och att de överväganden om bl.a. integritetsaspekter som behövs för att närmare gå in på dessa frågor borde göras i ett annat sammanhang.⁴⁷

Önskemål om utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel på brottsmisstänkta under 15 år har framförts även till oss. Synpunkterna har gällt en utvidgning av användningen av bl.a. kroppsbesiktning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt tagande av fotografi och fingeravtryck. Det förefaller som om det praktiska behovet av att använda dessa tvångsmedel har ökat. Bl.a. innebär den ökande gängbrottsligheten ofta svårigheter i spanings- och utredningsarbetet. Vi delar emellertid den av Utredningen om handläggning av ungdomsmål framförda uppfattningen att frågan kräver en noggrann analys utifrån olika aspekter. Inom ramen för vårt uppdrag är det inte möjligt att göra sådana analyser. Det finns dock skäl att kort beröra några av de önskemål som framförts. Frågan om tvångsmedel i övrigt får anstå till lämpligare tillfälle.

Kroppsbesiktning i syfte att utröna förekomsten av narkotika i kroppen

Bedömning: Utredningen instämmer i den av Narkotikakommissionen tidigare gjorda bedömningen att tillräckliga skäl för att införa möjligheter att tvångsvis drogtesta barn under 15 år i syfte att utreda förekomsten av eget bruk av narkotika inte föreligger.

⁴⁷ SOU 1999:108 s. 167.

Genom kroppsbesiktning kan man bl.a. utröna förekomsten av narkotika i kroppen genom blod- och urinprov. Enligt dagens reglering är detta inte tillåtet på en brottsmisstänkt under 15 år. Det har gjorts gällande att en sådan möjlighet skulle underlätta utredningen av om den unge gjort sig skyldig till narkotikabrott i avsikt att få underlag för att bedöma om insatser av socialtjänsten är behövliga enligt 31 § första punkten LUL.

Narkotikakommissionen redovisade i sitt slutbetänkande Vägvalet – Den narkotikapolitiska utmaningen⁴⁸ sin uppfattning i frågan om tvångsvisa drogtester av barn under 15 år. Kommissionen fann att de eventuella vinster en sådan utvidgad möjlighet skulle kunna leda till inte kunde anses stå i rimlig proportion till det ingrepp som ett tvångsvis drogtest utgör för barnet. På samma sätt som när det gäller barn och ungdomar över 15 år ansåg kommissionen inte det vara lämpligt att överlåta den här typen av tvångsåtgärder till socialarbetare, skolpersonal eller andra yrkesgrupper än polisen. Detta innebar enligt kommissionen att det enda alternativ för en utvidgning av drogtester till att omfatta även barn under 15 år skulle vara att utvidga möjligheterna till kroppsbesiktning inom ramen för en brottsutredning.

Kommissionen ansåg det emellertid inte rimligt att, när det gäller barn under 15 år som inte är straffmyndiga, med hjälp av ett straffprocessuellt tvångsmedel utreda ett brott som består i ett eget bruk av narkotika. Härvid erinrades om att när det gäller de mindre ingripande tvångsmedel som får tillämpas mot barn under 15 år – beslag, husrannsakan och kroppsvisitation – skall de tillämpas restriktivt vid misstanke om allvarlig brottslighet eller brottslighet av större omfattning. Man konstaterade att eget bruk av narkotika enligt gällande rätt inte är att betrakta som ett allvarligt brott; en annan sak är att det utgör ett svårt socialt problem.

Kommissionen anförde att ett drogtest inte får bli utslagsgivande för om myndigheterna skall anse sig ha anledning att ingripa till skydd för barnet eller inte. I synnerhet inte när det gäller så unga personer som dem som skulle bli föremål för en utvidgad kontrollmöjlighet, nämligen barn under 15 år. Man anförde vidare att det inte heller är så, att myndigheterna saknar möjlighet att ingripa mot barn under 15 år som påträffas påverkade av narkotika även om något drogtest inte kan utföras. Det framhölls att om en så ung person befinner sig i sådana omständigheter att det skulle

⁴⁸ SOU 2000:126 s. 143-145.

vara aktuellt med att tvångsvis utföra ett drogtest utgör det ett fullt tillräckligt skäl för socialtjänsten att utreda det aktuella barnets levnadsförhållanden. Det påpekades att en sådan utredning ser till barnets hela situation för att utreda eventuellt behov av stöd och inte enbart fokuserar på ett eventuellt missbruk.

Vi instämmer i den av Narkotikakommissionen gjorda bedömningen att tillräckliga skäl för att införa möjligheter att tvångsvis drogtesta barn under 15 år inte föreligger. Därmed saknas det anledning för oss att ytterligare överväga frågan om kroppsbesiktning skall få användas mot misstänkta under 15 år i syfte att utreda förekomsten av eget bruk av narkotika.

Kroppsbesiktning i form av provtagning för DNA-analys

<p>Bedömning: Frågan om det bör vara möjligt att, vid utredning om allvarligare brott, ta prov på misstänkta som inte fyllt 15 år för att genomföra DNA-analys, är angelägen men bör bli föremål för överväganden i ett annat sammanhang.</p>
--

DNA-analys sker genom undersökning av hår-, hud-, saliv- eller blodprov. Sådan provtagning, som hör under tvångsmedlet kroppsbesiktning, är enligt den nuvarande regleringen inte tillåten på misstänkta som inte fyllt 15 år. Den tekniska utvecklingen i fråga om DNA-analys har varit framgångsrik och de praktiska möjligheterna att använda tekniken har ökat. Detta har också medfört ett ökat praktiskt behov av att använda tvångsmedlet vid utredningar om allvarligare brott även på misstänkta som inte är straffmyndiga. Det är naturligtvis önskvärt att polisens utredningsarbete bedrivs så effektivt som möjligt. Detta tar inte bara sikte på att förbättra möjligheterna att fastställa en gärningsmans identitet utan även på möjligheterna att kunna avskriva misstankar mot personer som felaktigt misstänks för brott. Sådan provtagning varom nu är i fråga är att hänföra till den lindrigare formen av kroppsbesiktning. Hänsynen till den personliga integriteten gör sig därför inte lika starkt gällande i dessa fall som vid allvarligare kroppliga undersökningar, t.ex. undersökning av kroppens inre. För att kunna ta ställning till om användningen av denna form av kroppsbesiktning bör utvidgas till att omfatta även misstänkta under 15 år krävs emellertid överväganden utifrån flera olika aspekter. Eftersom frågan inte ingår i våra direktiv, finner vi oss

inte vara rätt forum för en sådan analys. Frågan är angelägen men bör således bli föremål för överväganden i ett annat sammanhang.

Tagande av fotografi och fingeravtryck

Förslag: Tvångsmedel varom stadgas i 28 kap. 14 § RB, dvs. tagande av fotografi och fingeravtryck, skall kunna användas även mot misstänkta som inte fyllt 15 år vid utredning av brott varpå fängelse kan följa.

Ytterligare ett problem beträffande regleringen av tvångsmedel som har uppmärksammats för utredningen gäller bestämmelsen i 28 kap. 14 § RB om tagande av fotografi och fingeravtryck (s.k. daktning).

Det förekommer inte så sällan i utredningar i ungdomsmål att det krävs fotokonfrontation för att kunna identifiera gärningsmän eller för att kunna avskriva utredning på personer som felaktigt utpekats som gärningsmän. Det är enligt dagens regler tillåtet med tagande av fotografi och fingeravtryck med stöd av 28 kap. 14 § RB mot misstänkt som är över 15 år. Detsamma gäller för den som är under 15 år och inte är misstänkt för brott. Som framgått tidigare är detta emellertid inte tillåtet mot den som är under 15 år och misstänkt för brott.

Unga lagöverträdare begår inte sällan brott gemensamt. För polis och åklagare innebär ofta identifikationen av gärningsmän svårigheter i dessa fall. Möjligheten att använda sig av fotokonfrontation utgör ett användbart hjälpmedel för att utreda alla brott, dvs. även ungdomsbrott. Polisens och åklagarnas praktiska behov av att kunna fotografera även misstänkta under 15 år synes således vara påtagligt. De integritetsaspekter som har ansetts tala mot att införa en sådan ordning väger enligt utredningens mening inte särskilt tungt. Utredningen är därför av uppfattningen att tvångsmedel varom stadgas i 28 kap. 14 § RB, dvs. tagande av fotografi och fingeravtryck, bör kunna användas även mot misstänkta som inte fyllt 15 år vid utredning av brott varpå fängelse kan följa.⁴⁹

⁴⁹ Jfr JO 2001/02 s. 64-65.

Kvarhållande enligt 14 § LUL av den som inte fyllt 15 år

Förslag: Det skall uttryckligen anges i 14 och 35 §§ LUL att polisen äger rätt att hålla kvar en brottsmisstänkt person under 15 år som har gripits eller medtagits till förhör.

14 § LUL innehåller regler om polisens möjligheter att hålla kvar brottsmisstänkta ungdomar under 18 år. Bestämmelsen infördes år 1991 i syfte att göra det möjligt för polisen att hålla kvar dessa unga personer för att skyndsamt kunna överlämna dem till föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller annan lämplig vuxen person.⁵⁰

Enligt paragrafens första stycke får polisen för nämnda ändamål hålla kvar en gripen person som inte har fyllt 18 år om åklagaren beslutar att inte anhålla den unge. Andra stycket reglerar att polisen får hålla kvar den som inte har fyllt 18 år och som har medtagits till förhör. En förutsättning för att polisen skall kunna hålla kvar den unge i någon av dessa två angivna situationer är dock att åklagaren har funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott. Polisen är således bunden vid den bedömning åklagaren har gjort i fråga om den unge är skäligen misstänkt för brott.⁵¹ Det är däremot polisen som skall ta ställning till om det finns skäl att hålla kvar den unge med stöd av bestämmelserna i 14 § LUL.

Kvarhållandet av den unge är begränsat till högst tre timmar efter åklagarens beslut att inte anhålla den unge respektive efter det att förhöret med honom avslutats. Den som är över 15 år får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. Att den som är under 15 år inte får tas i förvar framgår av 35 § andra stycket LUL.

Det har kommit till utredningens kännedom att den nuvarande utformningen av bestämmelserna i 14 § LUL är svårtolkad och att det i den praktiska tillämpningen anses oklart om det finns lagligt stöd för att hålla kvar en person som är under 15 år och som har gripits enligt 35 § LUL eller som har medtagits till förhör. För att tydliggöra att så är fallet föreslår vi att detta uttryckligen skall anges 14 och 35 §§ LUL.⁵²

⁵⁰ Prop. 1990/91:86 s. 15-18, 25.

⁵¹ Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, Polislagen. En kommentar, 4 uppl. Stockholm, 2003, s. 87.

⁵² Jfr prop. 1996/97:175 s. 48-50.

7 Åtalsunderlåtelse – Straffvarning

7.1 Utredningens uppdrag

I direktiven finns inte åtalsunderlåtelse med bland frågeställningarna som sägs vara av central betydelse för utredningens överväganden. I uppräknigen nämns däremot böter. Det anges att utredningen skall undersöka om, och i så fall på vilka sätt, bötesstraffets användningsområde kan begränsas när det gäller unga lagöverträdare och vilka alternativ som står till buds, såväl i fråga om påföljder som beslut om åtalsunderlåtelse.

Åtalsunderlåtelse nämns i ytterligare ett sammanhang, nämligen beträffande medling. Utredningen skall bl.a. överväga vilken ställning i rättsprocessen medlingen bör ha. Ett tänkbart alternativ som nämns i direktiven är att låta medling vara en särskild grund för åtalsunderlåtelse. Vi behandlar den frågan i kap. 13.

7.2 Den rättsliga regleringen av åtalsunderlåtelse

Regler om åtalsunderlåtelse finns dels i rättegångsbalken, dels i LUL. De förra gäller oavsett gärningsmannens ålder. I fråga om sådana unga som misstänks ha begått ett brott innan de har fyllt 18 år skall i första hand reglerna i LUL tillämpas. Först sedan det konstaterats att åtalsunderlåtelse inte kan beviljas enligt den lagen skall alltså åklagaren överväga att tillämpa reglerna i rättegångsbalken. Reglerna om åtalsunderlåtelse är viktiga undantag från den princip om s.k. absolut åtalsplikt som är lagfäst i 20 kap. 6 § RB.

7.2.1 Åtalsunderlåtelse enligt LUL

Det ges mycket vidsträckta möjligheter till åtalsunderlåtelse i LUL. I förarbetena konstaterades att presumtionen kan sägas vara mot åtal vad gäller ungdomar.¹ Vidare sades att lagregleringen bygger på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begått brott i huvudsak skall vila på socialtjänsten och inte på kriminalvården. Det underströks att en viktig tanke bakom regleringen också är att institutet åtalsunderlåtelse möjliggör en snabb och smidig handläggning av brott som begås av unga.

Förutsättningar för åtalsunderlåtelse

För att åtalsunderlåtelse skall få meddelas krävs till en början att den misstänkte verkligen har begått brottet. I regel förutsätts ett erkännande. Om den unge eller hans vårdnadshavare begär att åtal skall väckas bör åklagaren inte tillämpa åtalsunderlåtelse.

Åklagaren kan enligt LUL underlåta att åtala i två huvudfall.

Det första fallet är att den unge blir *föremål för vård- eller hjälpåtgärder* (17 § första stycket).

Det kan vara fråga om (1) vård eller annan åtgärd enligt SoL, (2) vård eller annan åtgärd enligt LVU, eller (3) annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd.

Med åtgärd enligt SoL avses alla slag av åtgärder enligt denna lag som innebär att den unge får det stöd eller den hjälp han behöver. Med åtgärd enligt LVU avses framförallt sådana åtgärder som avser beredande av vård efter ett beslut om omedelbart omhändertagande (6 § LVU). Har åklagaren vid sitt beslut om åtalsunderlåtelse förutsatt att socialnämnden vidtar en åtgärd skall han ta reda på om åtgärden kommer till stånd och, om så inte visar sig vara fallet, anmäla detta till länsstyrelsen (3 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Med ”annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd” avses åtgärder av t.ex. den unges föräldrar eller anhöriga i syfte att stödja honom eller förbättra hans förhållanden.

För att åtalsunderlåtelse skall få beslutas krävs inte bara att den unge blir föremål för sådana vård- eller hjälpåtgärder som nämns utan också att det med skäl kan antas att det därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge.

¹ Prop. 1994/95:12 s. 74 f.

Enligt förarbetena skall reglerna tillämpas generöst i de fall ändamålsenliga åtgärder för att stödja den unge ändå kommer till stånd. Om åklagaren får kunskap om att socialtjänsten arbetar beslutsamt med ett ärende finns det i princip inte någon anledning att gå vidare med ett åtal mot en underårig annat än om brottets svårighetsgrad eller liknande hänsyn motiverar detta.

Det andra huvudfallet för åtalsunderlåtelse enligt paragrafen är när det är uppenbart att *brottet skett av okynne eller förhastande* (17 § andra stycket). När det uppenbarligen är fråga om en gärning som är en tillfällighet och den unge får en tillräcklig varning genom polis- och åklagarmyndighetens ingripande, bör möjlighet finnas att underlåta åtal även för brott som inte i och för sig kan sägas vara ringa. Exempelvis ett av okynne eller förhastande begånget tillgreppsbrott, även om detta skulle kunna vara att anse som stöld och inte snatteri.

Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse skall meddelas skall åklagaren, utöver vad som nu sagts, särskilt beakta *den unges vilja att* ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan eller att på annat sätt *gottgöra* målsäganden (17 § tredje stycket).

Regeln är ett uttryck för målsättningen att lägga ökad vikt vid att de unga lagöverträdarna gör rätt för sig.² Avsikten är att åklagaren med stöd av regeln i större utsträckning skall kunna räkna den unge till godo att han t.ex. kontaktat målsäganden och diskuterat möjligheterna att göra rätt för sig eller börjat att ersätta målsäganden för skadorna eller att han efter en anmodan av polisen genom egna insatser försökt avhjälpa skadorna. Det är därvid den positiva viljan att göra rätt för sig som man, till gärningsmannens och brottsoffrens fromma, skall ta fasta på. Det krävs däremot inte att ersättningen till målsäganden är betald eller att den unge reparerat skadan. Det betonades i propositionen att enbart den omständigheten att skadan har ersatts ekonomiskt inte bör vara ett skäl för att bevilja åtalsunderlåtelse.

Åklagaren får också beakta om den unge på annat sätt – än genom att ersätta, avhjälpa eller begränsa skada – har försökt gottgöra målsäganden.³ Det kan exempelvis röra sig om att den unge visar en vilja att delta i medling eller att hjälpa målsäganden att utföra arbete som inte har direkt samband med brottet. I någon mån kan också beaktas om han bett målsäganden om ursäkt. Inte

² Prop. 1987/88:135 s. 30, 39 f.

³ Prop. 1994/95:12 s. 77 f., 100 f.

heller dessa omständigheter har dock någon avgörande betydelse för om ett beslut om åtalsunderlåtelse skall meddelas. Arten av det brott det är frågan om och omständigheterna när det begicks har stor betydelse.

I paragrafen anges slutligen att åtalsunderlåtelse inte får beslutas, om något *väsentligt allmänt eller enskilt intresse* därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts skall särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott. (17 § tredje stycket).

Viss hänsyn till allmänpreventiva hänsyn bör alltså tas. Å andra sidan skall också beaktas bl.a. brottets beskaffenhet, såsom dess art och straffvärde, och den unges ålder. Av betydelse är vidare vad som kan antas komma att ske med den unge om åtal inte väcks. Om t.ex. socialnämnden vidtar någon åtgärd kan den vara sådan att allmänpreventionens krav blir tillräckligt beaktade.

Vid bedömningen av om tidigare brottslighet utgör hinder för åtalsunderlåtelse skall hänsyn tas till bl.a. den tid som förflutit mellan brotten och om den nya brottsligheten är lindrigare eller allvarligare än den tidigare.

Huvudprincipen för unga lagöverträdare är att åtal bör undvikas om man härigenom åstadkommer lika goda eller bättre behandlingsåtgärder än om åtal väcks. Åklagaren skall fråga sig om något står att vinna genom ett åtal. I tveksamma fall bör han normalt åtala och därigenom överlämna frågan om vad som bör göras till domstolen.

I förarbetena sades att argumentet att underlåta åtal av det skälet att rättegångsförfarandet kan ha ogynnsam verkan på de unga lagöverträdarna kan ha bäring i vissa fall. Det ansågs dock inte befogat att generellt uttala att åtal bör undvikas av detta skäl.

Om åklagaren är av den uppfattningen att den vård som socialtjänsten föreslagit i och för sig är lämplig men att också böter bör dömas ut kan detta vara skäl för honom att väcka åtal.⁴ Andra faktorer som åklagaren bör beakta vid sin bedömning är behovet av att fastställa skadeståndsskyldighet eller besluta om förverkande. Ytterligare ett skäl för åtal kan vara att andra personer som är inblandade i brottet skall åtalas.

⁴ Prop. 1987/88:135 s. 12.

Yttrande från socialnämnden

Innan åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse skall han, om den unge erkänt eller det annars finns skälig anledning till att den unge har begått brottet, normalt inhämta ett yttrande från socialtjänsten (11 § LUL). Om brottet är ringa eller om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse behöver något yttrande inte inhämtas. Yttrande behöver inte heller inhämtas om det annars anses obehövligt. Så kan t.ex. vara fallet när det är uppenbart att påföljden vid en lagföring i domstol skulle komma att stanna vid böter.⁵ Vi behandlar socialtjänstens yttranden i avsnitt 8.3.

Underrättelse om beslut om åtalsunderlåtelse

I 18 § LUL föreskrivs på vilket sätt den unge skall underrättas om ett beslut om åtalsunderlåtelse. Där sägs att det skall ske vid ett personligt sammanträffande med åklagaren inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Av bestämmelsen framgår vidare att den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge skall kallas till sammanträffandet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det.

Vårdnadshavarna (eller annan) kan inte kallas vid äventyr av några tvångsåtgärder. Det förhållande att de uteblir utgör inte något hinder mot att sammanträffandet hålls. Det finns inte heller någon möjlighet att tillgripa tvångsåtgärder för att få den unge att komma till sammanträffandet.

I förarbetena uttalades att det skulle bli praktiskt svårt att genomföra ett förfarande där regler om vite och hämtning är knutna till kallelsen.⁶ Ett sådant förfarande skulle dessutom motverka den snabba handläggning som eftersträvas. Vidare sades att i de fall då den unge vägrar komma till sammanträffandet bör det göras klart för honom att det formellt sett finns möjlighet för åklagaren att återkalla sitt beslut och i stället väcka åtal. Det påpekades samtidigt att återkallelse naturligtvis får ske endast i undantagsfall, såsom när den unge saknar godtagbara skäl för att utebli och hans vägran att komma uppenbarligen beror på tredska.

⁵ Prop. 1994/95:12 s. 99.

⁶ A. prop. s. 81.

Även företrädare för socialtjänsten bör enligt bestämmelsen ges tillfälle att delta vid sammanträffandet. De närmare formerna för kallelse till sammanträffandet regleras däremot inte i lagen utan får bestämmas av de enskilda myndigheterna.

Det är en åklagare, lämpligen den som har fattat beslutet, som skall hålla sammanträffandet med den unge. Enligt förarbetena bör den unge få besked om innehållet i beslutet, inte bara muntligen utan också i skriftlig form.

Sammanträffandet får äga rum senare än två veckor från beslutet om det är uppenbart att det inte kan genomföras inom tidsfristen. När fristen måste överskridas bör strävan vara att sammanträffandet äger rum så snart det är praktiskt möjligt. Möjligheten att överskrida fristen skall användas restriktivt.

Om ett personligt sammanträffande över huvud taget inte kan genomföras skall beslutet meddelas den unge skriftligen. De situationer som åsyftas är exempelvis när den unge uteblivit från ett sammanträffande eller när han, sedan han kallats till sammanträffandet, meddelar åklagaren att han inte tänker komma.

Bestämmelsen i 19 § LUL handlar om åklagarens uppgifter vid sammanträffandet. Åklagaren skall särskilt förklara innebörden av beslutet om åtalsunderlåtelse och det skötsamhetskrav som detta är förenat med och klargöra vilka följderna kan bli av fortsatta lagöverträdelser.

Bestämmelserna om underrättelse i LUL gäller i tillämpliga delar också beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB, om beslutet avser brott som någon har begått innan han har fyllt arton år (20 § LUL).

Socialnämnden skall underrättas om ett beslut om åtalsunderlåtelse om någon åtgärd från nämndens sida förutsätts (21 §).

Skötsamhetskrav och återkallelse av beslut om åtalsunderlåtelse

I 22 § LUL anges att den som har fått en åtalsunderlåtelse enligt 17 § skall iaktta skötsamhet. Som nyss nämnts skall åklagaren vid det personliga sammanträffandet förklara innebörden av skötsamhetskravet.

I kravet ligger främst att den unge skall avhålla sig från ytterligare brottslighet. I förarbetena underströks att det emellertid också är väsentligt att åklagaren för den unge framhåller betydelsen av att den unge t.ex. fullgör en påbörjad utbildning, sköter sitt

arbete, genomgår en överenskommen behandlingsplan eller avhåller sig från drogmissbruk och att han pekar på risker som finns om den unge inte följer dessa råd.⁷ Det bör klart markeras att skötsamhetskravet är knutet till beslutet om åtalsunderlåtelse.

I 22 § LUL finns därutöver en bestämmelse som ger åklagaren möjlighet att återkalla ett beslut om åtalsunderlåtelse. Den anger att återkallelse får ske om särskilda omständigheter föranleder det.

Visserligen får åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse inte knytas till något villkor. Det kan dock vara så att han vid sitt beslut utgick från förutsättningar som inte blir uppfyllda. Åklagaren kan i en sådan situation återkalla beslutet och väcka åtal. Exempelvis kan åklagaren ha utgått från att en viss åtgärd som socialnämnden ställt i utsikt skall komma till stånd men detta inte blir fallet.

Åklagarens möjlighet att återkalla beslutet har ansetts viktig också som en sanktion för det fall den unge inte lever upp till skötsamhetskravet. Vid bedömningen av återkallelsefrågan skall, enligt 22 §, särskilt beaktas om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet om åtalsunderlåtelse. Detta innebär självklart inte att inte även senare återfall skall beaktas.

Genom att betydelsen av återfall uttryckligen anges i bestämmelsen om återkallelse har skötsamhetskravet ansetts få ett större pedagogiskt värde vid det samtal som åklagaren skall ha med den unge i samband med att åtalsunderlåtelse meddelas.⁸

Särskild åtalsprövning enligt LUL

I 9 § LUL finns en bestämmelse som reglerar situationen då en ung person som med stöd av 3 § LVU tagits in i ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § samma lag misstänks för att ha begått brott innan vården vid hemmet är avslutat. I sådana fall skall åklagaren pröva om åtal lämpligen skall ske. Det rör sig alltså här inte om ett fall av åtalsunderlåtelse utan om en särskild åtalsprövning. Bestämmelsen omfattas därför inte av våra överväganden i detta kapitel.

⁷ Prop. 1987/88:135 s. 40 f.

⁸ A. prop. s. 19 f.

7.2.2 Åtalsunderlåtelse enligt RB

Regleringen om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7, 7 a och 7 b §§ RB) utgår, i likhet med motsvarande bestämmelser i LUL, från den allmänna förutsättningen att omständigheterna är sådana att den misstänkte är skyldig till brottet. Är bevisningen otillräcklig skall ett beslut att inte åtala motiveras med hänvisning till detta och inte till bestämmelserna om åtalsunderlåtelse.

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts: (1) om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, (2) om det kan antas att påföljden skulle bli *villkorlig dom* och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, (3) om den misstänkte *begått annat brott* och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller (4) om *psykiatrisk vård* eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd. (20 kap. 7 § första stycket).

Åtal får underlåtas i andra fall än som nämnts, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller av andra skäl krävs att åtal väcks (20 kap. 7 § andra stycket).

Beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas om den tilltalade motsätter sig det eller om dom redan har fallit. (20 kap. 7 a §).

I 20 kap. 7 b § ges en möjlighet för åklagaren att återkalla beslut om åtalsunderlåtelse i de fall särskilda omständigheter föranleder det.

7.3 Åtalsunderlåtelse antecknas i belastningsregistret

Belastningsregistret regleras i lagen (1998:620) om belastningsregister och har som övergripande syfte att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt skall få tillgång till de uppgifter som behövs för deras verksamhet.⁹

⁹ Prop. 1997/98:97 s. 75.

I belastningsregistret antecknas uppgifter om t.ex. den som genom dom, straffföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott. I registret antecknas även uppgifter om den som på grund av åklagares beslut om åtalsunderlåtelse inte har åtalats för brott (3 § 4 p.). Samtliga beslut om åtalsunderlåtelse registreras, vilket är en skärpning i förhållande till vad som gällde innan lagen trädde i kraft år 2000. I dåvarande person- och belastningsregistret registrerades t.ex. inte ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 17 § LUL om brottet enligt åklagarens bedömning skulle ha lett till böter eller överlämnande till vård inom socialtjänsten.¹⁰

I lagen finns regler om att registrerade uppgifter under vissa förhållanden skall gallras ur registret. Exempelvis skall en uppgift om åtalsunderlåtelse omedelbart gallras om åklagaren återkallar beslutet (16 § 5 p.). I 17 § finns bestämmelser om att uppgifter skall gallras då en viss längre tid förflutit. Där anges att uppgifter avseende åklagares beslut att inte åtala för brott skall gallras tio år efter beslutet (10 p.).

18 § innehåller regler om undantag från reglerna om gallring. Det föreskrivs att en uppgift skall, oavsett vad som sägs i 17 §, stå kvar i registret om det före utgången av den frist som gäller enligt 17 § har tagits in en ny uppgift beträffande samma person. Bestämmelserna innebär att ingen av uppgifterna skall gallras så länge någon av dem skall finnas kvar i registret. I paragrafen finns också en regel om en yttersta tidsfrist. Även om nya uppgifter har tillförts, skall tidigare uppgifter i allmänhet gallras när det har gått 20 år från dagen för den dom eller beslut som föranledde att en uppgift fördes in i registret.

7.4 Unga lagförs genom åtalsunderlåtelse enligt LUL allt mer sällan

7.4.1 BRÅ-rapport avseende åren 1980–1998

I utvärderingen av 1999 års reform är institutet åtalsunderlåtelse inte föremål för någon särskild behandling.

BRÅ har emellertid i en rapport från år 2000 redogjort för hur 1988 års och 1995 års ungdomsmålsreformer har påverkat användningen av åtalsunderlåtelse.¹¹ Undersökningsmaterialet utgjordes av

¹⁰ 2 § 4 polisregisterkungörelsen (1969:38).

¹¹ Påföljdssystemet för unga lagöverträdare, BRÅ-rapport 2000:7.

samtliga lagföringar av unga lagöverträdare under perioden 1980–1998. Av rapporten framgår bl.a. följande.

Kravet på skötsamhet, med en möjlighet till återkallelse vid återfall i brott, infördes år 1988 och medförde att antalet och andelen åtalsunderlåtelser minskade under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, både för ungdomar med och ungdomar utan tidigare registrerad brottslighet. Minskningen var dock störst för dem med tidigare brottslighet. År 1987 lagfördes närmare hälften av alla unga genom åtalsunderlåtelse, oavsett tidigare brottslighet. År 1994 var motsvarande andelar 30 procent för de ej tidigare lagförda och 25 procent för dem med tidigare registrerad brottslighet.

Den år 1995 införda bestämmelsen om att åtalsunderlåtelse som regel inte bör meddelas ungdomar som återfaller i brott resulterade i att antalet och andelen åtalsunderlåtelser minskade ytterligare för de ungdomar som tidigare gjort sig kända för brott. År 1998 skedde endast 20 procent av lagföringarna genom åtalsunderlåtelse för dem med tidigare registrerad brottslighet. Motsvarande andel för de ej tidigare lagförda låg kvar på 30 procent.

Den minskade andelen åtalsunderlåtelser gällde de flesta vanliga typer av ungdomsbrott, t.ex. snatterier och andra stöldbrott, skadegörelser, biltillgrepp och misshandel. För merparten av brottskategorierna innebar minskningen att andelarna åtal ökade. Antalet brottmål i domstol med ungdomar ökade därför från ca 2 300 år 1985 till ca 4 500 år 1998. För vissa brottstyper, t.ex. snatterier och skadegörelser, innebar dock minskningen i åtalsunderlåtelser främst en ökning i andelen strafförelägganden.

Att antalet domar med påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten ökade kraftigt under 1990-talet var delvis en följd av den minskade användningen av institutet åtalsunderlåtelse. De ungdomar som i ökande utsträckning åtalades och av domstol överlämnades till socialtjänsten, var sannolikt till stor del ungdomar som redan tidigare var kända av socialtjänsten. Som en konsekvens av ändringarna i LUL slussades alltså fler ungdomar till socialtjänsten via domstol. Antagligen hade en betydande del av dessa tidigare hamnat direkt hos socialtjänsten efter att polis eller åklagare hade avslutat ärendena.

Att andelen lagföringar genom dom ökade och andelen genom åtalsunderlåtelse minskade, kunde emellertid inte enbart förklaras av förändringarna i LUL. Skärpningarna avsåg som framgått enbart de ungdomar som återföll i brott. Av betydelse var också att fler ungdomar misstänktes för brott mot person, för vilka brott

åtalsunderlåtelse meddelas relativt sällan. För dessa brott har åtalsfrekvensen således alltid varit hög. Troligen speglade den ökade andelen åtal även en generell attitydförändring mot ungdomsbrottslighet.

7.4.2 Den officiella statistiken avseende åren 1999–2003

Av BRÅ:s officiella lagföringsstatistik¹² för åren 1999–2003 framgår att den i rapporten redovisade tendensen mot en allt mindre andel åtalsunderlåtelser av samtliga lagföringar höll i sig. År 1999 lagfördes 21 procent i åldersgruppen 15–17 år genom åtalsunderlåtelse med stöd av 17 § LUL. Under de därpå följande åren minskade andelen successivt och år 2003 utgjorde den 16 procent av samtliga lagföringar i denna åldersgrupp.

Andelen åtalsunderlåtelser år 2003 kan jämföras med andelen strafförelägganden och domar, som det året uppgick till 39 respektive 40 procent. Övriga lagföringar (5 procent) skedde i allt väsentligt genom åtalsunderlåtelser enligt rättegångsbalken.

7.5 Utredningens överväganden

7.5.1 Behovet av en ändrad reglering

Bedömning: Vi menar att möjligheten till åtalsunderlåtelse enligt LUL bör användas i större omfattning än i dag. Det bör därför övervägas vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att förstärka institutet åtalsunderlåtelse i LUL och som kan bidra till att det kommer till användning i den utsträckning som lagstiftaren förutsatt i tidigare ärenden.

Som nämnts är det i lagstiftningen närmast en presumtion för att åtal inte skall väckas beträffande unga som har begått brott innan de fyllt 18 år. Trots detta har som redovisats utvecklingen gått mot att allt färre unga i den åldersgruppen lagförs genom åtalsunderlåtelse.

En möjlig förklaring till utvecklingen är att man från rättsväsendets sida anser att unga som återfaller i brott bör åtalas i stället för att meddelas åtalsunderlåtelse. Detta kan sägas överens-

¹² Enligt tabell över personer lagförda för brott efter huvudpåföljd m.m. och ålder respektive år.

stämman med motivet bakom 1995 års ändring att åtalsunderlåtelse i regel inte skall beviljas vid fortsatt brottslighet. I den mån minskningen av andelen åtalsunderlåtelse kan hänföras till den nämnda begränsningen tillämpas alltså bestämmelsen på det sätt som lagstiftaren har avsett. Utredningen om handläggning av ungdomsmål, som hade till uppgift att utvärdera 1995 års ungdomsreform, gjorde också den bedömningen att så var fallet.¹³ Även den officiella statistiken från år 2003 tyder på att unga som tidigare har varit lagförda beviljas åtalsunderlåtelse i väldigt liten utsträckning. Av samtliga åtalsunderlåtelse som meddelades år 2003 med stöd av 17 § LUL avsåg sex procent unga som tidigare hade varit lagförda. Motsvarande andel året dessförinnan var sju procent.¹⁴ Å andra sidan indikerar en undersökning att reformen år 1995 hade en rätt blygsam effekt. En jämförelse av antalet meddelade åtalsunderlåtelse för 17-åringar under perioderna 1990–1994 respektive 1996–1998 visade att andelen unga med förbrott minskade med endast sex procentenheter, från 38 till 32 procent.¹⁵

Det finns även andra omständigheter som ger anledning att ifrågasätta om utvecklingen kan förklaras enbart med 1995 års begränsning av tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse. Enligt uppgift från BRÅ visar nämligen en närmare analys att omkring hälften av de unga som varje år åtalas inte tidigare har lagförts.¹⁶ Den minskade användningen av åtalsunderlåtelse synes med andra ord gälla för såväl debutanter som för dem som återfallit brott. Det kan dessutom på goda grunder antas att minskningen av andelen åtalsunderlåtelse är en i tid utdragen trend som därför endast delvis kan bero på 1995 års lagstiftning. Den kraftiga minskning som ägde rum redan under slutet av 1980-talet och det förhållandet att minskningen har fortsatt under 2000-talet talar för ett sådant antagande.

En annan förklaring, som anges i BRÅ-rapporten, är att den brottslighet som unga sedan ett antal år tillbaka begår är av sådan

¹³ Betänkandet Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsreform (SOU 1999:108) s. 140 ff.

¹⁴ Enligt tabell över personer lagförda för brott efter huvudpåföljd m.m. och antal lagföringar under de senaste tio åren, år 2002 respektive 2003.

¹⁵ Andelen unga som återföll i brott under en tvåårsperiod efter lagföringen sjönk från 40 till 32 procent (Kühlhorn, Eckart, Sluten ungdomsvård, Rättsliga reaktioner på de ungas brott före och efter införandet 1999, Stockholm, 2002, s. 30, 61 f.).

¹⁶ Lindström, Peter, Apropå 3/2001. Av en tabell som BRÅ har tagit fram för utredningens räkning över lagförda personer i åldersgruppen 15-17 år avseende år 2003 framgår att 46 procent av de som åtalades och dömdes det året inte tidigare hade lagförts.

karaktär att åtal oftare är påkallat. Den anmälda ungdomsbrottsligheten har enligt BRÅ sedan mitten av 1980-talet delvis ändrat karaktär.¹⁷ Allt fler misstänks för misshandel eller andra brott mot person och för sådana brott har åtalsfrekvensen alltid varit hög. Å andra sidan åtalas fler unga även vid annan brottslighet, t.ex. tillgreppsbrott.

Den minskade användningen av åtalsunderlåtelse har också på sina håll tolkats som ett utslag av ändrad praxis hos åklagarna till följd av en allmän och politisk opinion för ”hårdare tag”.¹⁸ I BRÅ-rapporten anges att utvecklingen troligen speglar en generell attitydförändring mot ungdomsbrottslighet.

Det är självklart viktigt att unga som har begått brott möts av en reaktion som på ett tydligt sätt markerar samhällets ogillande av brottet. Det är också grundläggande att påföljdssystemet är ordnat på ett sådant sätt att reaktionen blir allvarligare ju svårare brottet är. Systemet bör också fungera enligt en slags trappstegsmodell som innebär att reaktionen blir mer ingripande om den unge återfaller i brott. Vi menar att institutet åtalsunderlåtelse kan ha en viktig funktion i detta avseende. Flertalet av de unga som erhåller åtalsunderlåtelse en gång upphör med att begå brott.¹⁹ Även om minskningen av andelen åtalsunderlåtelser till en del kan förklaras med förändringar i lagstiftningen och brottens karaktär, är utvecklingen mot allt färre åtalsunderlåtelser därför principiellt sett betänklig.

Det finns omständigheter som tyder på att utvecklingen dessutom i praktiken har fått oönskade konsekvenser. De ojämförligt vanligaste påföljderna för de 15–17-åringar som åtalas är böter och överlämnande till vård inom socialtjänsten. Den officiella statistiken visar att av dem som lagfördes genom dom åren 2000–2003 erhöll ca 90 procent antingen böter eller vård inom socialtjänsten.²⁰ Påföljderna var i stort sett lika vanliga. I BRÅ-rapporten konstateras att antalet domar med överlämnande till vård inom socialtjänsten ökade kraftigt under 1990-talet och att detta

¹⁷ Lindström, Peter, Apropå 3/2001.

¹⁸ Granath, Sven, Apropå 4–5/1999.

¹⁹ Av de 15-17-åringar som perioden 1989-2001 erhöll åtalsunderlåtelse återföll 33,9 procent i brott under en tvåårsperiod efter lagföringen (se vidare tabell i avsnitt 4.2). Motsvarande andel för de 17-åringar som perioden 1996–1998 erhöll åtalsunderlåtelse var 32 procent (Kühlhorn, Eckart, Sluten ungdomsvård, Rättsliga reaktioner på de ungas brott före och efter införandet 1999, Stockholm, 2002, s. 30, 61 f.).

²⁰ Enligt BRÅ:s officiella statistik, tabell över personer lagförda för brott efter huvudpåföljd m.m. och ålder respektive år.

delvis var en följd av den minskade användningen av åtalsunderlåtelse.

Det är, som framhålls i BRÅ-rapporten, sannolikt att en stor del de unga som av domstol har överlämnats till vård inom socialtjänsten redan tidigare varit kända av socialtjänsten. Ett skäl för åklagaren att väcka åtal mot dessa unga kan ha varit att domstolen har möjlighet att förena ett överlämnande till vård inom socialtjänsten med böter eller ungdomstjänst. Det kan dock antas att en icke obetydlig andel av de som av domstol överlämnats för vård inom socialtjänsten tidigare hamnade direkt hos socialtjänsten efter att ha meddelats åtalsunderlåtelse. I dessa fall kan man allvarligt ifrågasätta om inte tillämpningen strider mot huvudprincipen för unga lagöverträdare, nämligen att åtal bör undvikas om man ändå kan åstadkomma i vart fall lika goda behandlingsåtgärder som om åtal väcks.

Eftersom böter är den andra huvudpåföljden för unga lagöverträdare bör man kunna utgå från att utvecklingen har lett till att en del unga som tidigare erhöll åtalsunderlåtelse numera döms till böter. Vi menar att den härigenom ökade användningen av bötesstraffet är olycklig. Som närmare redovisas i kap. 9 är nämligen de nackdelar som är sammankopplade med bötesstraffet som påföljd för unga lagöverträdare så påtagliga att man i stället bör sträva efter att minska antalet bötesstraff för dessa.

Det anförda visar att det är angeläget att överväga vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att öka användningen av reglerna om åtalsunderlåtelse enligt LUL. Om institutet förstärks på ett sådant sätt att meddelande av åtalsunderlåtelse framstår som en mer ingripande åtgärd än vad som är fallet i dag bör detta innebära att utrymmet för sådana åtalsunderlåtelser vidgas. En förstärkning av institutet skulle alltså kunna bidra till att detta kommer till användning i den utsträckning som lagstiftaren förutsatt.

7.5.2 Begreppet åtalsunderlåtelse enligt LUL bör ersättas med straffvarning

<p>Förslag: Vi föreslår att begreppet åtalsunderlåtelse enligt LUL av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte skall ersättas med straffvarning.</p>

Utredningen anser att åtalsunderlåtelse enligt LUL kan vara en tillräckligt ingripande markering av samhällets ogillande av brottet i ett betydligt större antal fall än som återspeglas i dagens användning av institutet. Det är möjligt att en uppstramning av formerna för underrättelsen av beslutet om åtalsunderlåtelse skulle kunna ge ökade förutsättningar för att beslutet tydligare än i dag skall framstå som en allvarligt menad varning till den unge från samhällets sida.

Innan vi redovisar våra överväganden i den frågan finns det anledning att pröva om inte åtalsunderlåtelsens funktion som en varning för den unge skulle kunna förstärkas redan genom att begreppet åtalsunderlåtelse enligt LUL ersattes med något annat.

Utredningen har enligt direktiven som övergripande mål att skapa ett påföljdssystem som är överskådligt och tydligt. Självklart har detta i första hand bäring på utbudet av påföljder, påföljdernas innehåll och valet av påföljd. Även andra frågor kan emellertid ha betydelse i detta sammanhang. Exempelvis kan till principen om tydlighet hänföras ett krav på att det genom benämningen på en reaktion som följer på ett brott skall göras klart vad reaktionen innebär och att den är en följd av brottet.

Det finns med den utgångspunkten skäl att ifrågasätta om åtalsunderlåtelse är en lämplig benämning på en lagföringsform avsedd för unga. Kravet på tydlighet gör sig här särskilt gällande. Inte minst BRÅ-rapporten Sju ungdomar om sin rättegång,²¹ som ingår i utvärderingen av 1999 års reform, visar hur angeläget det är att straffsystemet görs mer begripligt för de unga. Begreppet åtalsunderlåtelse har en ålderdomlig prägel och det framgår inte att det rör sig om en straffrättslig lagföring. Tvärtom ger det intryck av att samhället över huvud taget inte har reagerat på brottet. Ordet åtalsunderlåtelse kan t.o.m. litet drastiskt uttryckt tolkas som att det betecknar en situation där åklagaren har underlåtit att fullgöra sin tjänsteplikt att åtala en misstänkt person. Vi menar att det av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte finns anledning att ersätta benämningen åtalsunderlåtelse enligt LUL med något annat. Vi har därvid stannat för straffvarning. Ordet straffvarning klagör på ett bättre sätt institutets funktion att utgöra en så kraftfull och påtaglig varning för den unge att denne avhåller sig från fortsatt brottslighet.

²¹ BRÅ-rapport 2002:18.

7.5.3 Formerna för underrättelsen bör stramas upp

Förslag: Vi föreslår att åklagaren först vid det personliga sammanträffandet med den unge skall ta slutlig ställning till om han skall meddela straffvarning. Den unges personliga närvaro vid sammanträdet hos åklagaren skall i princip utgöra ett villkor för att straffvarning skall kunna meddelas.

Även om det är väsentligt att ungdomsmål handläggs skyndsamt, föreslås att tidsfristen för beslut i åtalsfrågan får förlängas i det fall åklagaren har beslutat att kalla den unge till ett personligt sammanträffande.

Som tidigare har redovisats regleras formerna för underrättelsen av beslutet i 18–21 §§ LUL. Bestämmelserna tillkom 1995 och innebar en uppstramning i förhållande till äldre rätt. Motivet bakom ändringen var att det ansågs viktigt att den unge får del av beslutet på ett sådant sätt att åtalsunderlåtelsen framstår som en allvarligt menad varning från samhällets sida. Utredningen menar att det finns skäl att pröva om ytterligare ett steg i denna riktning kan tas.

Enligt gällande rätt skall den unge underrättas om beslutet om åtalsunderlåtelse vid ett personligt sammanträffande med åklagaren. Som framgått utgör dock den omständigheten att den unge uteblir från sammanträdet inte skäl för att återkalla beslutet. Den nuvarande ordningen innebär alltså att åklagaren först skall avgöra om det finns förutsättningar att besluta om åtalsunderlåtelse och, om så är fallet, kalla den unge till personligt sammanträffande i syfte att delge honom det tidigare fattade beslutet.

En tänkbar annan ordning är att åklagaren skall ta slutlig ställning till frågan om straffvarning skall meddelas den unge först vid det personliga sammanträffandet med denne och att åklagaren därefter också skall underrätta den unge om beslutet vid sammanträdet. En sådan ordning innebär således att åklagaren skall kalla den unge till sammanträdet om han vid en preliminär bedömning har funnit att det finns förutsättningar för en straffvarning.

Enligt vår bedömning skulle en sådan ordning kunna öka den unges förståelse för det allvarliga i situationen. En annan fördel skulle vara att åklagaren får ett bättre beslutsunderlag. Åklagaren har redan i dag möjlighet att med den unge diskutera brottet och dess konsekvenser. Han bör däremot enligt förarbetena inte ta upp frågan om den unge har försökt gottgöra eller avhjälpa skada som har uppkommit genom brottet, eftersom beslutet att meddela

åtalsunderlåtelse redan har fattats när sammanträdet hålls och beslutet om åtalsunderlåtelse inte bör kunna återkallas enbart av det skälet att den unge inte har uppfyllt ett tidigare åtagande att göra rätt för sig.²² Den ordning som här diskuteras medför däremot inget hinder mot att åklagaren vid sammanträdet hör efter om den unge har gjort rätt för sig exempelvis genom försök att gottgöra eller avhjälpa skada och att han undersöker den unges inställning härvidlag. Även den unges villighet att delta i medling kan diskuteras vid mötet. Vad som framkommit vid sammanträdet blir en naturlig del av åklagarens beslutsunderlag. Att olika frågor på detta sätt behandlas vid sammanträdet kan dessutom ha ett betydande pedagogiskt värde för den unge.

Enligt vår bedömning är fördelarna med den skissade ordningen så betydande att det bör övervägas om den unges personliga närvaro vid sammanträdet skall utgöra ett villkor för att straffvarning skall kunna meddelas.

Redan i dag kommer det i stor utsträckning till stånd ett personligt sammanträffande mellan åklagaren och den unge när åklagaren underrättar den unge om beslutet om åtalsunderlåtelse.²³ Mot ett förslag att göra den unges närvaro obligatorisk kan dock anföras att ett antal unga inte kommer att inställa sig till mötet hos åklagaren. Detta skulle i så fall kunna innebära att flera fall där åtalsunderlåtelser i dag meddelas enbart skriftligt i stället kommer att behöva gå till domstol och att förslaget därmed motverkar sitt syfte att bidra till en ökad användning av institutet. Å andra sidan kan det hävdas att det skärpta kravet för att erhålla straffvarning bör utgöra ett verksamt incitament för den unge att inställa sig hos åklagaren och att de personliga förhållandena för flertalet av dem som väljer att inte komma till mötet torde vara sådana att överlämnande till vård inom socialtjänsten är en mer adekvat reaktion på brottet än en straffvarning.

Det är inte bra att beslut om åtalsunderlåtelser meddelas endast skriftligt. Ett rimligt antagande är att ett icke obetydligt antal åtalsunderlåtelser i dag meddelas skriftligt på grund av att ungdomarna ifråga har uteblivit från sammanträffandet. Som framgått är möjligheterna att meddela den unge beslutet skriftligen tämligen vidsträckta i gällande rätt. Exempelvis omfattas situationer när den unge uteblivit från ett sammanträffande eller när han – sedan han kallats till sammanträffandet – meddelar åklagaren att han inte

²² SOU 1993:35 del A s. 319, prop. 1994/95:12 s. 82.

²³ Jfr SOU 1999:108 s. 135 ff.

tänker komma. Återkallelse av beslutet i dessa situationer kan ske endast undantagsvis, och antalet återkallelser torde också i praktiken vara få.

Denna ordning är enligt vår uppfattning inte tillfredsställande. Det är inte bra att den unge på detta sätt bibringas uppfattningen att det inte spelar någon roll om han kommer till mötet eller ej. Det kan också starkt ifrågasättas om den unge, när han erhåller ett beslut om åtalsunderlåtelse trots att han inte inställt sig till mötet hos åklagaren, får klart för sig att samhället ser allvarligt på att han har begått ett brott. Det bör därför inte – mer än i yttersta undantagsfall – komma ifråga att meddela ett beslut om straffvarning utan att den unge inställt sig personligen hos åklagaren.

Vi föreslår därför som huvudregel att den unges personliga närvaro vid sammanträdet hos åklagaren skall utgöra ett villkor för att straffvarning skall kunna meddelas. Möjligheten att frångå huvudregeln bör vara ytterst begränsad.

Åklagaren skall alltså kalla den unge till ett personligt sammanträde om han vid en preliminär bedömning har funnit att det finns förutsättningar för en straffvarning. I kallelsen skall den unge upplysas om att hans personliga närvaro vid sammanträdet utgör en förutsättning för straffvarning.

Sammanträffandet bör, i likhet med gällande rätt, äga rum inom två veckor efter det att åklagaren har fattat sitt beslut. Det bör vidare finnas en möjlighet att skjuta upp sammanträdet om det är uppenbart att sammanträdet, t.ex. på grund av sjukdom, inte kan genomföras inom den nämnda tidsfristen. Möjligheten bör användas restriktivt. Det framskjutna sammanträdet bör hållas så snart det är praktiskt möjligt.

För att den förordade ordningen skall få genomslag är det nödvändigt att åklagaren vid sammanträffandet med den unge har kvar möjligheten att väcka åtal mot honom. Som redovisats i avsnitt 6.6.3 gäller allmänt sett att samhällets reaktioner mot särskilt unga lagöverträdare bör komma så snart som möjligt efter brottet. Ungdomsmål skall därför handläggas skyndsamt och i de flesta sådana mål gäller att förundersökningen skall vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat senast inom sex veckor från dagen då den unge delgavs brottsmisstanken (4 § LUL). Bestämmelsen ger utrymme för att i undantagsfall överskrida tidsfristen. Tidsfristen får dock enligt nu gällande regler överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Enbart det förhållandet att ett personligt sammanträde enligt bestämmelserna i LUL inte kan hållas inom sexveckorsfristen utgör troligen inte tillräckliga skäl för överskridande av fristen. För att åklagaren skall vara bibehållen sin rätt att väcka åtal om han vid ett sammanträffande med den unge finner att straffvarning inte bör meddelas denne, skulle han därför vara tvungen att fatta sitt preliminära beslut att kalla den unge senast fyra veckor efter delgivningen av brottsmisstanken. Vi menar att det är nödvändigt av praktiska skäl att åklagaren ges möjlighet att förlänga tidsfristen i dessa situationer.

Det är naturligtvis viktigt att ungdomsmål generellt sett handläggs med största skyndsamhet. Vi har mot den bakgrunden föreslagit i avsnitt 6.6.3 att tillämpningsområdet för sexveckorsfristen skall utvidgas till att gälla för alla brott med fängelse i straffskalan. Vi menar dock samtidigt att de förslag vi lägger fram i fråga straffvarning har sådana uppenbara fördelar att en möjlighet att förlänga tidsfristen enligt 4 § LUL i dessa fall är motiverad.

Vi menar sammanfattningsvis att den beskrivna ordningen för formerna för att fatta beslut om straffvarning och att underrätta den unge om beslutet bör genomföras. Förslaget innebär således också att tidsfristen för beslut i åtalsfrågan får förlängas i det fall åklagaren inom den sexveckorsfrist som gäller enligt 4 § LUL har beslutat att kalla den unge till ett personligt sammanträffande.

Meddelande av straffvarning kommer härigenom att framstå som en mer ingripande åtgärd än vad som hittills varit fallet. Den nya ordningen bör därför bidra till att den unge inser allvaret i situationen. Sammantaget bör detta kunna leda till att en utökad användning av straffvarningsinstitutet kan komma till stånd och att institutet kommer till användning i den utsträckning som lagstiftaren tidigare har förutsatt.

Vårt förslag bör också medföra ett minskat behov av att återkalla beslut om straffvarning med stöd av 22 § andra stycket LUL. Vi har inte funnit någon anledning att ändra förutsättningarna för att återkallelse skall få ske.

7.5.4 Domstolen bör ha möjlighet att besluta om straffvarning

Allmänt

Förslag: Vi föreslår att även domstolen skall kunna meddela ett beslut om straffvarning om den finner att den unge skall fällas till ansvar för brottet.

Den i föregående avsnitt förordade ordningen för fattande av och underrättelse om beslut om straffvarning innebär att en del av dagens åtalsunderlåtelse kommer att ersättas av åtal därför att de unga av en eller annan anledning inte kommer till sammanträdet hos åklagaren. Man kan inte bortse från det faktum att härigenom en del unga som borde ha erhållit straffvarning i stället blir föremål för åtal, kanske enbart av det skälet att de inte förstått vikten av att inställa sig hos åklagaren. En följd av detta kan då bli att de i stället döms till ett bötesstraff, en påföljd som vi av flera skäl menar är mindre lämplig (se vidare kap. 9). En lösning på detta problem skulle kunna vara att införa en möjlighet för domstolen att besluta om straffvarning.

Införandet av en sådan möjlighet för domstolen skulle kunna tänkas vara en fördel även av ett annat skäl som sammanhänger med att åtalsunderlåtelse i princip förutsätter att den unge har erkänt gärningen.

I 16 § anges nämligen att den som har begått ett brott kan bli föremål för åtalsunderlåtelse. Kravet att ett brott har begåtts innebär att skuldfrågan måste vara klar. En förutsättning för åtalsunderlåtelse är alltså att det är fullt utrett att den unge har begått det aktuella brottet. I regel krävs att han har erkänt brottet och erkännandet bör avse såväl sakförhållandena som brottets rubricering. Detta innebär att den unge i dag ställs inför ett val. Om han erkänner blir det åtalsunderlåtelse och om han förnekar hamnar saken i domstol, där han riskerar att dömas för brottet, normalt till överlämnande till vård inom socialtjänsten eller dagsböter. Det finns därför en risk att den nuvarande ordningen får till följd att den unge väljer att erkänna gärningen, trots att han egentligen menar sig vara oskyldig, för att slippa det obehag och den ovisshet som domstolsprövningen innebär. I syfte att undvika att den unge hamnar i en sådan valsituation skulle det kunna införas en möjlighet för domstolen att besluta om straffvarning. I

det fall åklagaren i dag väcker åtal eftersom han på grund av den unges förnekande är förhindrad att meddela straffvarning, skulle alltså domstolen framöver kunna meddela ett sådant beslut om den finner att den unge skall fällas till ansvar för brottet. Straffvarning skulle med andra ord i en sådan ordning till skillnad från vad som gäller i dag kunna meddelas den unge, oavsett om han erkänner eller förnekar.

Ytterligare en omständighet som skulle kunna anföras till stöd för ett införande av en sådan möjlighet för domstolen är den situation som ibland uppkommer när flera unga gärningsmän har agerat tillsammans och en av dem erkänner. Det förekommer att åklagaren under sådana förhållanden ser sig tvungen att åtala samtliga även om den som erkänt i och för sig skulle kunna få straffvarning, eftersom hans uppgifter kan vara av betydelse för bedömningen av de övrigas ansvar för gärningen. I en sådan situation skulle alltså den unge kunna få en straffvarning av domstolen och därför inte drabbas av någon extra nackdel på grund av brottet bara av det skälet att en medgärningsman inte erkänt gärningen.

Som framgått finns det påtagliga fördelar med ett system där också domstolen har möjlighet att besluta om straffvarning. Vi menar att en sådan utvidgning bör genomföras.

Begränsningar i domstolens möjligheter att meddela straffvarning

Förslag: Vi föreslår att domstolens möjlighet att meddela straffvarning skall vara begränsad till de fall som avses i 17 § andra stycket LUL, dvs. när det är uppenbart att brottet skett av okynne eller förhastande. För att beslut om straffvarning skall meddelas av domstol bör också krävas att det föreligger särskilda skäl. Vad som sägs i tredje och fjärde stycket av 17 § skall gälla också i dessa fall.

Som framgått kan åklagaren meddela straffvarning enligt 17 § i två huvudfall. Det första är att den unge blir föremål för vård- eller hjälpåtgärder, företrädesvis enligt SoL och LVU (första stycket p. 1–3). De situationer som omfattas torde i allt väsentligt motsvara tillämpningsområdet för påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten (31 kap. 1 § BrB). När det gäller att i domstolen

bestämma den lämpliga reaktionen på ett begånget brott är en sådan överlappning i påföljdssystemet enligt vår mening inte önskvärd. Vi menar därför att de skäl som anges i 17 § första stycket LUL inte bör utgöra grund för domstolen att besluta om straffvarning. I stället bör, om sådana omständigheter är förhållande, den unge överlämnas till vård inom socialtjänsten. Vi föreslår därför att domstolens möjligheter att besluta om straffvarning begränsas till att avse det andra huvudfallet i 17 §, dvs. när det är uppenbart att brottet skett av okynne eller förhastande (andra stycket). Dock bör också krävas att det finns särskilda skäl för ett sådant beslut. Vad som kan inrymmas i särskilda skäl återkommer vi till i författningskommentaren. Som framgår där bör straffvarning främst komma ifråga i de fall där alternativet är ett relativt lågt dagsbotsstraff. Utöver vad som nu sagts bör gälla att domstolen – i likhet med åklagaren – skall beakta den unges vilja att göra rätt för sig (tredje stycket).

Den begränsning i möjligheterna att meddela straffvarning som följer av att ett sådant beslut inte får meddelas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts bör gälla även för domstolen (fjärde stycket).

En domstols dom, varigenom den unge meddelas straffvarning, är ett avgörande som vinner rättskraft. Någon motsvarighet till åklagarens möjlighet till återkallelse av beslutet om straffvarning kan därför inte komma ifråga. Inte heller bör domstolens avgörande omfattas av reglerna i 34 kap. BrB om sammanträffande av brott och om förändring av påföljd när en tidigare dömd person begår nya brott innan den första påföljden har upphört. Om den unge återfaller i brott bör emellertid domstolen kunna beakta den tidigare meddelade straffvarningen vid påföljdsvalet och straffmätningen.

7.5.5 Åtalsunderlåtelse enligt RB

Förslag: Vi anser att övervägande skäl talar för att också begreppet åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken bör ersättas med straffvarning beträffande den som har begått brott innan han har fyllt 18 år. Vi föreslår därför att det i bestämmelserna om straffvarning i LUL skall anges att också de skäl som anges i 20 kap. 7 § RB får utgöra grund för åklagarens beslut om straffvarning. Möjligheten att meddela straffvarning med

hänvisning till dessa skäl bör dock användas av åklagaren först i andra hand. Åtalsunderlåtelse med direkt tillämpning av 20 kap. 7 § RB skall följaktligen i fortsättningen begränsas till att avse den som begått brott efter det att han fyllt 18 år.

Som nämnts är det enligt gällande rätt reglerna i LUL som i första hand skall tillämpas i fråga om åtalsunderlåtelse vid brott av unga lagöverträdare. Först sedan det har konstaterats att sådan åtalsunderlåtelse inte kan beviljas skall alltså åklagaren överväga att tillämpa bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken. Trots att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken skall tillämpas subsidiärt i förhållande till de bestämmelser som finns i 17 § LUL är åtalsunderlåtelser enligt rättegångsbalken relativt vanliga för unga. Av samtliga meddelade åtalsunderlåtelser år 2003 avseende åldersgruppen 15–17 år beslutades, enligt BRÅ:s officiella statistik, ungefär var fjärde med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken.

Som framgått föreslår vi att begreppet åtalsunderlåtelse enligt LUL bör ersättas med straffvarning. Frågan är om även begreppet åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken bör ersättas med straffvarning beträffande den som har begått brott innan han har fyllt 18 år.

Mot en sådan lösning kan anföras att de omständigheter som finns angivna som skäl för åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken är av annan natur än i LUL. Bestämmelserna är bl.a. inte utformade med hänsyn till gärningsmannens ålder.

För en ordning där samtliga åtalsunderlåtelser för den aktuella åldersgruppen benämns straffvarning talar kanske främst det förhållandet att detta leder till större tydlighet i flera olika avseenden.

Till en början kan nämnas att bestämmelserna i 18 och 19 §§ LUL gäller i tillämpliga delar även vid åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken. Detta innebär bl.a. att den unge skall underrättas om beslutet om åtalsunderlåtelse vid ett personligt sammanträffande med åklagaren. Om inte samtliga åtalsunderlåtelser namnändras till straffvarning kommer således den unge att kallas till åklagaren för att där eventuellt meddelas straffvarning enligt LUL *eller* åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken. Förutom att åklagaren får ytterligare en pedagogisk uppgift att förklara skillnaden för den unge – en skillnad som består i bl.a. att det inte finns något uttryckligt skötsamhetskrav beträffande åtalsunderlåtelser enligt rättegångsbalken – är det svårt att hävda att en sådan ändring bidrar till enkelhet och klarhet.

En ordning där samtliga åtalsunderlåtelser benämns straffvarning kan vidare bidra till en ökad förståelse för regelsystemet inom socialtjänsten. Socialnämnden är i och för sig inte involverad när det finns anledning att anta att skäl föreligger att meddela åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken, men företrädare för nämnden skall närvara vid sammanträffandet och nämnden bör på ett allmänt plan, bl.a. för att kunna utföra sitt arbete med ungdomsbrottslingar på ett fullgott sätt, ha en god inblick i påföljdssystemet.

Vi anser att övervägande skäl talar för att också begreppet åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken bör ersättas med straffvarning beträffande den som har begått brott innan han har fyllt 18 år. Lagtekniskt kan detta lösas på ettdera av två sätt; antingen införs ändringen i rättegångsbalken eller görs i LUL en hänvisning till reglerna i rättegångsbalken. För enkelhetens och tydlighetens skull föredrar vi det senare alternativet. Vi föreslår därför att det i bestämmelserna om straffvarning i LUL skall anges att också de skäl som anges i 20 kap. 7 § RB får utgöra grund för åklagarens beslut om straffvarning för den som begått brott innan han fyllt 18 år. Förslaget innebär alltså att tillämpningsområdet för bestämmelserna om straffvarning i LUL utvidgas. En följd av detta blir att skötsamhetskravet gäller även för den som får straffvarning av de skäl som anges i 20 kap. 7 § RB. Motsvarande begränsning av tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB bör framgå av ett tillägg i den paragrafen. Där bör anges att beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas den som begått brott efter det att han fyllt 18 år.

Enligt utredningens mening bör möjligheten att meddela straffvarning med hänvisning till de skäl som anges 20 kap. 7 § RB vara subsidiär i förhållande till de nuvarande bestämmelserna i 17 § LUL. Möjligheten att meddela straffvarning med hänvisning till dessa skäl bör alltså användas av åklagaren först i andra hand.

7.5.6 Bör åklagarens straffvarning kunna förenas med ett avgörande av frågan om skadestånd?

Bedömning: Vi menar att flera fördelar skulle uppnås om åklagarens straffvarning kunde förenas med ett avgörande av frågan om skadestånd. Vi avstår dock från att lägga fram ett förslag i den riktningen eftersom spörsmålet kräver överväganden av sådan omfattning och karaktär att de inte ryms inom ramen för vårt uppdrag.

En annan åtgärd som skulle kunna vidtas för att öka åklagarens möjligheter att använda bestämmelserna om straffvarning är att införa en möjlighet för målsäganden att begära skadestånd i anledning av brottet genom åklagaren i samband med straffvarningen.

I den nuvarande ordningen skall åklagaren vid sin bedömning av om åtalsunderlåtelse kan beviljas beakta bl.a. om något väsentligt enskilt intresse skulle åsidosättas genom ett sådant beslut. En av de faktorer som åklagaren har att väga in i denna bedömning är behovet för målsäganden att föra en skadeståndstalan. Skadestånd kan inte dömas ut av någon annan myndighet än domstol. Det kan alltså i dag uppstå en situation där åklagaren ser sig tvungen att väcka åtal på grund av ett skadeståndsanspråk från målsäganden, trots att förhållandena i övrigt talar för en åtalsunderlåtelse. Vårt förslag om att också domstolen skall kunna meddela straffvarning innebär en förbättring i förhållande till gällande rätt i så måtto att den unge kan erhålla en straffvarning även om målsäganden begärt skadestånd. Den nackdel som ligger i att en rättegång måste genomföras i dessa situationer, kvarstår dock.

Den beskrivna bristen i den nuvarande ordningen skulle man kunna råda bot på genom att låta målsäganden få möjlighet att framställa sin begäran om skadestånd genom åklagaren under handläggningen av straffvarningen. Åklagaren skulle då vara skyldig att ge den unge tillfälle att uppge sin inställning till skadeståndsyrkandet. En tänkbar lösning vore att införa en möjlighet för åklagaren att i samband med ett beslut om åtalsunderlåtelse meddela föreskrifter om skadestånd.

Frågan om villkor och särskilda föreskrifter vid åtalsunderlåtelse har övervägts i flera andra sammanhang.

Åtalsrättskommittén behandlade frågan och förde fram tanken att åklagaren i samband med ett beslut om åtalsunderlåtelse skulle kunna förordna om övervakning, ålägga straff i form av tilläggs-

böter, överlämna till viss vård eller meddela särskilda föreskrifter.²⁴ Kommittén avvisade emellertid ett sådant system eftersom det bl.a. skulle innebära att åklagaren i princip skulle få samma befogenheter som en domare. Kommittén framförde vidare en rad principiella skäl mot att åtalsunderlåtelse skulle kunna förenas med föreskrifter av olika slag, bl.a. att det var inkonsekvent att avstå från lagföring och samtidigt till beslutet knyta ett typiskt straffrättslig ingripande. Kommittén underströk bl.a. att det vid en åtalsunderlåtelse inte föreligger något rättskraftigt avgörande av skuldfrågan.

I departementspromemorian ”Ändrade regler om åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare, m.m.” behandlades bl.a. alternativet att ge åklagare möjlighet att meddela föreskrifter i samband med beslut om åtalsunderlåtelse.²⁵ Den typ av föreskrifter som enligt promemorian skulle kunna komma i fråga var föreskrifter som kan åläggas den som döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn, bl.a. föreskrifter om hur den dömde skall fullgöra betalning av skadestånd på grund av brottet. Det konstaterades att de principiella invändningar som Åtalsrättskommittén redovisat alltjämt torde ha giltighet. Mot en rätt för åklagaren att ge föreskrifter om hur den unge skall fullgöra betalning av skadestånd talade bl.a. att det inte förekommer något rättskraftigt beslut i skadeståndsfrågan när åklagaren fattar sitt beslut i åtalsfrågan.

I propositionen till 1988 års ändringar i LUL²⁶ delade departementschefen uppfattningen att det inte var lämpligt att införa en möjlighet för åklagaren att meddela föreskrifter i samband med ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Vi gör ingen annan bedömning i frågan om möjligheten för åklagaren att meddela sådana föreskrifter som nu sagts. Vi lägger därför inte fram något förslag i den riktningen.

Ett skadeståndsanspråk är av dispositiv karaktär och det kan, till skillnad från ett straff, bli föremål för förhandlingar mellan parterna. Skadeståndsfrågan kan därmed i många fall lösas utanför domstolen. Man skulle alltså kunna tänka sig att åklagaren får i uppgift att hjälpa målsäganden att upprätta ett avtal som reglerar skadeståndsfrågan. Fördelen för målsäganden med att få skadeståndet fastställt av domstol är emellertid att han därigenom erhåller en exekutionstitel som i sin tur kan ligga till grund för en begäran hos kronofogdemyndigheten om utmätning enligt

²⁴ Betänkandet ”Färre brottmål” (SOU 1976:47).

²⁵ Ds Ju 1987:11.

²⁶ Prop. 1987/88:135 s. 15 f.

utsökningsbalken. För att en ordning som innebär att målsäganden får möjlighet att framställa sin begäran om skadestånd genom åklagaren under handläggningen av frågan om straffvarning skall få ett påtagligt genomslag torde det krävas att målsäganden kan erhålla en exekutionstitel vid straffvarning.

Av intresse i detta sammanhang är bestämmelsen i 48 kap. 5 a § RB när det gäller frågan om skadestånd vid strafförelägganden. Där sägs att har målsäganden anmält enskilt anspråk avseende betalningsskyldighet i anledning av brottet och är omständigheterna sådana att åklagaren är skyldig att utföra målsägandens talan, skall också det enskilda anspråket föreläggas den misstänkte för godkännande. Ett strafföreläggande skall då innehålla bl.a. uppgift om det enskilda anspråk som föreläggs den misstänkte samt uppgift om målsäganden och de omständigheter som anspråket grundar sig på (48 kap. 6 § 6 p. RB).

Ett godkänt strafföreläggande gäller som en lagakraftvunnen dom (48 kap. 3 § andra stycket RB). Det utgör en exekutionstitel och det verkställs som en dom som har vunnit laga kraft (3 kap. 1 § 3 p. och 14 § UB).

Åklagarens straffvarning bör på samma sätt som ett strafföreläggande vara skriftlig. I och för sig skulle det alltså i handlingen kunna införas sådan uppgift som nämns i 48 kap. 6 § 6 p. RB. Den unges medgivande av skadeståndsanspråket skulle kunna ske genom att han undertecknar handlingen.

Som framgått innebär dock åklagarens beslut om straffvarning inte ett rättskraftigt avgörande i skuldfrågan och det utgör inte heller en exekutionstitel. Frågan är således om det är möjligt och lämpligt att genom lagstiftning låta åklagarens beslut om straffvarning utgöra en sådan handling som får läggas till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken. Frågan kräver överväganden av sådan omfattning och karaktär att den inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. Vi avstår därför från att lägga fram något förslag med ett sådant innehåll.

7.5.7 Samverkan mellan åklagare och socialtjänst bör förstärkas

Förslag: Vi menar att samarbetet mellan åklagaren och socialtjänsten bör förstärkas. Vi föreslår därför att socialtjänsten skall vara skyldig att återrapportera till åklagaren i de fall den åtgärd som åklagaren förutsatte vid beslutet om straffvarning inte kommer till stånd. Underrättelsen till åklagaren skall ske i skriftlig form och innehålla de uppgifter som erfordras för att åklagaren skall kunna bilda sig en uppfattning om huruvida det finns anledning att med stöd av 22 § LUL återkalla straffvarningen.

Vi anser att Socialstyrelsen bör ge socialtjänsten i kommunerna vägledning om återrapporteringsskyldigheten i dessa fall.

Det kan tänkas att man kan förstärka institutet straffvarning genom att skärpa bestämmelserna som rör samarbetet mellan åklagaren och socialtjänsten. Det har sagts till utredningen att det förekommer att socialtjänsten inte vidtar de åtgärder som omnämns i en vårdplan som upprättats i anledning av ungdomsbrott, om åklagaren beslutar att ge den unge åtalsunderlåtelse i stället för att väcka åtal. Om åklagarens beslut att meddela åtalsunderlåtelse grundas på bedömningen att de av socialtjänsten i en upprättad vårdplan angivna åtgärderna är ett tillräckligt ingripande på grund av brottet, är detta naturligtvis oacceptabelt.

Som framgått skall åklagaren underrätta socialnämnden om ett beslut om åtalsunderlåtelse i det fall någon åtgärd från nämndens sida förutsatts (21 §). Åklagaren har som redovisats i dessa fall också en skyldighet att följa upp frågan. Han skall, om han vid beslutet om åtalsunderlåtelse har förutsatt att socialnämnden vidtar åtgärder, ta reda på om åtgärden kommer till stånd och, om så visar sig inte vara fallet, anmäla detta för länsstyrelsen (3 § förordningen om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Det torde dock förekomma att åklagaren inte fullgör sin skyldighet att efter ett meddelat beslut om åtalsunderlåtelse undersöka hur det förhåller sig med socialtjänstens planerade insatser. Den enkätundersökning som Ungdomsbrottskommittén företog i frågan ger stöd för ett sådant påstående.²⁷

²⁷ Betänkandet Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35) s. 319 f.

Åklagaren har naturligtvis ett ansvar att göra det som åligger honom i detta avseende. Emellertid framstår också socialtjänstens handlande som klart otillfredsställande. En förutsättning för att ett straffsystem skall uppfattas som trovärdigt är att tillämpningen av de olika reaktionerna följer en konsekvent linje. Det är viktigt att både allmänheten och den unge kan lita på att de regler som gäller verkligen följs. Om det i de nu aktuella situationerna görs upp en vårdplan för den unge är det självklart av grundläggande betydelse att den också genomförs, när den har varit en förutsättning för åklagarens beslut att inte väcka åtal.

En tänkbar åtgärd i syfte att förstärka ordningen är att förena straffvarningen med föreskrifter om socialtjänstens insatser. Sådana straffvarningar skulle innebära att åklagaren beslutar om straffvarning med villkoret att den unge skall genomgå behandlingen. Som nämnts har frågan om villkorade åtalsunderlåtelser övervägts i flera andra sammanhang, bl.a. av Ungdomsbrottskommittén och Utredningen om medling vid ungdomsbrott.²⁸ Övervägandena har inte i något fall resulterat i lagstiftning. Det är främst av principiella skäl man har avvisat villkorade åtalsunderlåtelser. Exempelvis har det ansetts att åklagarna, om de tilldelades rätt att meddela beslut om villkorade åtalsunderlåtelser, skulle komma att i princip spela samma roll som en domstol, utan att förfarandet hos åklagaren i övrigt motsvaras av vad som gäller för domstolar. Det har också framhållits att en åtalsunderlåtelse inte innebär ett rättskraftigt avgörande i skuldfrågan och att det därför är principiellt tveksamt att avstå från att väcka åtal i domstol och samtidigt till beslutet knyta straffrättsliga ingripanden. Vi instämmer i den bedömning som har gjorts i de tidigare lagstiftningsärendena och lägger därför inte fram något förslag i den riktningen.

Den nuvarande ordningen innebär alltså att det ankommer på åklagaren att kontrollera om den förutsatta åtgärden har anordnats av socialtjänsten. Det kan ifrågasättas om denna ordning är den mest effektiva. Eftersom den unge är föremål för socialtjänstens omsorg kan det hävdas att det är mer ändamålsenligt att socialtjänsten åläggs en rapporteringsskyldighet till åklagaren i de fall den av åklagaren förutsatta åtgärden inte kommer till stånd. En sådan tänkt skyldighet bör självklart gälla oavsett om vården är avsedd att ges med stöd av SoL eller LVU. Underrättelsen till åklagaren skulle kunna ske i skriftlig form och innehålla de

²⁸ SOU 1993:35 respektive Medling vid ungdomsbrott (SOU 2000:105). I det sistnämnda betänkandet ges en utförlig redovisning av de tidigare övervägandena (s. 158 ff).

uppgifter som erfordras för att åklagaren skall kunna bilda sig en uppfattning om huruvida det finns anledning att med stöd av 22 § LUL återkalla straffvarningen.

Den nu skissade modellen överensstämmer med den ordning som sedan 1999 gäller beträffande unga som har överlämnats till vård inom socialtjänsten som påföljd för brott (se avsnitt 8.3.5). Enligt vår uppfattning bör en sådan skyldighet för socialtjänsten på ett verkningsfullt sätt bidra till att den önskvärda uppföljningen av vad som sker med den unge efter meddelandet av straffvarningen kommer till stånd. Vi föreslår därför att en bestämmelse med detta innehåll införs i LUL och att bestämmelsen om åklagarens uppföljningsskyldighet enligt 3 § förordningen om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följaktligen upphävs.

Som närmare redovisas i avsnitt 8.3.5 anser utredningen att Socialstyrelsen bör utforma vägledning för socialtjänstens återrapportering till åklagaren beträffande unga som har överlämnats till vård inom socialtjänsten som påföljd för brott, exempelvis genom att sammanställa ett standardiserat underlag för ändamålet i form av blankett. Vi anser att detta bör gälla också sådan återrapportering som skall ske när den åtgärd som åklagaren förutsatte vid beslutet om straffvarning inte kommer till stånd.

7.5.8 Riksåklagaren bör utfärda nya anvisningar

Bedömning: För att åstadkomma en rättstillämpning av bestämmelserna om straffvarning som uppfyller kraven på likformighet och förutsebarhet bör RÅ utfärda nya allmänna råd om den närmare tillämpningen. Vi menar att vissa principer bör ligga till grund för de nya råden.

Av betydelse för hur ofta och i vilka situationer straffvarning kan komma till användning är den vägledning som åklagarna har i fråga om tillämpningen av dessa bestämmelser.

Enligt Utredningen om handläggning av ungdomsmål visade dess enkätresultat och statistik från RÅ stora variationer mellan de olika åklagarkamrarna när det gäller i vilken omfattning beslut om åtalsunderlåtelse meddelas.²⁹ Även andelen beslut att väcka åtal eller utfärda strafföreläggande varierade. Utredningen framhöll att det

²⁹ SOU 1999:108 s. 140 ff.

givetvis kan finnas olika förklaringar till variationerna men bedömde att andelen åtalsunderlåtelser varierade så mycket att det måste vara fråga om relativt stora skillnader i rättstillämpningen.

I den efterföljande propositionen sades att det med hänsyn till rättssäkerheten är viktigt att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse tillämpas så likartat som möjligt över landet och att detta bäst uppnås genom att allmänna råd därom utfärdas.³⁰ En mer enhetlig rättstillämpning beträffande bestämmelserna om åtalsunderlåtelse borde eftersträvas och åstadkommas genom att RÅ utfärdade nya allmänna råd om tillämpningen. Det påpekades att RÅ:s allmänna råd om åtalsunderlåtelse enligt LUL (RÅC I:123) som meddelades i juni 1994, dvs. före 1995 års ungdomsmålsreform, hade upphört att gälla.

Utredningen delar självklart uppfattningen att det är angeläget att RÅ utfärdar nya allmänna råd på området. Det är viktigt att institutet tillämpas på ett likformigt och förutsebart sätt. RÅ:s cirkulär fyller här en viktig funktion. Enligt uppgift till utredningen planerar också RÅ att utarbeta nya sådana råd.

Vi menar att bl.a. följande principer bör ligga till grund för de nya anvisningarna.

Råden bör utformas på ett sådant sätt att användningen av straffvarning ökar på bekostnad av strafföreläggande och domstolsprövning. De bör ge uttryck för presumtionen att åtal inte skall väckas vad gäller unga lagöverträdare och att denna presumtion är särskilt stark i de fall den unge inte har lagförts tidigare.

Behovet av att särbehandla unga vid åtalsprövningen gör sig av naturliga skäl olika starkt gällande beroende på den unges ålder. Det kan finnas skäl att vara väsentligt restriktivare med att väcka åtal mot en 15-åring än mot den som närmar sig 18 års ålder.

Återfall i brott kan vara en omständighet som medför att åtal bör väckas. Normalt bör ett nytt beslut om straffvarning inte meddelas om den unge återfallit i brott. Undantag härifrån bör dock kunna göras om lång tid förflutit sedan det förra brottet begicks.

Det är vidare angeläget att det ges närmare anvisningar om formerna för underrättelsen av beslutet om straffvarning. I anvisningarna bör också redogöras för betydelsen av att den unge vill göra rätt för sig genom att exempelvis medverka till att medling enligt medlingslagen kommer till stånd. Vägledning bör även ges

³⁰ Prop. 2000/01:56 s. 19 f.

om den samverkan mellan åklagare och socialtjänst som regelsystemet förutsätter.

En annan fråga som bör behandlas är om s.k. delade beslut, dvs. ett beslut som innebär att straffvarning meddelas för ett brott och att åtal väcks för ett annat, bör kunna meddelas mot bakgrund av bl.a. det krav på tydlighet som gör sig särskilt gällande beträffande unga lagöverträdare.

Det bör även beskrivas i vilka situationer ett beslut om straffvarning bör återkallas med beaktande av bl.a. det pedagogiska värde som återkallelsen har som reaktion vid misskötsamhet.

Vid utformningen bör naturligtvis beaktas även vad som framkommit i forskningen om ungdomsbrott. I detta sammanhang bör särskilt lyftas fram rönen om de s.k. strategiska brotten (se avsnitt 4.2.4).

7.5.9 Andra åtgärder som bör innebära ökad användning av straffvarning

Bedömning: Våra förslag om att unga lagöverträdare vid behov skall kunna erhålla en kvalificerad form av kontaktperson (mentor) som särskild insats inom socialtjänsten och att åklagaren skall få medge förlängning av tidsfristen för beslut i åtalsfrågan så att ett medlingsförfarande hinner avslutas, bör innebära ökade möjligheter för åklagaren att meddela straffvarning.

Inledning

Som redovisats bör de åtgärder som föreslagits i detta kapitel bidra till en önskvärd ökad användning av institutet straffvarning. Det finns i detta sammanhang anledning att nämna två andra förslag som bör verka i samma riktning.

Med anledning av förordnande av mentor

Som närmare redovisas i avsnitt 12.6 föreslår utredningen att socialtjänsten i kommunerna skall kunna ombesörja att unga lagöverträdare vid behov erhåller en kvalificerad form av kontakt-

person, en mentor, som särskild insats inom socialtjänsten. Om den unge får en sådan kvalificerad kontaktperson bör enligt vår mening detta innebära ökade möjligheter för åklagaren att meddela straffvarning med hänvisning till att den unge blir föremål för åtgärder från de sociala myndigheterna (17 § första stycket).

Åklagaren bör i kallelsen till socialtjänsten bilägga en kallelse till eventuell kontaktperson/mentor. Socialtjänsten har att vidarebefordra kallelsen till den kontaktperson som kan ha förordnats för den unge.

Med anledning av medling

Vi redogör för våra överväganden om medlingsverksamhet i avsnitt 13.8. Som närmare utvecklas där föreslår vi dels att det i 17 § tredje stycket LUL, närmast som ett förtydligande av vad som kan sägas gälla redan i dag, skall anges att vid bedömningen av om straffvarning skall meddelas skall särskilt beaktas den unges vilja att medverka till att medling enligt medlingslagen kommer till stånd, dels att tidsfristen för beslut i åtalsfrågan skall kunna förlängas i de fall medling är aktuellt. Om åklagaren får medge förlängning av tidsfristen så att medlingsförfarandet hinner avslutas bör enligt utredningens bedömning detta leda till att fler medlingar kan beaktas av åklagaren vid beslutet om straffvarning och att straffvarning därmed kan meddelas i större utsträckning.

7.5.10 Registreringstiden i belastningsregistret bör förkortas

Förslag: Vi föreslår att uppgifter i belastningsregistret avseende beslut om straffvarning skall gallras ur registret tre år efter beslutet. Att en ny period börjar löpa om den unge lagförs för brott innan det är dags att gallra den befintliga uppgiften följer redan av nu gällande regler.

Som nämnts är det övergripande syftet med belastningsregistret att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt skall få tillgång till de uppgifter som behövs för deras verksamhet. Åklagare behöver ha tillgång till vissa uppgifter för att kunna besluta om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande. De

allmänna domstolarna har behov av uppgifter om tidigare belastningar när det gäller påföljdsval och straffmätning. Polismyndigheter och andra myndigheter behöver uppgifter om belastningar vid sådan lämplighetsprövning och tillståndsprövning som följer av andra lagar och förordningar.³¹

Det har ansetts motiverat att låta belastningsregistret omfatta också åtalsunderlåtelse, bl.a. med hänsyn till att det vid åtalsunderlåtelse finns en fullständig utredning som enligt åklagarens bedömning utvisar att den misstänkte är skyldig till ett brott. Att inte registrera sådana beslut innebär, påpekades det i förarbetena, att information som kan ha betydelse vid framtida bedömningar i åtals- och påföljdsfrågor går förlorad.³²

Utöver vad som anfördes i förarbetena kan som skäl för registrering av åtalsunderlåtelse enligt LUL framhållas det skötsamhetskrav som beslutet om åtalsunderlåtelse är förenat med och följderna av fortsatta lagöverträdelser, bl.a. åklagarens möjlighet till återkallelse av beslutet. Ett annat skäl är att åklagaren, vid sin bedömning av om åtalsunderlåtelse skall meddelas, särskilt skall ta hänsyn till om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Även om övervägande skäl talar för att straffvarning också fortsättningsvis skall antecknas i registret kan det enligt vår mening ifrågasättas om inte den nuvarande registreringstiden på tio år bör förkortas. Vad som talar för en sådan ändring är särskilt de negativa effekter registreringen medför för den unge som försöker att sköta sig.

Registerutredningen, vars betänkande låg till grund för lagen om belastningsregister,³³ uppgav att man hade erfarit att registreringen av åtalsunderlåtelse enligt LUL i många fall hade lett till stötande resultat. Utredningen sade att unga, som kanske vid 15–16 års ålder gjort sig skyldiga till ett enstaka brott, lång tid därefter har fått se sina möjligheter till exempelvis utlandsstudier eller annan tjänstgöring spolierade på grund av anteckningar i registret. Registerutredningen menade att uppgifter om sådana åtalsunderlåtelse bör, med hänsyn till den unges möjligheter till resocialisering, gallras efter förhållandevis kort tid. Om den unge inte har gjort sig skyldig till nya brott inom tre år efter det att han fått åtalsunderlåtelse ansåg utredningen att anteckningen borde kunna utgå.

³¹ Prop. 1997/98:97 s. 75.

³² A. prop. s. 80.

³³ Betänkandet Polisens register (SOU 1997:65) s. 143 f., 174.

I den efterföljande propositionen avvisades dock förslaget.³⁴ Departementschefen menade att rehabiliteringsaspekterna inte väger tyngre vid åtalsunderlåtelser än vid domar och att tillräckliga skäl att införa en annan gallringstid än huvudregelns tio år för uppgifter om unga lagöverträdare inte förelåg.

Vi delar Registerutredningens uppfattning att gallringstiden inte, med hänsyn till intresset av den unges möjligheter till resocialisering, bör vara längre än vad som är absolut nödvändigt för att syftet med registreringen skall kunna uppnås, dvs. framför allt att tidigare brottslighet skall kunna beaktas om den unge gör sig skyldig till nya brott. Vid prövningen av under vilken tid som en registrering lämpligen bör kvarstå bör, som nämnts, beaktas de nackdelar som registreringen medför för den unge som försöker sköta sig. Utöver de konsekvenser som Registerutredningen anförde kan nämnas att registreringen kan begränsa den unges möjligheter att erhålla körkort och komma i fråga för vissa anställningar.

I syfte att motivera den unge att avhålla sig från fortsatt brottslighet skulle registreringen kunna förkortas under förutsättning att återfall inte sker under denna tid. Enligt vår bedömning skulle den av Registerutredningen förordade treårsperioden vara en lämplig tidsfrist.

En sådan bestämmelse skulle stämma väl överens med lagstiftarens intentioner med institutet åtalsunderlåtelse i LUL, bl.a. att ett beslut därom är ett tillräckligt ingripande från samhällets sida mot den unge som för första gången har gjort sig skyldig till ett brott och att reaktionen blir mer ingripande om den unge återfaller i brott.

Vi föreslår därför en regel av innebörd att åklagares eller domstols beslut om straffvarning skall gallras ur registret tre år efter beslutet under förutsättning att det under denna tid inte införs någon ny anteckning, dvs. att den unge inte lagförs för ny brottslighet under denna treårsperiod. Att en ny period börjar löpa om den unge lagförs för brott innan det är dags att gallra den befintliga uppgiften följer redan av nu gällande regler. Vi anser att en sådan bestämmelse på ett verkkningsfullt sätt skulle kunna bidra till den unges anpassning i samhället.

³⁴ Prop. 1997/98:97 s. 92.

8 Överlämnande till vård inom socialtjänsten – Socialtjänst-påföljd

8.1 Utredningens uppdrag

Den reform som trädde i kraft den 1 januari 1999 i fråga om unga lagöverträdare avsåg bl.a. att stärka överlämnandepåföljdens ställning genom att de straffrättsligt motiverade kraven på förutsebarhet, konsekvens och proportionalitet gavs större utrymme. BRÅ:s utvärdering i denna del visar emellertid på att reformen inte har fått fullt genomslag.

När det gäller den allmänna inriktningen för utredningens arbete framhålls i direktiven att de grundläggande principer som redovisades i samband med 1999 års förändringar allttjämt skall vara vägledande. Det innebär att påföljdssystemet för unga lagöverträdare skall bygga på principen att barn och ungdomar som har begått brott i första hand skall bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Det anges vidare att det måste vara en ambition att de åtgärder som vidtas skall syfta till att åstadkomma en positiv förändring och främja en gynnsam utveckling, genom bl.a. vård och utbildning. Vidare framhålls att de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens skall ha fortsatt genomslag i påföljderna.

När det gäller utredningens uppdrag i fråga om påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skall utredningen pröva om ytterligare åtgärder kan vidtas för att förstärka och utveckla påföljden, förtydliga socialtjänstens ansvar för vård och åtgärder beträffande unga lagöverträdare samt redovisa vilka förändringar som i så fall bör göras.

Utredningen skall också överväga hur samarbetet mellan socialtjänsten och berörda myndigheter skulle kunna utvecklas och förbättras och hur hinder i detta hänseende skall kunna övervinnas.

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Förutsättningar att döma till överlämnandepåföljden

Påföljden överlämnande av vård inom socialtjänsten regleras i 31 kap. 1 § BrB. För att kunna döma någon som begått brott till överlämnande till vård inom socialtjänsten krävs dels att den tilltalade är under 21 år (vid tiden för domen), dels att den unge kan bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU. I princip är det domstolen som har att pröva om vårdbehov föreligger och domstolen är alltså inte skyldig att okritiskt godta socialnämndens bedömning av denna fråga. Om den unge redan erhåller vård enligt SoL eller LVU torde domstolen dock i de flesta fall kunna förutsätta att ett vårdbehov finns.

En förutsättning av processuell natur för att domstolen skall kunna döma till överlämnandepåföljden är att det finns ett yttrande av socialnämnden i målet (28 § LUL). Vad yttrandet skall innehålla framgår av 11 § LUL.

Tidigare ställdes det krav på att rätten skulle inhämta yttrandet. För att korta handläggningstiden avskaffades emellertid detta krav. Om ett yttrande som inhämtats av åklagaren skall kunna användas av domstolen är det emellertid nödvändigt att yttrandet består av aktuella uppgifter. Det är möjligt för domstolen att försäkra sig om detta genom en informell kontakt med socialnämnden. Om åklagaren inte har erhållit något yttrande eller om yttrandet har blivit inaktuellt bör domstolen begära in ett yttrande från socialnämnden.

Domstolen skall sedan den 1 januari 1999 – när den bestämmer påföljden till överlämnande till vård inom socialtjänsten och det därvid är aktuellt med frivillig vård – meddela den unge en föreskrift om att genomgå den vård eller de åtgärder som finns upptagna i en vårdplan. Föreskrifterna bör utformas så att den unge åläggs att följa den vårdplan som utarbetats av socialnämnden och som bifogats nämndens yttrande i målet. En sådan föreskrift är emellertid möjlig endast när vården skall komma till stånd på frivillig väg, med stöd av SoL. Skulle det i stället vara aktuellt med vård med tillämpning av LVU, saknar en föreskrift värde, eftersom tvångsvård kan komma ifråga endast när den unge eller hans föräldrar inte lämnar sitt samtycke eller medverkar till den vård som socialnämnden bedömer nödvändig.

Föreskrifterna gäller uteslutande för den unge och har ingen bindande verkan för socialtjänsten. Socialnämnden har alltså ingen skyldighet att vidta de åtgärder som står i planen, utan skall i stället fortsätta att verka utifrån den socialrättsliga lagstiftningen. Man torde dock kunna förutsätta att planen inte frångås om det inte finns beaktansvärda skäl härför. Föreskrifterna i domen skall medföra att den unge får en god uppfattning om vad ett överlämnande till vård inom socialtjänsten kommer att innebära för honom. Vidare skall föreskrifterna skapa ett underlag vid prövningen om det finns skäl att meddela den dömde varning eller undanröja överlämnandepåföljden.

Reformen år 1999 innebar att domstolen får döma till överlämnande till vård inom socialtjänsten endast om de av socialtjänsten planerade åtgärderna, tillsammans med eventuella tilläggsstraff (dagsböter eller föreskrift om ungdomstjänst), kan anses tillräckligt ingripande såsom reaktion på brottet.

Tilläggsanktioner – böter och föreskrift om ungdomstjänst

Ett överlämnande till vård inom socialtjänsten kan enligt 31 kap. 1 § 3 st. BrB kombineras med böter eller föreskrift om ungdomstjänst om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det är däremot inte möjligt att förena ett överlämnande till vård inom socialtjänsten med både böter och ungdomstjänst.

Dagsböterna kan bestämmas till högst 200 och detta gäller oavsett om böter stadgas för brottet eller inte. När det gäller bedömningen av om böter skall utdömas bör även beaktas den unges förmåga att betala böterna och om det är aktuellt med skadestånd i anledning av brottet.

Överlämnandepåföljden kan vidare förenas med en föreskrift om ungdomstjänst i lägst 20 och högst 100 timmar. Ungdomstjänst är en tilläggsanktion till överlämnande till vård inom socialtjänsten. Detta innebär att ungdomstjänst enligt den gällande ordningen kan komma i fråga endast i kombination med överlämnandepåföljden. En föreskrift om ungdomstjänst förutsätter samtycke från den unge. Domstolen bör göra en bedömning av den tilltalades förutsättningar att utföra det arbete som blir aktuellt vid en ungdomstjänst. Är de personliga förhållandena sådana att det framstår som mindre troligt att den unge kommer att klara av att

fullgöra ungdomstjänsten, bör domstolen inte använda sig av denna tilläggsåtgärd.

Genom införandet av ungdomstjänst har utrymmet för att döma till överlämnandepåföljden ökat. Ungdomstjänsten utformades visserligen med samhällstjänst som förebild. I motsats till samhällstjänst utgör emellertid ungdomstjänst inte ett alternativ enbart till fängelsestraff, utan utgör även alternativ till t.ex. skyddstillsyn. Ju yngre den tilltalade är, desto mindre torde anledningen att utdöma tilläggsstraff vara. Inte heller torde det vara ofta förekommande med tilläggsstraff i fall där den unge skall tas in på en institution. Möjligheten att meddela en föreskrift om ungdomstjänst bör i princip komma i fråga enbart för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.¹

Det är socialtjänsten som administrerar ungdomstjänsten och det har överlåtit på berörda organ inom socialtjänsten att närmare utforma innehållet i ungdomstjänsten. Det är dock inte obligatoriskt för kommunerna att ha rutiner för ungdomstjänst, vilket har lett till att många kommuner ännu inte kan erbjuda detta.

Utöver att den unge skall utföra arbetsuppgifter i olika verksamheter, kan ungdomstjänst också bestå av att den unge skall delta i olika former av program eller utbildning i angelägna frågor. Detta har motiverats av den unges behov av fostran och vägledning. Någon motsvarighet till detta finns inte vid samhällstjänst.

Åklagaren bör kunna göra socialnämnden uppmärksam på att frågan om ungdomstjänst skall behandlas redan när han lämnar sin framställan om yttrande till nämnden. Det är också möjligt för domstolen och den tilltalade att ta upp frågan om ungdomstjänst.

Om socialnämnden anser att ungdomstjänst kan bli aktuell, bör en plan upprättas över den planerade ungdomstjänstens innehåll. Även om detta kan ske efter en dom till ungdomstjänst, är det ändå lämpligt om domstolen redan vid påföljdsvalet kan bilda sig en uppfattning om vad en föreskrift om ungdomstjänst kan komma att innebära. Genom domstolens föreskrift om ungdomstjänst blir den dömda skyldig att följa den upprättade planen.

Undanröjande av överlämnandepåföljd

Sedan domstolen överlämnat den unge till vård inom socialtjänsten är det socialtjänstens ansvar att vidta nödvändiga åtgärder. Efter domen kan det dock visa sig att förutsättningarna för omhändert-

¹ NJA II 1998 s. 429.

tagande inom socialtjänsten brister. Den unge eller hans föräldrar kanske återtar sitt medgivande till socialtjänsten att vidta åtgärder. Det kan också vara så att socialnämnden bedömer att ingripanden med stöd av LVU inte längre är behövliga. Vidare kan det förekomma fall där länsrätten inte delar socialnämndens uppfattning om att förutsättningarna för att vidta tvångsåtgärder är för handen eller fall där högre rätt upphäver lägre rätts beslut.

I och med reformen 1999 utökades möjligheterna att undanröja överlämnandepåföljden om vården, på grund av den dömdes egna eller socialtjänstens åtgärder, inte kommer till stånd som förutsatts. Av 38 kap. 2 § BrB följer att om den dömdes i väsentlig grad bryter mot de föreskrifter som rätten meddelat kan rätten på talan av åklagare undanröja förordnandet om överlämnande till särskild vård och döma till annan påföljd för brottet. Motsvarande gäller om den planerade vården eller åtgärderna som socialtjänsten redovisat i sitt yttrande inte kommer till stånd av annat skäl än den dömdes brott mot föreskrifterna, om vården eller åtgärderna visar sig inte kunna anordnas eller om vården eller åtgärderna i väsentlig utsträckning avviker från den i yttrandet redovisade planen.

Socialnämnden skall underrätta åklagarmyndigheten om vården eller de andra åtgärder som redovisats i vårdplanen inte genomförs eller om den unge bryter mot föreskrifter i domen (12 kap. 8 § SoL). Det är allmän åklagare som för talan i domstol om ny prövning av påföljdsfrågan. Det är den domstol som dömt till överlämnandepåföljden som också skall pröva frågan om undanröjande.

Ett undanröjande är inte tänkt att ske vid varje fall av avvikelse utan när den dömdes genom sitt agerande tydligt visar att han inte tänker underkasta sig de åtgärder som förutsattes vid överlämnandet. Mindre allvarlig misskötsamhet vid enstaka tillfällen skall inte leda till ett undanröjande enligt förarbetena.² När tingsrätten prövar undanröjandefrågan skall en nämnd delta och den tilltalade skall ges tillfälle att yttra sig och, om han begär det, beredas tillfälle att höras muntligen. Domstolens avgörande sker genom beslut.

Om domstolen undanröjer en påföljd med överlämnande till vård inom socialtjänsten med stöd av 38 kap. 2 § BrB, berörs inte eventuella böter som kan ha dömts ut som tilläggsstraff. Detta skall domstolen beakta när man dömer till annan påföljd i anledning av undanröjandet. Att böterna kvarstår kan t.ex. ge anledning till att fängelse eller bötesstraff som ådöms i stället för överlämnande-

² Prop. 1997/98:96 s. 208.

påföljden sätts lägre än vad som annars hade blivit fallet. Ungdomstjänst kan däremot endast komma ifråga i kombination med en överlämnandepåföljd. Vid undanröjande av överlämnandepåföljden bortfaller därför även föreskriften om ungdomstjänst. Domstolen skall dock ta hänsyn till vad den dömde genomgått till följd av föreskriften om ungdomstjänst när den bestämmer ny påföljd.

Varning

I stället för att undanröja överlämnandepåföljden, kan domstolen meddela den unge en varning (38 kap. 2 § 2 st. BrB). En varning kan meddelas i de fall den dömde i väsentlig grad bryter mot de föreskrifter som meddelats. För att domstolen skall kunna utfärda varning krävs dels att överlämnandepåföljd fortfarande är en lämplig påföljd, dels att varning är en tillräcklig åtgärd. Om varning meddelas skall detta enligt 38 kap. 10 § BrB meddelas den dömde personligen. Åklagaren kan inte ansöka hos domstol om att varning skall meddelas utan är hänvisad till att ansöka om att överlämnandepåföljden skall undanröjas.

Särskild föreskrift om avhjälpande eller begränsning av skada

År 1988 tillkom ett stycke i 31 kap. 1 § BrB som gör det möjligt att jämte överlämnandepåföljden även meddela den unge en föreskrift om att biträda målsäganden med arbete som syftar till att avhjälpa skador som har vållats genom brottet eller som annars framstår som lämpligt i belysning av brottets eller skadornas art. Detta förutsätter dock att den skadelidande har samtyckt till föreskriften. Möjligheten att meddela sådan föreskrift infördes främst för att man ansåg den kunna ha ett pedagogiskt värde. Bestämmelsen har emellertid sällan kommit till praktisk användning.

8.2.2 Innebörden av påföljden

Allmän bakgrund

Varje kommun har enligt 2 kap. 2 § SoL det yttersta ansvaret för att de människor som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det står kommunfullmäktige fritt att bestämma vilken eller vilka kommunala nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. I lagtexten används genomgående begreppet "socialnämnden" som beteckning för den eller de nämnder som ansvarar för socialtjänsten i kommunerna.

Grundprincipen i SoL är att all omsorg om barn och ungdomar så långt det är möjligt skall vara frivillig och ske i samarbete med föräldrarna. Först om det kan antas att behövlig vård inte kan ges med samtycke av föräldrarna och den unge själv (om denne fyllt 15 år), får samhället tillgripa tvångsåtgärder med stöd av LVU.

5 kap. 1 § SoL innehåller allmänna och målinriktade bestämmelser för kommunernas omsorg om barn och unga. Av paragrafen framgår att socialnämnden bl.a. skall

- verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden,
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom,
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, och
- 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.

När det uppstår misstanke om att den unge har ett behov av vård skall socialnämnden göra en utredning som klarlägger den unges förhållanden samt föräldrarnas förmåga att hjälpa till. Utredningen resulterar i en bedömning av vilket behov av stöd och hjälp som föreligger. Insatserna kan bestå i allt från mindre ingripande åtgärder, t.ex. att det förordnas en kontaktperson för den unge, till mycket ingripande åtgärder, såsom deltagande i strukturerade öppenvårdsprogram, t.ex. multisystemisk terapi (MST), eller institutionsplacering.

Vård och andra åtgärder enligt SoL byggs som redan nämnts på frivillighet. De åtgärder som kan bli aktuella enligt denna lag gentemot barn och ungdomar sker alltså helt efter överenskommelse mellan socialnämnden och vårdnadshavare och, när den unge fyllt 15 år, den unge själv. Detta gäller oavsett om det är fråga om öppen eller sluten vård.

Kan den vård som socialtjänsten bedömer som nödvändig inte komma till stånd med samtycke av vårdnadshavare och den unge själv när han eller hon fyllt 15 år, kan vården i stället ske tvångsvis med stöd av LVU.

Vi redogör ytterligare för de åtgärder som socialtjänsten vidtar med stöd av SoL i samband med att vi redovisar våra överväganden nedan.

Vård med stöd av LVU

Omhändertagande för vård enligt LVU kan ske på två olika grunder, dels på grund av den unges hemförhållanden, s.k. miljöfall (2 §), dels på grund av den unges beteende, s.k. beteendefall (3 §). När det gäller miljöfallen skall vård beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, bristande omsorg eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. I beteendefallen skall vård beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

LVU är tillämpbar på barn och ungdomar som inte fyllt 18 år. I de s.k. beteendefallen får dock vård beredas även den som har fyllt 18 men inte 20 år. Vården skall i dessa fall upphöra senast när den unge fyller 21 år. Skälet härtill är att ungdomar som missbrukar droger, begår brott eller i övrigt har sociala anpassningssvårigheter i första hand skall komma i fråga för vård inom socialtjänsten. Eftersom många ungdomar som fyllt 18 år på grund av försenad mognad eller utveckling fortfarande kan ha ett behov av de insatser som kan ges inom socialtjänsten, har det inte ansetts lämpligt att dra en absolut gräns vid 18 år. Det kan vara så att den unges personliga förhållanden medför att de särskilda insatser som kan ges inom socialtjänsten och som är anpassade till ungas behov av personlig vård och omvårdnad ger bättre förutsättningar för en social rehabilitering än den vård som kan ges inom t.ex. kriminalvården. Genom att sätta 21 år som en gräns i dessa fall har man försökt att

motverka att domstolen skall avstå från att överlämna den unge till vård inom socialtjänsten av det skälet att vårdtiden skulle bli för kort. Vid en åldersgräns på 21 år ansågs det finnas rimligt utrymme att genomföra ett behandlingsprogram.

När brottsliga handlingar utgör skäl för ingripande med vård enligt LVU är det inte förseelser av bagatellartad karaktär eller enstaka andra mindre allvarliga brott som kan ligga till grund för ett vård- och behandlingsbehov. Det krävs nämligen att brottsligheten visar på en bristande anpassning till samhällslivet. Socialtjänstens bedömning av om någon åtgärd skall vidtas skall alltid göras med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för prövningen. Tidigare händelser, oavsett om det skett en brottslig gärning eller inte, har betydelse endast på så sätt att det kan utgöra ett tecken på behov av åtgärd. För ett ingripande krävs att det finns en klar och konkret risk för skada. Det fordras alltså att risken har en viss intensitet och aktualitet. Det måste finnas ett individuellt vårdbehov. Åtgärder enligt LVU kan alltså inte vidtas endast för att markera brottets straffvärde eller liknande. Detta är en principiellt viktig skillnad mellan vården inom socialtjänsten och straffrätts-skipningen.

Vård enligt LVU beslutas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden och vården skall alltid inledas utanför den unges eget hem i form av boende på familjehem eller hem för vård eller boende (jmf 6 kap. 1 § SoL). Unga som tas om hand på grund av sitt eget beteende och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall enligt 12 § LVU kunna vårdas på särskilda ungdomshem (tidigare ofta benämnda § 12-hem). SiS är central förvaltningsmyndighet för de särskilda ungdomshemmen. LVU medger att unga som vistas på dessa hem bl.a. kan hindras att lämna hemmet och underkastas olika begränsningar i rörelsefriheten.

Utöver vård kan socialnämnden med stöd av 22 § LVU utan samtycke från den unge själv och mot den unges vårdnadshavares vilja även besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Åtgärder enligt 22 § LVU benämns ofta mellantvång. Det går också att kombinera olika åtgärder om den unges behov av stöd och behandling ger anledning till det. En kontaktperson utses av socialnämnden och kan vara en hos nämnden anställd eller annan lämplig person. När det gäller behandling i öppna former kan detta innebära att den unge skall hålla regelbunden behandlingskontakt med tjänsteman

på socialkontoret med erfarenhet av behandlingsarbete eller med en medarbetare på en särskild öppenvårdsmottagning i socialtjänstorganisationen. Det finns även möjligheter att besluta att den unge skall delta i särskilda öppenvårdsprogram för unga som behöver mera omfattande stöd. – Ett beslut enligt 22 § LVU skall omprövas av socialnämnden fortlöpande inom vissa i lagen angivna tider. Beslutet upphör att gälla om en ansökan om vård bifalls och om den unge blir föremål för ett omedelbart omhändertagande.

Om det blir aktuellt att bereda vård med stöd av LVU måste alltså socialnämnden ansöka hos länsrätten om att den unge tvångsvis skall omhändertas för vård. Även om det är domstol som beslutar huruvida den unge skall ges vård med stöd av LVU eller inte, är det socialnämnden som bestämmer valet av vårdform och utformningen av vården. I brådskande fall får socialnämnden besluta om ett omedelbart omhändertagande. Ett sådant beslut skall underställas länsrätten inom en vecka. Fastställer länsrätten beslutet om omedelbart omhändertagande måste socialnämnden inom fyra veckor ansöka om att den unge skall beredas vård med stöd av LVU (6–8 §§). Beslutet går att överklaga i vanlig ordning.

För att ett överlämnande till vård inom socialtjänsten med stöd av LVU skall bli aktuellt som brottspåföljd krävs antingen att den unge redan är föremål för vård enligt LVU eller att socialnämnden har förklarat att man har för avsikt att ansöka hos länsrätten om sådan vård.

Vård med stöd av LVU skall upphöra när det inte längre finns ett vårdbehov och det är socialnämnden som beslutar om detta (21 §). Nämnden skall inom sex månader från dagen för verkställigheten av beslutet om tvångsvård ta ställning till om vården skall fortgå och därefter pröva frågan fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen (13 §). I miljöfallen skall vården upphöra senast när den unge fyller 18 år och i beteendefallen skall vården upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Socialtjänstens åtgärder i förhållande till åklagarens och domstolens uppgifter

Socialtjänsten har att självständigt bedöma ungas behov. Socialtjänsten kan därför inte avvakta beslut av åklagare och domstol, om den skulle komma fram till att det är nödvändigt att genast vidta

åtgärder enligt SoL eller LVU. I stället skall socialtjänsten utan dröjsmål vidta de åtgärder som anses nödvändiga.

När åklagaren prövar åtalsfrågan skall han beakta vilka åtgärder som socialtjänsten redan kan ha vidtagit. Lagstiftarens ambition är att åtal mot unga lagöverträdare under 18 år så långt möjligt skall undvikas och åklagaren har därför givits mycket vidsträckt möjligheter att inte väcka åtal genom bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 16 och 17 §§ LUL. Där anges att åklagaren som skäl för åtalsunderlåtelse får beakta att ett åtal ändå skulle leda fram till ett överlämnande till vård inom socialtjänsten. Om åtal trots allt väcks skall domstolen beakta socialtjänstens åtgärder vid sin prövning.

Rättsväsendet och de sociala myndigheterna bör ta varandras åtgärder i beaktande. Om domstolen dömer till annan påföljd än överlämnande till vård inom socialtjänsten skall denna andra påföljd naturligtvis verkställas. Socialtjänsten bör därför undvika att vidta åtgärder, föranledda endast av den unges brottslighet, som strider mot vad domstolen kan ha beslutat. Inträffar däremot andra omständigheter som talar för ett ingripande av socialtjänsten skall domstolens beslut i denna situation i princip inte lägga hinder i vägen.

Det har påtalats för utredningen att det förekommer att socialtjänsten inte vidtar de åtgärder som omnämns i en vårdplan som upprättats i anledning av ungdomsbrott om åklagaren beslutar ge den unge åtalsunderlåtelse. Av 3 § förordningen (1994:1763) om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare framgår att åklagaren, om han vid beslutet om åtalsunderlåtelse har förutsatt att socialnämnden vidtar åtgärder, skall ta reda på om åtgärden kommer till stånd och att åklagaren, om så visar sig inte vara fallet, skall anmäla detta för länsstyrelsen. Det förekommer dock att dessa regler inte efterlevs av åklagaren. Oavsett detta framstår dock socialtjänstens handlande som inkonsekvent. Vi har behandlat åtalsunderlåtelse i kapitel 7, där vi har föreslagit en annan ordning i detta avseende (avsnitt 7.5.7).

Det finns inga bestämmelser som ger vägledning i frågan om domstolens beslut om överlämnande till vård inom socialtjänsten skall gå i verkställighet direkt eller först sedan domen vunnit laga kraft. Eftersom socialtjänsten självständigt, oavsett innehållet i en dom, skall vidta de åtgärder som den unge har behov av, har en sådan bestämmelse inte ansetts nödvändig. Om den unge t.ex. skulle överklaga domen med påstående att han är oskyldig och ett ingripande av socialtjänsten är aktuellt endast på grund av brottet

kan det finnas skäl för socialnämnden att avvakta att domen vinner laga kraft.

8.3 Utredningens överväganden beträffande överlämnandepåföljden

8.3.1 Inledning

Kritiken mot påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten har inte tystnat och alltjämt hörs i riksdagsdebatten krav på att påföljden skall avskaffas. Den utvärdering av 1999 års reform som har gjorts har också visat på att reformen inte har fått fullt genomslag i fråga om den önskvärda uppstramningen av överlämnandepåföljden. Så länge inte lagen tillämpas på sätt som är tänkt kommer överlämnandepåföljden att utsättas för stark kritik. Om inte principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens får det tänkta utrymmet förlorar överlämnandepåföljden i legitimitet och det kan allvarligt försvåra möjligheterna att hålla fast vid behandlingstanken som ledstjärna när unga begår brott. Inte minst sett i ett längre perspektiv är det därför angeläget att finna åtgärder som kan bidra till att framförallt socialtjänsten men även rättsväsendet i större utsträckning lever upp till intentionerna med 1999 års reform beträffande överlämnandepåföljden.

8.3.2 Yttrandenas respektive vårdplanernas utformning och innehåll

Lagstiftarens intentioner

Principen om förutsebarhet innebär att påföljden skall vara utformad så att det redan på förhand står klart vad den dömden har att underkasta sig, under vilka former det skall ske och hur länge det skall pågå. Reformen innebar att socialnämndens yttranden skulle göras mer utförliga.

Yttrandena skall innefatta en redogörelse för huvuddragen i de åtgärder som socialnämnden planerar att vidta. Särskilt skall åtgärdernas art och omfattning framgå samt, så långt det är möjligt, även deras varaktighet. Domstolen skall av redogörelsen få en god uppfattning om karaktären av den unges eventuella vårdbehov och de insatser som socialtjänsten avser att göra samt huruvida det skall

ske med stöd av SoL eller om tvångsvård med stöd av LVU erfordras. Av planen bör även framgå om den unges vårdbehov kan tillgodoses medan han bor kvar i sitt hem eller om han bör placeras i exempelvis familjehem eller på institution. Därvid skall om möjligt uppgift lämnas om vad för slags institution som avses samt en ungefärlig uppskattning av hur länge placeringen utanför det egna hemmet kan förväntas pågå. Kan den unges vårdbehov tillgodoses med stöd av SoL, bör upplysning lämnas om vilka konkreta insatser som socialnämnden planerar samt om hur länge de kan förväntas pågå. Är situationen sådan att tvångsvård är nödvändig, bör socialnämnden ange under vilka former den skall ges och under hur lång tid den kan beräknas pågå. Uppgifterna i vårdplanen skall vara så konkreta som möjligt. Mot bakgrund av utgångspunkterna för den socialrättsliga lagstiftningen följer dock att det endast är fråga om en redovisning av de åtgärder som planeras. Vilka åtgärder som sedan verkligen kommer till stånd skall avgöras av den unges aktuella situation i varje skede av förfarandet.³

Socialnämnden skall yttra sig inom sådan tid att rätten kan hålla huvudförhandling inom föreskriven tid. När kraven på socialtjänstens yttrande skärptes i och med 1999 års reform förlängdes också tidsfristen vid handläggningen av ungdomsmål. Tidigare krävdes att beslut i åtalsfrågan skulle vara fattat senast inom fyra veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanken, i de fall den tilltalade var under 18 år och åtalad för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Vid reformen förlängdes den tiden till sex veckor.

Utvärderingen

BRÅ:s utvärdering gav vid handen att få yttranden innehåller alla de uppgifter som lagstiftaren tänkt sig. De undersökta yttrandena innehöll i de flesta fall någon information om vilken eller vilka insatser som socialtjänsten avsåg att vidta vid en överlämnande-påföljd. Så många som två tredjedelar av de undersökta yttrandena saknade dock antingen uppgift om hur omfattande de planerade insatserna skulle vara eller hur länge de var tänkta att pågå. I några fall (12 av 199) hade socialtjänsten över huvud taget inte angivit vad man planerade att göra om rätten skulle döma till ett över-

³ Departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1997:32) s. 83-84.

lämnande. Det fanns även exempel på att det av yttrandet framgick att den unge inte ville delta i den planerade vården eller att den unge eller hans eller hennes föräldrar ännu inte kunnat nås för en diskussion och ett godkännande av förslaget. (I dessa fall hade domstolen ändå dömt till överlämnande.)

BRÅ konstaterade att socialtjänsten behöver tid att utreda för att ha en rimlig möjlighet att skriva yttranden och vårdplaner som uppfyller de krav lagstiftningen ställer och som är genomtänkta och avstämda. Utredningstiden var i många fall mellan en och två veckor. Socialsekreterarna uppgav att de skulle behöva omkring en månads tid på sig för att hinna träffa både den unge, föräldrar och andra personer som är viktiga för att kunna skriva ett bra yttrande.

Den av BRÅ gjorda utvärderingen visade att socialtjänsten hade samma tid på sig att skriva yttranden efter som före reformen. BRÅ fann, efter att ha intervjuat 12 åklagare, att den normala gången tycktes vara att man i enklare fall, då åklagaren direkt av polisanmälan kan se att det kommer att leda till åtal, skickar begäran om yttrande så snart som möjligt. De flesta intervjuade gav då regelmässigt två till tre veckor till socialtjänsten, oavsett hur lång tid som hade gått av förundersökningen. De flesta åklagare hade också uppgett att man i lite svårare fall ofta måste vänta med att skicka begäran om yttrande tills man hunnit en bit i förundersökningen, när man vet att det verkligen kommer att leda till åtal. Detta för att man inte ville belasta socialtjänsten med att skriva yttranden i fall som sedan inte leder till åtal. Några åklagare gav i dessa fall kortare tid till socialtjänsten att yttra sig. Andra överskred hellre sexveckorsgränsen och gav fortfarande socialtjänsten två till tre veckor för yttrandet.

BRÅ pekade vidare på att socialsekreterarna inte i tillräcklig omfattning är medvetna om syftet med att avge yttrande och upprätta vårdplan och att ett tydliggörande av rättssystemets behov av yttrande och vårdplanens användning kan komma att medföra att handlingarnas kvalitet förbättras.

Utredningens överväganden

Tidpunkten för inhämtande av yttrande

Förslag: Åklagaren skall inhämta yttrande enligt 11 § LUL senast när han finner att det föreligger en skälig misstanke om brott. En sådan ordning innebär att socialnämnden får den tid på sig att upprätta yttrande som var tanken vid den senaste påföljdsreformen. Förutsättningarna ökar därmed för att kvaliteten på yttrandena förbättras.

Enligt 11 § LUL skall åklagaren innan han fattar beslut i åtalsfrågan beträffande en misstänkt som inte fyllt 18 år inhämta yttrande från socialnämnden. Åklagarens begäran om yttrande kommer därför vanligtvis relativt sent under åklagarens handläggning av ärendet. En fördel med denna ordning är naturligtvis att åklagaren därmed inte i onödan begär in yttranden från socialnämnden. Den av BRÅ gjorda utvärderingen visar emellertid på vikten av att socialsekreterarna har tillräcklig tid på sig att upprätta de aktuella handlingarna. En angelägen fråga för utredningen är därför att finna åtgärder som medger socialnämnden skäligt rådrum för yttrandets och vårdplanens upprättande. En senaste tidpunkt för begäran om yttrande som bättre skulle tillgodose socialtjänstens behov är när åklagaren tar ställning till om den unge kan anses skäligen misstänkt för brott. Vid denna tidpunkt har åklagaren enligt gällande rätt redan att ta ställning till frågan om försvarare skall utses. Eftersom det krävs skälig misstanke om brott, är därmed antalet fall som inte leder till åtal reducerade. De fall som senare visar sig inte leda till åtal, och där begäran om yttrande alltså visar sig ha varit onödig, torde inte bli så många att det inte kan accepteras. En sådan ordning skulle innebära att socialnämnden får den tid på sig att upprätta yttrande som var tanken vid den senaste påföljdsreformen. – 11 § LUL bör alltså ändras så att åklagaren skall inhämta yttrande senast när åklagaren finner att det föreligger en skälig misstanke om brott.

Det förhållandet att socialnämnden får ytterligare tid på sig att skriva yttrande enligt 11 § LUL innebär att förutsättningarna ökar för att kvaliteten på yttrandena förbättras. För att få till stånd önskad kvalitetsförbättring delar utredningen BRÅ:s uppfattning att det dock krävs ytterligare åtgärder.

Kunskap om ändamålet med yttrandena och vårdplanerna

Bedömning: Det finns skäl för Socialstyrelsen att tillsammans med RÅ sammanställa en blankett för yttrande enligt 11 § LUL.

För yttrandenas och vårdplanernas kvalitet är det även avgörande att socialsekreterarna har tillräcklig kunskap om vad handlingarna skall innehålla samt en förståelse för ändamålet med handlingarna hos åklagare och domstol. I första hand måste det anses vara en angelägenhet för socialtjänsten att ombesörja att nödvändig kunskap finns hos handläggande socialsekreterare. Ytterligare en åtgärd som skulle kunna påverka yttrandenas kvalitet är en ökad samverkan mellan socialsekreterare, åklagare och domare.

Som ett led i strävandena att höja den allmänna kunskapen om vad yttrandena skall innehålla skulle t.ex. tillhandhållande av en blankett, som socialtjänsten skulle kunna använda när de skriver yttranden, kunna vara ett användbart instrument. Även BRÅ pekar på detta i sin rapport och anser att det finns skäl för RÅ att i samråd med socialtjänsten utarbeta en sådan blankett.⁴ Det är naturligt att Socialstyrelsen deltar i ett sådant framtida projekt. Utredningen har skissat på hur ett formulär för åklagares begäran om yttrande skulle kunna se ut. Detta utkast finns som *bilaga 6* till betänkandet.

Det är naturligtvis avgörande för yttrandenas och vårdplanernas kvalitet att socialsekreterarna besitter tillräcklig kunskap i fråga om vad handlingarna skall innehålla samt en förståelse för ändamålet med handlingarna hos åklagare och domstol. I första hand måste det anses vara en angelägenhet för socialtjänsten att ombesörja att nödvändig kunskap finns hos handläggande socialsekreterare. Vid utvärderingen av 1999 års reform konstaterades dock att på en tredjedel av de tillfrågade socialtjänstavdelningarna hade socialsekreterarna inte fått någon information eller utbildning kring den aktuella lagändringen. Detta är naturligtvis inte acceptabelt.

Ytterligare en åtgärd som skulle kunna påverka yttrandenas och vårdplanernas kvalitet i avsevärd mån skulle vara en sådan ökad samverkan mellan socialsekreterare, åklagare och domare som vi förordar i avsnitt 8.3.6. Vad vi då avser är inte en samverkan i enskilda ärenden utan en mer generell sådan. Det förekommer

⁴ Vad händer med unga lagöverträdare? Om överlämnande till vård inom socialtjänsten, BRÅ-rapport 2002:19, s. 46.

redan sådan samverkan på en del håll i landet, bl.a. har initiativ tagits i Malmö och Tyresö kommuner. Erfarenheterna från verksamheterna där är också mycket positiva. En viktig lärdom man gjort är att samverkan bl.a. kräver en klar strategi och att någon tar det sammanhållande ansvaret att driva projektet framåt. Mer om projekten i Malmö respektive Tyresö går att läsa i bilaga 7 till betänkandet.

En viktig fråga för socialsekreterare, åklagare och domare att gemensamt diskutera är proportionalitetsprincipen. BRÅ har nämligen i sin rapport påtalat att det finns en stor oklarhet kring denna fråga. (Vi återkommer till denna senare.)

I det här sammanhanget är det också angeläget att poängtera vikten av att socialtjänstens terminologi över åtgärder är enhetlig. Innebörden av olika begrepp när det gäller vårdinsatser bör vara densamma över landet. Av BRÅ:s rapport framgår att detta inte är fallet i dag. Särskilt när det gäller begrepp som samtalskontakt med socialtjänsten och olika former av programverksamhet finns det ingen enhetlig "varudeklaration" enligt rapporten. Man menar att detta hänger samman med att verksamheten ofta initieras av socialtjänsten i den enskilda kommunen, vilket leder till att den på olika håll ges olika namn och innehåll. Vi har behandlat denna fråga i kap. 5, se bl.a. avsnitt 5.1.3, 5.1.8 och 5.1.9. Det är enligt utredningens mening naturligt att Socialstyrelsen tar det övergripande ansvaret när det gäller strävandena mot att skapa en enhetlig terminologi över socialtjänstens olika insatser. Sedan en tid tillbaka pågår också ett sådant arbete inom Socialstyrelsen.

8.3.3 Domstolarnas beaktande av socialtjänstens yttranden

Lagstiftarens intentioner

Domstolen skall bedöma om den av socialnämnden tilltänkta insatsen kan anses tillräckligt ingripande för att ett överlämnande till vård inom socialtjänsten skall kunna utgöra en rimlig reaktion på brottet. I denna bedömning skall domstolen väga in om den planerade insatsen skall göras med stöd av SoL eller LVU. Andra faktorer som bör vägas in är karaktären och omfattningen på vårdinsatserna samt vårdtiden. Dessa förhållanden skall vägas mot brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet.

Om de planerade insatserna begränsas till exempelvis några enstaka stödsamtal med den handläggande socialtjänstemannen eller ett förordnande av kontaktperson, bör ett överlämnande ske endast vid brottslighet av förhållandevis lindrigt slag. Är det i stället tänkt att den unge skall placeras i t.ex. familjehem eller ett hem för vård eller boende, kan ett överlämnande komma i fråga även vid allvarigare eller mer omfattande brottslighet. Ju yngre den tilltalade är, desto större är dock utrymmet för att välja ett överlämnande till vård inom socialtjänsten som påföljd även för allvarlig brottslighet.

I syfte att åstadkomma bättre proportionalitet skall vid denna bedömning även vägas in de eventuella tilläggssanktioner som kan komma i fråga. Frågan om i vilken utsträckning överlämnande till vård inom socialtjänsten bör kombineras med dagsböter eller med en föreskrift om ungdomstjänst får avgöras efter en avvägning mellan brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet å ena sidan och hans personliga förhållanden och de av socialnämnden planerade åtgärderna å andra sidan.

Finner domstolen att socialtjänstens insatser – i förekommande fall i förening med dagsböter eller föreskrift om ungdomstjänst – inte kan anses tillräckligt ingripande får domstolen inte besluta att den unge skall överlämnas till vård inom socialtjänsten.⁵

Utvärderingen

BRÅ fick i uppgift att utvärdera hur och i vilken utsträckning socialnämndens planerade insatser beaktas av domstolen vid påföljdsvalet i förhållande till brottets straffvärde och art och till den unges tidigare brottslighet. Huvudfrågan var om socialtjänstens planerade åtgärder beaktades av rätten i större utsträckning när yttrandet höll en hög kvalitet än när dess kvalitet var låg.

Utvärderingen gav vid handen att påföljden för 15 till 17-åringar vid fordonstillgrepp i stort sett alltid blev överlämnande till vård inom socialtjänsten under förutsättning att socialtjänsten ansåg att det fanns ett behov av vård. När påföljden inte blev vård berodde det vanligen på att socialtjänsten inte tyckte att sådan var motiverad. Även bristfälliga yttranden ledde i de flesta fall till vård så länge socialtjänsten hade något förslag till insats.

⁵ Prop. 1997/98:96 s. 147-151.

Typen av föreslagen vård varierade. Den föreslagna vården föreföll dock vara överlag ungefär lika ingripande i de yttranden som inte ledde till vård som i de fall där domen blev ett överlämnande. Förslag som gällde öppenvård var något vanligare än förslag som avsåg placeringar.

När det gällde det grövre brottet rån var överlämnande till vård inom socialtjänsten inte lika dominerande som påföljd. Närmare hälften av de unga som begått rån fick andra påföljder än ett överlämnande. Även beträffande rånfallen överlämnades den unge dock i de flesta fallen till socialtjänsten om det fanns någon form av vårdförslag. Den föreslagna vården var oftare en LVU-placering vid rånfallen än vid fordonstillgrepp. Men även för rån var öppenvård den typ av vård som oftast föreslogs.

BRÅ fann att resultatet gav en bild av att domstolarna i hög utsträckning beaktade socialtjänstens förslag till insatser samt att det förhållandet att beskrivningen av den föreslagna vården ibland var bristfällig sällan medförde att rätten i stället valde en alternativ påföljd.

Utredningens överväganden

Bedömning: Proportionalitetsprincipen är ytterst en fråga för domstolen att beakta. Det är dock angeläget att socialtjänsten är medveten om principens betydelse vid domstolens avgöranden och att man har principen i minne när man upprättar en vårdplan. För att åstadkomma detta är behovet av information och utbildning för socialsekreterare stort. Denna utbildning bör bedrivas med hjälp av både åklagare och domare.

Ungdomsbrottskommittén⁶ menade att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten inte är förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom en ung lagöverträdare som gjort sig skyldig till ett mycket allvarligt brott kan överlämnas till vård på samma villkor som någon som gjort sig skyldig till mindre allvarlig brottslighet. Kommittén menade att det ytterst är domstolarna som har att beakta proportionalitetsprincipen och ansåg att om principen skall tillämpas även när det gäller unga lagöverträdare,

⁶ SOU 1993:35.

måste det krävas att domstolen får ett annat inflytande över påföljderna än som då var fallet.

Påföljdsreformen år 1999 innebar också att proportionalitetsprincipen gavs ett större utrymme vid påföljdsvalet. Av BRÅ:s utvärdering framgår emellertid att det föreligger olika uppfattningar bland åklagare och domare om socialtjänsten har till uppgift att beakta principen när den upprättar yttrande och vårdplan.

När det gäller proportionalitetsprincipen delar utredningen Ungdomsbrottskommitténs uppfattning att den ytterst är en fråga för domstolen att beakta. Av BRÅ:s rapport framgår emellertid att det finns mer att önska av domstolarna i denna fråga. Strävandena att öka kvaliteten på socialtjänstens yttranden och vårdplanerna kommer dock sannolikt att förbättra möjligheterna för domstolen att döma till vård inom socialtjänsten med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

För att överlämnandepåföljden skall kunna tillämpas i så stor utsträckning som möjligt, i alla de fall den är motiverad, är det dock angeläget att socialtjänsten är medveten om principens betydelse vid domstolens avgöranden och att man har principen i minne när man upprättar en vårdplan. För att åstadkomma detta är behovet av information och utbildning för socialsekreterare stort. Denna utbildning bör bedrivas med hjälp av både åklagare och domare. Ingen, särskilt inte den unge lagöverträdaren, är ju betjänt av att socialtjänsten av okunskap om proportionalitetsprincipen upprättar en vårdplan som är långt ifrån tillräckligt ingripande för att kunna ligga till grund för en överlämnandepåföljd. Det är inte heller bra att domstolen, i brist på bra alternativa påföljder, gör avkall på proportionalitetsprincipen och dömer till vård inom socialtjänsten trots att åtgärderna i vårdplanen inte motiverar detta. Det sagda förutsätter naturligtvis att det utifrån den unges vårdbehov finns utrymme för ytterligare åtgärder och vårdinsatser. Även det omvända förhållandet kan emellertid vara för handen, dvs. att socialnämnden föreslår allt för ingripande åtgärder med hänsyn till brottets svårhet. Att domstolen i en sådan situation ändå tillämpar överlämnandepåföljden är naturligtvis lika olyckligt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Det nu sagda visar på svårigheterna att, i fall då överlämnandepåföljden kommer i fråga, tillämpa den grundläggande principen om likhet inför lagen om inte vårdplanerna upprättas under hänsynstagande även till proportionalitetsprincipen.

8.3.4 Socialtjänstens insatser

Lagstiftarens intentioner

I förarbetena⁷ uttalades att barn och ungdomar som begår kriminella handlingar ofta är socialt utsatta och har ett särskilt behov av stöd och hjälp och att detta inte minst gäller de ungdomar som ägnar sig åt omfattande eller allvarlig brottslighet. Man pekade på att det är en angelägen uppgift för samhället att bistå dem på ett sådant sätt att de slutar att begå brott. För att lösa denna uppgift menade man att det krävs att samhället reagerar på bred front i en rad olika sammanhang och att ett särskilt ansvar därvid ligger på socialtjänsten. Det sades att det inom socialtjänsten finns lång erfarenhet och hög kompetens i frågor som rör arbetet med ungdomar och deras problem.

Utvärderingen

När det gäller socialtjänstens insatser i anledning av en överlämnandepåföljd visade BRÅ:s utvärdering följande. Samtalskontakt inom socialtjänsten av varierande längd föreslogs i en tredjedel av socialtjänstens yttranden. I en dryg fjärdedel av yttrandena föreslogs en vårdplacering enligt LVU eller SoL. LVU-placeringarna hade nästan uteslutande föreslagits som enda insats, medan en dryg tredjedel av SoL-placeringarna var tänkta att förenas med andra insatser. I en dryg femtedel av yttrandena föreslog socialtjänsten kontaktperson som insats. En överlämnandepåföljd innebar i de flesta fall vård i hemmiljö tillsammans med en samtalskontakt. Ibland kunde det vara i kombination med kontaktperson. Samtalskontakten var ofta uppbyggd kring teman som det aktuella brottet och dess konsekvenser, familje- och skolsituation, relationer till kamrater, etik och moral samt droger. I de fall socialtjänsten föreslog en kontaktperson som vårdinsats var tanken att den dömda skulle få hjälp till en mer strukturerad fritid, stöd, social närvaro samt en mer positiv vuxenkontakt.

BRÅ:s utvärdering gav vid handen att när det gäller utformningen av samtalskontakt arbetar socialtjänsten i de flesta kommuner inte efter någon speciell samtalsmetod eller teori, utan

⁷ Prop. 1997/98:96 s. 142-143.

den som bedriver samtalskontakten vägleds av sin utbildning och sin erfarenhet.

När det gäller kontaktperson visade utvärderingen att detta vanligen innebar att den unge ska träffa sin kontaktperson en till två gånger per vecka. Insatsen skulle oftast pågå i första hand sex månader för att sedan omprövas.

I en knapp femtedel av yttrandena föreslogs olika former av programverksamhet. Stommen i de flesta programverksamheterna utgjordes av olika typer av samtal med socialtjänsten, i grupp eller enskilt. Det som skiljde program från en vanlig samtalskontakt var att samtalen i programmen oftast kretsade kring i förväg bestämda teman och att det på förhand var bestämt hur många gånger man skulle träffas. Det vanliga i de av BRÅ intervjuade kommunerna var att programmet hade byggts upp med de enskilda handläggarnas erfarenheter som grund. Programmen byggde således oftast inte på teoribaserade modeller.

Utredningens överväganden

Bedömning: Socialstyrelsen och IMS, BRÅ samt socialtjänstens regionala FoU-enheter torde kunna göra värdefulla insatser i fråga om att sprida kunskap om vilka insatser som har positiv effekt på unga lagöverträdare och som kan motverka återfall i brottslighet. Det finns dessutom mycket att vinna på en ökad samverkan mellan kommunerna. Inte minst ur likabehandlings-synpunkt är det viktigt att kommunernas utbud av insatser för unga lagöverträdare är homogeniserat.

För att kunna föreslå insatser av olika slag är det nödvändigt att socialtjänsten besitter kunskaper om vilka insatser som kan vara verksamma. Det är även viktigt att man gör rätt prioriteringar vid arbetet med unga lagöverträdare. Det är emellertid först på senare tid som behovet av evidensbaserad kunskap och värdet av utvärderade metoder uppmärksammas på bred front. Det finns därför i dagsläget begränsad kunskap om vilka insatser som har positiv effekt på unga lagöverträdare och som kan motverka återfall i brottslighet. Självfallet är det viktigt att förhållandena härvidlag förbättras. Ett ytterligare problem är emellertid att den kunskap som ändå finns inte når ut i tillräcklig omfattning. Det finns därför behov av något organ som kan utgöra en sammanförande länk

mellan den teoretiska och praktiska världen. Nyligen har det vid Socialstyrelsen inrättats ett metodinstitut, IMS. Utredningen anser, som framgår av avsnitt 18.3, att Socialstyrelsen och IMS skulle kunna fylla en viktig uppgift i detta sammanhang. Även BRÅ och socialtjänstens regionala FoU-enheter torde kunna göra värdefulla insatser på detta område.

Det har även visat sig att det råder stora brister vad gäller socialtjänstens dokumentation av ärenden, bl.a. i form av journalföring, och det försvårar möjligheterna att utvärdera de insatser som vidtas. För att socialtjänstens arbete skall vinna legitimitet är det dock viktigt att det finns möjligheter att utvärdera det arbete som bedrivs (jfr avsnitt 5.1.9).

Landet består av ett stort antal kommuner och dessa är sinsemellan olika rustade för att ta hand om unga lagöverträdare. Det finns enligt utredningens mening mycket att vinna på en ökad samverkan mellan kommunerna. Inte minst ur likabehandlings-synpunkt är det, som vi påtalat i avsnitt 5.2.2, viktigt att kommunernas utbud av insatser för unga lagöverträdare är homogeniserat.

8.3.5 Uppföljningen av socialtjänstens insatser

Lagstiftarens intentioner

I förarbetena till 1999 års påföljdsreform för unga lagöverträdare betonades att överlämnande till vård inom socialtjänsten utgör en brottspåföljd och att samhällets reaktioner på brottet i dessa fall till sitt innehåll i huvudsak består av socialtjänstens insatser. Man uttalade att det är väsentligt för påföljdssystemets trovärdighet att samhällets reaktion på brott följer en konsekvent och fast linje så att inte systemet upplevs som vagt och innehållslöst. Man insåg att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten är behäftad med särskilda svårigheter i fråga om kravet på konsekvens, inte minst på grund av att socialtjänstens val av åtgärder avgörs utifrån den dömdes behov vid varje given tidpunkt och behovet kan komma att förändras och dessutom bedömas på olika sätt av olika beslutsfattare.

En första förutsättning för ett fungerande och konsekvent reaktionssystem är dock att de inblandade känner till de givna förutsättningarna. För den unge lagöverträdarens del bör krävas att han får ett tydligt besked om vad som förväntas av honom från

samhällets sida om påföljden bestäms till överlämnande till vård inom socialtjänsten. Lagstiftaren fann därför att domstolen – när den bestämmer påföljden till vård inom socialtjänsten – skall meddela en särskild föreskrift i domen som riktar sig till den unge om vad han har att genomgå i fråga om vård och behandling, när den planerade vården eller åtgärderna skall ske med stöd av SoL.

För att kravet på konsekvens skulle få tillräcklig genomslagskraft ansåg man att möjligheten att undanröja ett överlämnande till vård inom socialtjänsten borde utvidgas ytterligare. Ett undanröjande skulle vara möjligt inte bara om den vård som socialnämnden redovisat i sitt yttrande inte lagligen kunde komma till stånd utan även i fall då socialtjänsten ändrade uppfattning om vilka insatser som borde göras för den dömde. Ett undanröjande i nämnda situation skall dock äga rum först sedan man bedömt att resultatet annars skulle uppfattas som stötande.⁸

För att reaktionssystemet skall framstå som konsekvent och trovärdigt menade man vidare att det är av avgörande betydelse att uppföljningen av vad som sker med den unge efter överlämnandet fungerar tillfredsställande. Lagstiftaren ansåg att rutinerna för uppföljning av vården måste förbättras och att socialnämnden skulle åläggas rapporteringsskyldighet till åklagaren i de fall då den planerade vården enligt vårdplanen inte kommer till stånd.

I departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare föreslogs, i förhoppning om att uppföljningen skulle göras säkrare, att socialnämnden skulle åläggas en skyldighet att regelbundet under en viss tid efter domen underrätta åklagaren om hur vård- och behandlingsarbetet fortskred.⁹ Regeringen ansåg emellertid att det fanns en påtaglig risk för att en sådan ordning skulle innebära en onödig arbetsbelastning för personal såväl inom socialtjänsten som hos åklagarmyndigheterna. Man ansåg vidare att den information som verkligen är av intresse för åklagaren – att den planerade vården inte har kommit till stånd – skulle riskera att gå förlorad i den omfattande informationshanteringen.¹⁰

I propositionen redovisades att vissa remissinstanser hade påtalat att utbudet av påföljder efter ett undanröjande av en dom på överlämnande till vård inom socialtjänsten är begränsat. Det konstaterades härvid att detta i och för sig är riktigt och att en allmän strävan är att undvika kriminalvårdspåföljder för ungdomar,

⁸ A. prop. s. 155.

⁹ Ds 1997:32 s. 92-93.

¹⁰ Prop. 1997/98:96 s. 155-156.

vilket oftast är det som kan komma i fråga vid ett undanröjande. Detta menade man talade för att det bör finnas en möjlighet att inte omedelbart besluta om undanröjande vid fall av misskötsamhet från den unges sida. Man ansåg därför att det borde införas en möjlighet för domstolen att i stället meddela den unge en varning.

Utvärderingen

Enligt vad som framkom vid BRÅ:s utvärdering genomförde socialtjänsten i en majoritet av fallen den vård som angavs i yttrandenans vårdplan, ibland kompletterad med ytterligare insatser utöver dem i planen. Det var heller inte ovanligt att den unge i stället fick mer ingripande insatser än vad som hade planerats. I 22 procent av de studerade fallen visade det sig dock att den unge fick mindre vård än vad rätten förutsatte. Skälet härtill var oftast att den unge själv avbröt vården.

BRÅ konstaterade att det inte är självklart hur stora avvikelser från vårdplanen som krävs för att en återrapportering till åklagaren skall ske. Man menade att då vården avbryts torde dock kravet på återrapportering vara odiskutabelt. I 31 av de 199 studerade fallen hade vården avbrutits. Endast hälften av dessa hade emellertid återrapporterats av socialtjänsten till åklagaren. Det fanns även ett tiotal fall där insatserna hade blivit färre eller mindre ingripande än planerat. Inget av dessa hade återrapporterats till åklagaren.

BRÅ skickade i anledning av sin undersökning en enkät till socialtjänsten i alla landets kommuner och kommundelar. Det gick inte för BRÅ att utifrån socialtjänstens beskrivningar i enkäten se några systematiska skillnader mellan de fall som återrapporterades och de som inte återrapporterades. Det skiljde sig till exempel inte åt när det gällde vilken typ av insats som avbrutits.¹¹

I enkäten fanns en fråga om hur ofta socialtjänsten kontaktar åklagaren i de fall vårdplanen inte följs. Över 70 procent uppgav att de i princip alltid eller ofta kontaktar åklagaren i dessa fall. Sju procent av socialtjänsten i kommunerna uppgav dock att de sällan eller i princip aldrig gjorde det. Som skäl till att åklagaren inte kontaktades när vårdplanen inte följdes angavs främst tidsbrist eller för hög arbetsbörda. Andra vanliga svar var att man ersatt vården med andra insatser som man ansåg mer lämpliga och att man hade

¹¹ Vad händer med unga lagöverträdare? Om överlämnande till vård inom socialtjänsten., BRÅ-rapport 2002:19, s. 38.

bristande rutiner för samarbetet med åklagarna, bristande kunskap om lagens krav samt att det förelåg ett rent förbiseende. Ett par svarande socialnämnder hade även svarat att det är svårt att veta hur stora avvikelser som kan accepteras innan återrapportering sker.¹²

Enligt BRÅ var det uppenbart att reformen i denna del inte har realiserats fullt ut eftersom det inte finns några enhetliga rutiner för när vården skall anses ändrad eller avbruten på ett sådant sätt att detta ska återrapporteras till åklagaren.

Utredningens överväganden

Rutiner och riktlinjer

Förslag: Socialstyrelsen bör ge vägledning till socialtjänsten i kommunerna i fråga om hur och när återrapportering till åklagaren skall äga rum.

En första förutsättning för att socialnämnden skall kunna rapportera de fall där vårdplanen inte följs är att man har en god koppling mellan vårdplanens innehåll och de åtgärder som vidtas. Inte minst om personalomsättningen är hög är detta viktigt. Det krävs därför att ärendena dokumenteras på sådant sätt att information inte går förlorad.

Problemet med socialtjänstens dubbla roller blir tydligt när det kommer till frågan om socialtjänstens återrapportering till åklagaren när överlämnandepåföljden inte fungerar som tänkt. Utredningen har redan betonat att det är viktigt med ökad kunskap inom socialtjänsten om lagstiftningen och den egna rollen när det gäller verkställigheten av överlämnandepåföljden. För att kunna upprätthålla den straffrättsliga principen om konsekvens är det nödvändigt att man inom socialtjänsten har god kunskap om vårdplanens betydelse i detta hänseende. Det är också, för att överlämnandepåföljdens legitimitet inte skall kunna ifrågasättas, väsentligt att uppgjorda vårdplaner följs i största möjliga utsträckning. Vidare är det viktigt att socialtjänsten har klara rutiner och tydliga riktlinjer för hur och när återrapportering skall äga rum. BRÅ:s utvärdering visar på att den ordning som föreslogs i departementspromemorian, som redogjorts för ovan, förmodligen skulle ha inneburit en säkrare uppföljning av vad som sker efter en

¹² A.a. s. 38.

överlämnandepåföljd. Det går dock inte att bortse från de skäl som anfördes mot den i promemorian föreslagna ordningen. Att kravet på konsekvens upprätthålls i praktiken är emellertid mycket viktigt för överlämnandepåföljdens trovärdighet. Det går därför enligt utredningens mening inte att nog betona det angelägna i att socialtjänsten i samråd med åklagarna fullgör sina skyldigheter i fråga om uppföljning av socialtjänstens insatser efter en överlämnandepåföljd.

Utredningen vill även på nytt framhålla att det är av avgörande betydelse för att det rådande systemet skall fungera att ett större menings- och kunskapsutbyte mellan socialsekreterare, åklagare och företrädare för domstol kommer till stånd. För att ytterligare skapa bättre förutsättningar för att det blir ett ändamålsenligt möte mellan socialtjänsten och rättssystemet anser utredningen att Socialstyrelsen bör ge vägledning till socialtjänsten i fråga om dess återrapporteringskyldighet till åklagaren.

Domstolen skall ha möjlighet att ändra innehållet i en pågående överlämnandepåföljd

Förslag: Domstolen skall, om åklagaren har väckt talan om undanröjande av förordnande om överlämnande till vård inom socialtjänsten, ha möjlighet att i stället ändra innehållet i den pågående överlämnandepåföljden. Domstolen skall alltså kunna föreskriva att den unge skall genomgå vård enligt en av socialtjänsten ny föreslagen och till domstolen ingiven vårdplan, som därmed ersätter en tidigare vårdplan.

Lagstiftarens utgångspunkt är som nämnts att påföljdssystemet för unga lagöverträdare skall bygga på principen att barn och ungdomar som har begått brott i första hand skall bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Man har vidare som ambition att de åtgärder som vidtas skall syfta till att åstadkomma en positiv förändring och att främja en gynnsam utveckling, genom bl.a. vård och behandling.

Behovsprincipen är en ledstjärna för socialtjänstens arbete. Detta innebär att det skall finnas ett behov av de åtgärder som sätts in och att insatserna ska pågå endast så länge de behövs. Den unges förhållanden och behov vid varje tid måste alltså beaktas. Det är

naturligt att detta kan medföra svårigheter för socialtjänsten att skriva relevanta hållbara vårdplaner.

BRÅ:s utvärdering har vidare visat dels att socialtjänsten ofta inte underrättar åklagaren när man ersatt vården med andra insatser som man anser mer lämpliga, dels att det förekommer att rätten i ärenden om undanröjande i stället beslutar om ändrad vård. Gällande rätt innebär att domstol vid ett undanröjande enligt 38 kap. 2 § BrB endast kan döma till annan påföljd. Såväl socialtjänstens som domstolens agerande saknar därför stöd i lag. Mot bakgrund härav och med beaktande av att det är behovsprincipen som till stor del styr socialtjänstens arbete, framstår dagens system inte som tillräckligt flexibelt. Att det dessutom många gånger saknas lämpliga alternativa påföljder att döma till efter ett undanröjande av överlämnandepåföljden, är en stor nackdel.

Av det ovan sagda följer att det kan förekomma situationer som talar för att en överlämnandepåföljd skall bestå trots att förutsättningar att undanröja påföljden i och för sig är för handen. Utredningen anser därför att det bör införas en lagstadgad möjlighet för domstolen att ändra innehållet i en pågående överlämnandepåföljd. Domstolen skall alltså kunna föreskriva att den unge skall genomgå vård enligt en av socialtjänsten ny föreslagen och till domstolen ingiven vårdplan, som därmed ersätter en tidigare vårdplan.

När det gäller ungdomstjänst har domstolen redan enligt den rådande ordningen möjlighet att ändra eller upphäva en föreskrift härom (31 kap. 1 § fjärde stycket BrB). Det bör t.ex. med hänvisning till nämnda lagrum vara möjligt att sätta ned antalet timmar om det utan den dömdes egen förskyllan uppstår hinder mot att fullfölja ungdomstjänsten hos en viss arbetsgivare och det endast återstår ett fåtal timmars arbete. Detsamma bör vara fallet om den dömden efter domen blir förhindrad att fullgöra ungdomstjänsten på grund av allvarlig sjukdom eller skada. – Vi återkommer i kap. 10 med närmare överväganden angående ungdomstjänst.

Åklagaren skall kunna meddela varning

<p>Förslag: Om den unge missskötter en överlämnandepåföljd skall åklagaren, om han bedömer det vara en tillräcklig åtgärd, kunna meddela den unge en varning.</p>
--

De av utredningen ovan föreslagna åtgärderna kommer rimligen att medföra att antalet fall som återrapporteras till åklagare ökar i väsentlig mån. Inte endast de ”grövsta” fallen kommer att återrapporteras till åklagaren, utan de rapporterade överlämnandepåföljderna kommer i varierande mån att ha missköts eller på annat sätt ha avvikit från de givna förutsättningarna. Mindre allvarlig misskötsamhet vid något enstaka tillfälle skall dock fortfarande inte behöva rapporteras. Det är ändå troligt att åklagaren i en hel del av de rapporterade ärendena kommer att göra bedömningen att ärendet inte skall föras vidare till domstol. Av pedagogiska skäl anser utredningen att det skulle vara en fördel om åklagaren i en sådan situation har möjlighet att meddela den unge en varning. En möjlighet till detta bör därför införas.

8.3.6 Utbildningsinsatser och former för samverkan

Förslag: Socialtjänsten i kommunerna skall verka för att socialtjänsten och rättsväsendet regelbundet utbyter information och erfarenheter på ett övergripande och generellt plan.

BRÅ konstaterade i anledning av utvärderingen av 1999 års reform att ett nära samarbete mellan åklagare och socialtjänst är en förutsättning för att dessa två kulturer ska förstå varandras villkor i arbetet med unga lagöverträdare. Man påpekade vidare att rättsväsendets samverkan med socialtjänsten både är en förutsättning för och en väg till bättre kompetens inom socialtjänsten om rättssystemets behov i ungdomsmål.

Den strukturerade samverkan som finns i vissa kommuner har enligt vad utredningen erfarit fallit mycket väl ut. Att sådan samverkan kommit till stånd synes dock till stor del ha varit beroende av personligt engagemang från initiativtagarna till samverkansprojekten.

Redan Ungdomsbrottskommittén konstaterade det nödvändiga i att det finns ett gott samarbete mellan de myndigheter som handlägger ungdomsärenden. Man ansåg det dock inte vara en framkomlig väg att försöka lagstifta fram ett gott samarbete, utan man ställde förhoppningar till att en specialisering på ungdomsärenden inom myndigheternas verksamheter skulle leda till förbättringar i detta hänseende. Kommittén avstod från att lägga fram förslag om nya obligatoriska samsamarbetsorgan, men man

framhöll vikten av att myndigheterna verkar för att det kommer till stånd någon form av fast organisation för att tillgodose det stora behovet av samverkan.¹³ Även Utredningen om handläggning av ungdomsmål betonade vikten av att samarbetet mellan de berörda myndigheterna fungerar för att handläggningen av sådana mål skall vara effektiv. Också denna utredning fann att frågan om samarbete inte lämpar sig för författningsreglering utan att myndigheterna i stället borde finna lokala lösningar som passar förhållandena på orten. Man pekade på att samverkansgrupper med representanter för de berörda myndigheterna, inklusive domstolarna, skulle vara ett bra sätt att förbättra samarbetet. Utredningen ansåg det vara naturligt att åklagarna, med sin centrala position i handläggningskedjan, var de som i första hand skulle se till att sådana grupper bildades.¹⁴

Utvärderingen av 1999 års påföljdsreform tyder emellertid på att de förhoppningar som ställts på ökad samverkan och ökat samarbete inte har infriats, utan att det återstår mycket att göra i denna fråga.

Med hänsyn till de mervärden ett gott samarbete mellan socialtjänsten och rättsväsendet kan skapa och mot bakgrund av att det är mycket angeläget att öka kompetensen främst inom socialtjänsten men även inom rättsväsendet anser vi att det nu bör säkerställas att rutiner skapas som leder till att en samverkan kommer till stånd i landet mellan de olika aktörer som verkar vid ungdomsbrott.

Socialtjänsten har numera, sedan den 1 juli 2003, en skyldighet att ta initiativ till att det kommer till stånd en samverkan kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa.¹⁵ Målgruppen omfattar även barn och ungdomar med ett socialt nedbrytande beteende, t.ex. kriminalitet. På uppdrag av regeringen har Socialstyrelsen, i samverkan med RPS och Myndigheten för skolutveckling, tagit fram en övergripande samverkansstrategi.¹⁶ Det är enligt utredningens mening därför naturligt att socialtjänsten även tar ett huvudansvar för samverkan i fråga om handläggningen av ungdomsmål. Vi förslår därför att socialtjänsten i kommunerna skall verka för att socialtjänsten och rättsväsendet regelbundet utbyter information och erfarenheter. Därvid skall diskussioner

¹³ SOU 1993:35 del A s. 250-258.

¹⁴ SOU 1999:108 s. 106-108.

¹⁵ 5 kap. 1 a § SoL.

¹⁶ Socialstyrelsen, Socialtjänstavdelningen, Individ- och familjeenheten, Dnr 00-7710/2003.

föras enbart på ett övergripande och generellt plan och alltså inte behandla enskilda ärenden. Även om det inte kan införas någon skyldighet för rättsväsendet att medverka vid de av socialtjänsten anordnade sammankomsterna torde det vara en självklarhet för myndigheterna och dessas ledning att lägga vikt vid att låta sig representeras i nu nämnda sammanhang.

8.3.7 Påföljdens framtida användningsområde

Förslag: Domstolen skall förordna om ett överlämnande till vård inom socialtjänsten endast när den unge efter en kvalificerad bedömning har befunnits löpa risk för fortsatt brottsligt beteende och därför är i behov av kraftfulla åtgärder från socialtjänstens sida.

Det är ett stort antal unga lagöverträdare som varje år överlämnas till vård inom socialtjänsten. Under år 2003 meddelades ca 2 550 sådana domar. Innehållet i påföljden kan bestå av många olika typer av åtgärder från socialtjänstens sida. Det kan röra sig om allt från mindre ingripande åtgärder till mycket ingripande sådana. Som exempel på kraftfulla åtgärder kan nämnas att den unge skall delta i strukturerade öppenvårdsprogram, såsom MST, eller placeras på institution.

BRÅ:s utvärdering av 1999 års påföljdsreform visade, så som har framgått av den ovan lämnade redogörelsen, att den vanligast förekommande insatsen vid överlämnande till vård inom socialtjänsten var samtalskontakt med socialtjänsten och att dessa samtal ofta kretsade kring det aktuella brottet och dess konsekvenser, familje- och skolsituationen, relationen till kamrater, etik och moral samt droger. Andra vanliga insatser enligt utvärderingen var förordnande av kontaktperson och någon form av programverksamhet. I de flesta programverksamheterna utgjordes stommen av olika typer av samtal med socialtjänsten, i grupp eller enskilt. Det som skiljde program från en vanlig samtalskontakt var att samtalen oftast kretsade kring i förväg bestämda teman och att det på förhand var bestämt hur många gånger man skulle träffas.

De ovan nämnda insatserna var alltså de vanligast förekommande insatserna vid BRÅ:s granskning. Inte sällan var de också den enda insatsen enligt vårdplanen, något som indikerar att det inte ansågs finnas behov av mera ingripande åtgärder. Enligt utredningens

mening måste detta tyda på att det förekommer fall då unga lagöverträdare döms till överlämnandepåföljden utan att det föreligger något egentligt vårdbehov. Att i sådana situationer döma någon till en särskild vårdpåföljd måste naturligtvis i sig vara ägnat att skapa misstro mot påföljdssystemet. Situationen torde dock vara föranledd av att det saknas andra lämpligare påföljdsalternativ för dessa unga lagöverträdare.

Det är utredningens uppfattning att unga som begår brott skall överlämnas till vård inom socialtjänsten när de efter en kvalificerad bedömning har befunnits löpa risk för fortsatt brottsligt beteende och därför är i behov av kraftfulla åtgärder från socialtjänstens sida. Om överlämnandepåföljden på detta sätt reserveras för de unga som är i verkligt behov av socialtjänstens åtgärder kan socialtjänstens insatser koncentreras till de fall där de verkligen behövs och där också bli mer omfattande än vad som kanske finns utrymme för idag. För att överlämnandepåföljden alls skall bli tillämplig skall den unge således ha ett uttalat behov av behandlingsinsatser för att minska risken för att han återfaller i brott.

I en del fall där insatsen i dag består av insatser som närmast är att se bara som en form av samhällets gränssättning gentemot den unge lagöverträdaren, kanske i form av en begränsad samtalskontakt eller en programverksamhet av mindre omfattning i stället för vårdinsatser med inriktning mer på behandling, är inslaget av vård litet. Det är då inte motiverat att använda överlämnandepåföljden. Det är angeläget att finna nya former för ingripande som kan användas för sådan gränssättning. Utredningen återkommer till denna fråga i kap. 10 om ungdomstjänst.

8.3.8 Påföljden bör få en ny benämning – socialtjänstpåföljd

<p>Förslag: Påföljden ”överlämnande till vård inom socialtjänsten” skall av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte döpas om till ”socialtjänstpåföljd”.</p>
--

Utredningen har enligt direktiven som övergripande mål att skapa ett påföljdssystem som är överskådligt och tydligt, såväl för den unge som begått brott som för rättstillämparen. Naturligtvis tar detta sikte främst på utbudet av påföljder, innehållet i påföljderna och val av påföljd. Det hindrar emellertid inte att även andra frågor kan ha betydelse i sammanhanget.

Det kan ifrågasättas om benämningen överlämnande till vård inom socialtjänsten är ett lämpligt namn på en påföljd avsedd för unga. Namnet är svårt inte bara för ungdomar utan även för vuxna. Till och med de som tillämpar lagstiftningen har svårigheter med att benämna påföljden rätt. I stället för att benämningen är ett samlande begrepp råder det stor osäkerhet kring påföljdens namn. Vidare framgår det inte av benämningen att det rör sig om en påföljd i straffsystemet. Namnet markerar således inte att det är fråga om att socialtjänsten på grund av domstols dom skall vidta åtgärder som har en särställning i förhållande till de övriga åtgärder som socialtjänsten vidtar för unga. Det är olyckligt att reaktionen från rättsväsendet redan av detta skäl inte blir tydlig för den unge.

Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga om påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte bör kallas för något annat. Utredningen menar att så är fallet och att namnet socialtjänstpåföljd bättre tillgododrar de krav som kan ställas i de nu diskuterade avseendena. Vi förordar därför att påföljden ”överlämnande till vård inom socialtjänsten” döps om till ”socialtjänstpåföljd”.

I den fortsatta framställningen kommer vi också att använda benämningen socialtjänstpåföljd.

8.3.9 Socialtjänstpåföljd med ungdomskontrakt

Förslag: Vid sådan socialtjänstpåföljd som innebär att åtgärder skall vidtas med stöd av SoL skall det upprättas ett kontrakt, ungdomskontrakt, att undertecknas av berörda parter. Domstolen skall i dessa fall i domen meddela föreskrift om att den unge är skyldig att uppfylla sin del av kontraktet, som skall bifogas domen.

Det är som nämnts två olika fall som inryms i socialtjänstpåföljden. I det ena fallet blir den unge lagöverträdaren föremål för mer eller mindre ingripande åtgärder med stöd av SoL, alltså för den unge frivilliga insatser från socialtjänstens sida. I det andra fallet är det i stället aktuellt med tvångsåtgärder enligt LVU.

Dagens ordning har skapat osäkerhet kring utformningen av domen i de olika fallen. I båda situationerna är socialtjänsten skyldig att upprätta en vårdplan som ges in till domstolen. Domstolen skall emellertid utfärda föreskrifter om att den unge är

skyldig att underkasta sig åtgärderna i vårdplanen endast när dessa är avsedda att komma till stånd på frivillig väg. När det är fråga om tvångsåtgärder i anledning av en socialtjänstpåföljd ligger vårdplanen visserligen till grund för domstolens bedömning i påföljdsfrågan, men vårdplanens genomförande är avhängig av bl.a. förvaltningsdomstols bedömning.

När socialtjänstpåföljden innebär att åtgärder inom socialtjänsten skall komma till stånd på frivillig väg råder konsensus mellan å ena sidan den unge och hans vårdnadshavare och å andra sidan socialtjänsten. För att socialtjänstpåföljden skall bli tydlig och pedagogisk är det viktigt att man vinnlägger sig om att den unge verkligen har förstått såväl innehållet i vårdplanen som innebörden av de olika åtgärderna. Det är även angeläget att framhålla att vårdplanen är föranledd av den brottslighet som den unge har gjort sig skyldig till. Det skall alltså framgå att åtgärderna är en reaktion på brott. När det är fråga om åtgärder enligt SoL skulle dessa effekter kunna åstadkommas genom att det upprättas ett kontrakt mellan den unge, vårdnadshavaren och socialtjänsten. Vi föreslår därför att det vid sådan socialtjänstpåföljd som innebär att åtgärder skall vidtas med stöd av SoL skall upprättas ett kontrakt, som undertecknas av berörda parter. En sådan ordning innebär att det är än viktigare att socialtjänsten blir mer precis i sin beskrivning av de åtgärder som den planerar att vidta. Stor vikt måste också läggas vid att förklara innehållet i kontraktet för den unge. Vid rättegången skall domstolen gå igenom kontraktet och försäkra sig om att den unge alltjämt samtycker till innehållet. Domstolen skall i dessa fall i domen meddela föreskrift om att den unge är skyldig att uppfylla sin del av kontraktet. Kontraktet bör benämnas ungdomskontrakt och skall alltid bifogas domen. Den föreslagna ordningen bör också bidra till att socialtjänsten får en tydligare roll i rättssystemet.

8.3.10 Socialtjänstpåföljd med LVU-vård

Förslag: Vid socialtjänstpåföljd där åtgärderna skall vidtas tvångsvis med stöd av LVU skall vårdplanen härom bifogas domen.

När det är fråga om socialtjänstpåföljd där åtgärderna skall vidtas tvångsvis med stöd av LVU blir det emellertid inte aktuellt med något kontrakt. I stället skall det av domen tydligt framgå att

domstolen vid valet av lämplig påföljd har beaktat att den unge är eller förväntas bli föremål för åtgärder enligt LVU. Vårdplanen bör i dessa fall bifogas domen, dock utan att domstolen meddelar föreskrifter i anslutning till denna.

9 Böter

9.1 Utredningens uppdrag

I direktiven sägs att utredaren skall undersöka om, och i så fall på vilka sätt, bötesstraffets användningsområde kan begränsas när det gäller unga lagöverträdare och vilka alternativ, i fråga om såväl påföljder som beslut om åtalsunderlåtelse, som står till buds.

9.2 En beskrivning av den rättsliga regleringen¹

9.2.1 Inledning

Straffet böter är den lindrigaste påföljden i den straffrättsliga systematiken. I de enskilda straffbestämmelsernas straffskalor anges numera varken straffmaximum eller straffminimum för böter. De maxima och minima som gäller framgår i stället av de allmänna reglerna om böter i 25 kap. BrB.

9.2.2 De olika bötesformerna

Det finns tre former av böter: dagsböter, penningböter och normerade böter. I första hand skall domstolen använda den bötesform som finns angiven i den aktuella straffbestämmelsen. Om en viss bötesform inte är föreskriven för ett brott, dvs. det framgår endast av straffbestämmelsen att påföljden är ”böter”, så skall böter dömas ut i dagsböter. I ett sådant fall kan dock domstolen vid straffmätningen finna att påföljden i stället skall

¹ Det regelsystem som redovisas i det följande styr också åklagarens beslut vid strafföreläggande enligt 48 kap. RB och verkställigheten av ett sådant bötesstraff. För enkelhetens skull beskrivs regelsystemet med utgångspunkt i domstolens påföljdsval och verkställigheten av en bötesdom.

bestämmas till penningböter (25 kap. 1 § BrB). Det sistnämnda fallet kommenteras närmare i det följande.

Dagsböter

Systemet med dagsböter innebär att domstolen dömer ut ett visst antal dagsböter och fastställer hur stor varje dagsbot skall vara.

Antalet dagsböter bestäms till ett antal av minst 30 och högst 150. Om det är fråga om ett gemensamt straff för flera brott får antalet uppgå till 200. Vid straffmätningen använder domstolen hela skalan, dvs. ju allvarligare brott desto högre antal dagsböter. (25 kap. 1, 2 och 6 §§ BrB).

Reglerna om straffmätning i 29 kap. BrB är tillämpliga. Domstolen skall alltså beakta bl.a. om gärningsmannen vid brottet inte hade fyllt 21 år (29 kap. 7 § BrB).² Vilket antal böter som bör dömas ut vid olika brott är därför beroende av förhållandena i det enskilda fallet.

Penningböter skall dock väljas om domstolen vid straffmätningen finner att brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter (25 kap. 1 § BrB).

Domstolen fastställer också dagsbotens *storlek*. Det lägsta beloppet är 30 kr och det högsta är 1 000 kr. Dagsbotens storlek bestäms med hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden. En tanke bakom införandet av dagsbotssystemet i det straffrättsliga systemet var att dagsboten skulle bestämmas till ett belopp som den tilltalade kan avstå från räknat för dag utan att han lider nöd eller brister i sin försörjningsskyldighet.³

Principerna för beräkning av dagsbotens storlek har utvecklats i praxis. I praktiken söker domstolarna numera till stor del vägledning i de anvisningar på området som Riksåklagaren har meddelat för åklagarnas del när det gäller bestämmande av dagsbot i strafförelägganden, det s.k. dagsbotscirkuläret.

De nu beskrivna bestämmelserna innebär att det lägsta dagsbotsstraff som normalt får dömas ut uppgår till 900 kr (30 dagsböter à 30 kr).

Om det finns skäl för det får emellertid dagsbotens belopp jämkas. Det minsta bötesbeloppet som får dömas ut är 450 kr

² Se Riksåklagarens riktlinjer för tillämpningen av 29 kap. 7 § brottsbalken – ungdomsrabatt (Riksåklagarens riktlinjer 2004:1).

³ Berg, Ulf, m.fl., Brottsbalken, En kommentar, t.o.m. suppl. 12, s. 25:13.

(25 kap. 2 § BrB). Möjligheten till jämkning är inte begränsad till de lägsta bötesstraffen utan den kan användas på dagsbotens alla beloppsnivåer.

Enligt förarbetena skall jämningsbestämmelsen tillämpas restriktivt.⁴ Bl.a. angavs att inom grupper med små eller inga arbetsinkomster, t.ex. vissa ungdomar, omständigheterna i vissa fall kan tänkas vara sådana att minimibeloppet för en dagsbot kan behöva jämkas för att inte straffet skall drabba för hårt.

I rättsfallet NJA 1996 s. 195 ansåg Högsta domstolen att det inte fanns skäl för jämkning av dagsbotsbeloppet för en 16-åring utan egen inkomst eller förmögenhet som fullgjorde normal skolgång och syntes leva under liknande ekonomiska förhållanden som skolungdomar i allmänhet.

Penningböter

Penningböter döms ut till ett visst i domen fastställt belopp, lägst 100 kr och högst 2 000 kr. I det fall en straffbestämmelse föreskriver ett lägre belopp än 2 000 kr som högsta penningbot gäller dock detta. Om det är fråga om ett gemensamt straff för flera brott får beloppet uppgå till högst 5 000 kr. (25 kap. 3 och 6 §§ BrB). I brottsbalken är det endast förargelseväckande beteende som är straffbelagt med penningböter. De vanligaste brotten som föranleder penningböter torde vara olika trafikbrott, t.ex. hastighetsförseelse, rödljuskörning m.fl. sådana gärningar.

Reglerna om straffmätning i 29 kap. BrB är tillämpliga också i förhållande till penningböter. Domstolen skall alltså beakta bl.a. om gärningsmannen vid brottet inte hade fyllt 21 år. Vilket bötesbelopp som bör dömas ut vid olika brott är därför beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Beträffande bl.a. olika trafikförseelser tillämpar domstolen dock de bötesbelopp som fastställts av Riksåklagaren. I fråga om dessa förseelser tas inte någon hänsyn till den tilltalades ålder vid bestämmandet av bötesbeloppets storlek.

⁴ Prop. 1990/91:68 s. 116 f.

Normerade böter

Normerade böter bestäms enligt en särskild beräkningsgrund, t.ex. i förhållande till värdet av en vara eller antalet hästkrafter i en motor. Beräkningsgrunden skall vara utsatt i den enskilda straffbestämmelsen. Minsta bötesbeloppet är 100 kr. Något högsta belopp finns inte inskrivet i lagtexten. (25 kap. 4 § BrB).

Normerade böter finns inte i brottsbalken, utan endast i ett par specialförfattningar, nämligen i lagen 1919:426) om flottning i allmän flottled och i fiskelagen (1993:787).

9.2.3 Böter genom strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot

Strafföreläggande

Åklagaren kan, i stället för att väcka åtal vid domstol, i vissa fall förelägga ett bötesstraff genom att utfärda ett strafföreläggande (48 kap. RB). Ett sådant föreläggande får avse brott för vilket böter ingår i straffskalan (48 kap. 4 § RB). För brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år kan åklagaren dock utfärda föreläggande även om böter inte ingår i straffskalan, under förutsättning att det kan antas att påföljden skulle bli böter om åtal väcks (15 § LUL).

Det är möjligt att också förelägga villkorlig dom, även i förening med böter, genom ett strafföreläggande. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år och inte heller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med samhällstjänst.

Sedan den misstänkte har godkänt föreläggandet gäller det som en lagakraftvunnen dom. Om den misstänkte inte godkänner strafföreläggandet skall åklagaren i stället väcka åtal.

Ordningsbot

En polisman får för vissa lindriga brott där straffet är böter utfärda föreläggande om ordningsbot (48 kap. RB). Riksåklagaren har meddelat föreskrifter (SFS 1999:178) om vilka brott som får bestraffas med sådant föreläggande och också bestämt ordnings-

botens storlek för respektive brott. (48 kap. 14 § RB). Om den misstänkte förnekar gärningen får ordningsbot inte utfärdas.

9.2.4 Böter i påföljdskombinationer

Villkorlig dom respektive skyddstillsyn och dagsböter

Såväl villkorlig dom som skyddstillsyn får förenas med dagsböter. Antalet dagsböter får uppgå till högst 200. Böter får dömas ut även om böter inte upptas i straffskalan för brottet (27 kap. 2 § respektive 28 kap. 2 § BrB).

Det råder en presumtion för att en villkorlig dom skall kombineras med ett bötesstraff.⁵ Presumtionen bryts om ett bötesstraff med hänsyn till skyldigheten att fullgöra samhällstjänst eller andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller om det finns andra särskilda skäl mot att döma till böter (30 kap. 8 § BrB).

Vid bedömningen av om skyddstillsyn bör förenas med dagsböter skall domstolen beakta om detta är påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet (30 kap. 10 § BrB). Som regel torde det inte finnas skäl för ett bötesstraff om de nu angivna omständigheterna i stället beaktas på så sätt att skyddstillsynen förenas med en föreskrift om samhällstjänst enligt 28 kap. 2 a § BrB.⁶ Om domstolen förenar skyddstillsyn med fängelse får den inte samtidigt döma ut böter (28 kap. 3 § andra stycket BrB).

Domstolen bestämmer antalet dagsböter med hänsyn till brottets svårhet.⁷ Viss vägledning kan hämtas från straffmättningsreglerna i 29 kap. BrB. Att någon har begått brott innan han fyllt 21 år kan alltså beaktas. Enligt förarbetena måste dock hänsyn alltid tas till att böter i detta fall endast är ett tillägg till den villkorliga domen eller skyddstillsynen. Ju högre straffvärdet är eller ju mer omfattande den tilltalades tidigare brottslighet är, desto högre bör naturligtvis bötesstraffet vara.

Om den dömda inte iakttar vad som åligger honom enligt den villkorliga domen eller skyddstillsynen kan detta leda till att varning meddelas honom eller att domstolen undanröjer den villkorliga domen eller skyddstillsynen och bestämmer annan

⁵ Prop. 1987/88:120 s. 104.

⁶ Prop. 1997/98:96 s. 95.

⁷ Prop. 1987/88:120 s. 104.

påföljd för brottet (27 kap. 6 § resp. 28 kap. 7–9 §§ BrB). Att den dömda låter bli att betala böterna är dock inte skäl för varning eller undanröjande.

Även om den villkorliga domen eller skyddstillsynen undanröjs kvarstår bötesstraffet. Verkställigheten av bötesstraffet följer helt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189). Vi återkommer med en beskrivning av den lagen nedan.

Överlämnande till vård inom socialtjänsten i förening med dagsböter

Överlämnande till vård inom socialtjänsten får förenas med dagsböter om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet. I likhet med när böter kombineras med villkorlig dom eller skyddstillsyn gäller att antalet dagsböter får uppgå till högst 200 och att kombinationen får användas även om böter inte upptas i straffskalan för brottet (31 kap. 1 § BrB).

Möjligheten att döma ut tilläggsstraff vid sidan av överlämnande till vård socialtjänsten förstärktes som tidigare framgått i samband med 1999 års påföljdsreform beträffande unga lagöverträdare. Avsikten var att förstärka möjligheten att tillgodose kravet på proportionalitet vid påföljdsvalet.⁸

I detta sammanhang övervägde regeringen om det var lämpligt att som huvudregel föreskriva att domstolen skulle förena ett överlämnande med böter.⁹ Som skäl mot en sådan bestämmelse anfördes att unga personer ofta inte har ekonomiska förutsättningar att själva betala böterna och att sanktionen då riskerar att bli utan verkan gentemot den unge. Det sades att en presumtion för ett bötesstraff därutöver innebär att man avhänder sig möjligheten att kunna använda bötesstraffet som en regulator i de fall socialtjänsten endast anser sig behöva erbjuda begränsade insatser men straffvärdet är sådant att det är motiverat med ett bötesstraff för att ett överlämnande skall kunna komma i fråga.

Frågan om i vilken utsträckning överlämnande till vård inom socialtjänsten bör kombineras med dagsböter – eller med en föreskrift om ungdomstjänst – får enligt förarbetena avgöras efter en avvägning mellan brottets straffvärde och art samt den tilltalades

⁸ Prop. 1997/98:96 s. 151 ff., 206 ff.

⁹ A. prop. s. 153.

tidigare brottslighet å ena sidan och hans personliga förhållanden och de av socialnämnden planerade åtgärderna å andra sidan.¹⁰

Det är enligt samma förarbetsuttalande inte möjligt att närmare ange hur denna bedömning skall ske. Det sades dock bl.a. att ju yngre lagöverträdare desto större bör utrymmet vara för att välja ett överlämnande till vård inom socialtjänsten som påföljd även för allvarlig brottslighet.

9.2.5 Böter antecknas i belastningsregistret

I belastningsregistret antecknas även bötesdomar, strafförelägganden och förelägganden om ordningsbot (3 § lag (1998:620) om belastningsregister). Lagen, som trädde ikraft den 1 januari 2000, innebar en utvidgning i detta avseende i förhållande till tidigare rätt. Enligt den äldre ordningen drabbades nämligen inte den som dömdes till ett bötesstraff av en anteckning i då gällande kriminalregistret.

9.2.6 Verkställighet av bötesstraff

Bötesverkställigheten sker genom uppbörd och indrivning

Bötesbelopp tillfaller staten (25 kap. 7 § BrB). Bötesverkställighet sker genom uppbörd eller indrivning. Bestämmelser härom finns i en särskild lag, bötesverkställighetslagen (1979:189), som kompletteras av bestämmelserna i bötesverkställighetsförordningen (1979:197).

RPS är central uppbördsmyndighet för böter, vite och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet. Med det senare avses framför allt avgifter enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Handläggningen hos RPS är till stora delar automatiserad genom databehandling.

Uppbörd sker genom att den dömda frivilligt betalar böterna till RPS. Detta kan ske så snart domen har meddelats. Om uppbörd inte har skett eller inte lett till full betalning skall böterna lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Indrivning får inte ske förrän domen har vunnit laga kraft.

¹⁰ A. prop. s. 155.

Böter handläggs hos kronofogdemyndigheten enligt bestämmelserna för allmänna mål och verkställigheten sker genom utmätning (1 kap. 6 § UB). Kronofogdemyndighetens handläggning regleras i lagen (1993:891) om indrivning av statens fordringar m.m. Det finns kompletterande bestämmelser i indrivningsförordningen (1993:1229).

En närmare beskrivning av myndigheternas handläggning

Grundtanken med den gällande ordningen är att betalning skall ske utan att kronofogdemyndigheten skall behöva kopplas in. När en domstol dömer ut ett belopp som kan bli föremål för uppbörd skall domstolen samtidigt upplysa den bötfälde om möjligheten till frivillig betalning och att sådan betalning sker med hjälp av det inbetalningskort som översänds till den bötfälde i anslutning till domen.

Innan ansökan om indrivning görs hos kronofogdemyndigheten skall dessutom RPS i regel sända en betalningsuppmaning till den bötfälde. Om betalning ej sker skall indrivning begäras av RPS senast två månader efter det att bötesbeloppet skulle ha betalats (3 och 4 §§ indrivningsförordningen). Det är att märka att RPS inte har möjlighet att ge uppskov eller medge avbetalning på böter.

När RPS lämnar över ärendet till kronofogdemyndigheten för indrivning registreras den betalningsskyldige i kronofogdemyndighetens dataregister för utsöknings- och indrivningsmål (2 kap. lag (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet).

När den aktuella skulden har betalats eller målet av någon annan anledning avslutats, dvs. det är inte längre pågående, kommer uppgiften i registret – om inte den enskilde har ytterligare mål eller ärende registrerat hos kronofogdemyndigheten och uppgiften inte är äldre än två år – att omfattas av sekretess (9 kap. 19 § sekretesslagen (1980:100)).

Kreditupplysningsföretagen hämtar dagligen uppgifter om nytillkomna skulder och registrerar dessa i sina egna register. Det räcker att en ansökan om indrivning av böter har kommit in till kronofogdemyndigheten för att det skall bli en betalningsanmärkning. En betalningsanmärkning kan finnas kvar i kreditupplysningsföretagens register i tre år för en privatperson (8 § kreditupplysningslagen (1973:1173)). Ett kreditupplysningsföretag, som

har hämtat in en uppgift om förpliktelse i ett pågående mål från kronofogdemyndighetens dataregister skall emellertid gallra uppgiften när den inte längre omfattas av undantaget från sekretess. Kronofogdemyndigheten måste således underrätta företaget när målet inte längre är pågående. En sådan underrättelse medför att företaget skall gallra uppgiften från sina register.

En privatperson kan alltså bli av med en anteckning om betalningsanmärkning under förutsättning att han dels betalar skulden innan kronofogdemyndigheten hunnit fatta något beslut, dels inom en tvåårsperiod bakåt i tiden inte har haft någon annan skuld hos kronofogdemyndigheten.

Indrivning inleds genom att kronofogdemyndigheten anmanar den betalningsskyldige att betala, om det inte finns särskilda skäl att underlåta sådan anmaning (5 § lagen om indrivning av statens fordringar m.m.). Om betalning inte sker vidtar kronofogdemyndigheten åtgärder för utmätning.

Enligt uppgift tillämpar myndigheterna följande tidsfrister vid handläggningen. RPS skickar en betalningsuppsmaning om bötesbeloppet inte har betalats inom 30 dagar från laga kraft vunnit dom. Om beloppet fortfarande inte har betalats fjorton dagar därefter lämnar RPS över ärendet till kronofogdemyndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten sänder ut en underrättelse till den betalningsskyldige med begäran om betalning inom 30 dagar. I det fall betalning inte sker vidtar kronofogdemyndigheten åtgärder för utmätning.

Kronofogdemyndigheten kan medge uppskov och avbetalningsplan samt lägga ned bötesverkställigheten

Kronofogdemyndigheten kan – till skillnad från RPS – medge uppskov med betalning och även förena ett sådant uppskov med villkor att den betalningsskyldige betalar sin skuld i poster vid olika tidpunkter, dvs. följer en avbetalningsplan (7 § lagen om indrivning av statens fordringar m.m.).

Kronofogdemyndigheten har även befogenhet att lägga ned bötesverkställigheten när särskilda skäl av social natur föranleder det (12 § bötesverkställighetslagen). För ett sådant beslut krävs att indrivning av böter skulle vara till synnerligt men för den bötfällda eller någon som är beroende av honom för sin försörjning. Vidare fordras för att nedläggning skall kunna ske att det inte är från

allmän synpunkt påkallat att indrivning fortgår. Enligt förarbetena bör restriktivitet iakttas vid tillämpningen av bestämmelsen.¹¹

Böter kan förvandlas till fängelse

Böter som inte har kunnat drivas in skall på talan av åklagaren förvandlas till fängelse, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Det förhållandet att den dömda saknar förmåga att betala utgör inte skäl att förvandla ett bötesstraff. Domstolen skall bestämma förvandlingsstraffet till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader (15 § bötesverkställighetslagen och 25 kap. 8 § andra stycket BrB). I praktiken sker förvandling av bötesstraff troligen inte mer än något eller några tiotal fall per år.

Böter preskriberas efter fem år

Böter som har dömts ut preskriberas fem år efter det att domen vunnit laga kraft (35 kap 7 § BrB). Därefter kan de alltså inte drivas in. Böter bortfaller också, enligt huvudregeln, om den dömda dör.

9.3 Böter är ett vanligt straff för unga lagöverträdare

I utvärderingen av 1999 års reform är bötesstraffet inte föremål för någon särskild behandling. Av BRÅ:s officiella lagföringsstatistik framgår emellertid hur vanligt förekommande påföljden är bland unga lagöverträdare.

Som nämnts kan ett strafföreläggande avse böter eller villkorlig dom eller dessa påföljder i förening. Av den officiella statistiken framgår antalet strafförelägganden som avsett enbart böter. I övrigt särredovisas inte de olika strafföreläggandena efter innehåll. Statistiken särredovisar således inte strafförelägganden med böter i förening med villkorlig dom. När det gäller lagföring genom dom redovisas under böter bara domar med böter som ensam påföljd. Statistiken särredovisar alltså inte domar med böter i olika påföljds-kombinationer. Exempelvis omfattar redovisat antal domar med villkorlig dom även domar med denna påföljd i förening med böter.

¹¹ Prop. 1978/79:40 s. 40.

Av lagföringsstatistiken avseende åren 2001–2003 kan utläsas att böter var den vanligaste reaktionen vid ungdomars brottslighet. Vi har i avsnitt 4.1.2 redovisat BRÅ:s statistik för år 2003 i form av en tabell.

Av de som lagfördes genom dom eller strafföreläggande erhöll årligen 71–72 procent i den yngre gruppen. Exempelvis erhöll 6 885 ungdomar i den yngre gruppen enbart böter år 2003, varav 4 747 genom strafföreläggande och 2 138 genom dom¹². Härtill skall således läggas böter som ådömdes i påföljdskombinationer med villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till vård inom socialtjänsten samt – för den äldre gruppen – dessutom strafförelägganden med villkorlig dom i förening med dagsböter.

Statistiken för de tre åren visar också att antalet strafförelägganden med böter utgjorde en stor andel av samtliga lagföringar för såväl den yngre som den äldre gruppen. För den yngre gruppen var antalet strafförelägganden med böter nästan lika stort som det sammanlagda antalet domar. För den äldre gruppen var det dock vanligare att den unge lagfördes genom dom.

Andelen domar med enbart böter som påföljd är stor för den yngre gruppen. Av de som lagfördes genom dom erhöll årligen nästan hälften (43–46 procent) enbart böter. Exempelvis dömdes 2 138 personer under 18 år till sådan påföljd år 2003. Påföljden var i stort sett lika vanlig som överlämnande till vård inom socialtjänsten. De i den yngre gruppen som döms i domstol och inte får böter erhåller nästan alla vård inom socialtjänsten. I den äldre gruppen förekom domar med enbart böter inte lika ofta. Var tredje (33–34 procent) ungdom som lagfördes genom dom erhöll sådan påföljd.

9.4 En relativt hög andel av alla utdömda böter går till indrivning

En relativt hög andel av alla utdömda böter går till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Enligt uppgift från RPS uppgick antalet uppbördsärenden år 2003 till 331 081, varav 240 900 ordningsförelägganden, 36 942 strafförelägganden och 53 239 domtolsböter. Andelen som överlämnades till kronofogdemyndigheten för indrivning efter ute-

¹² Enligt uppgift från RPS uppgick det totala beloppet avseende domstolsböter för personer födda 1985–1987 år 2003 till drygt 7,8 miljoner kr (beräknat på avgörandedatum).

bliven betalning var 11 procent av samtliga ordningsförelägganden. Motsvarande andel beträffande strafförelägganden och domtolsböter var 23 respektive 66 procent. Det sammanlagda antalet bötesstraff som överlämnades till indrivning år 2003 var alltså ca 70 100.

9.5 Barns och ungdomars skuldsättning och registrering hos kronofogdemyndigheten

Riksskatteverket, numera Skatteverket, har på regeringens uppdrag kartlagt den verksamhet hos kronofogdemyndigheten som rör omyndiga. Uppdraget redovisades i september 2003 i skrivelsen Barnperspektivet i kronofogdemyndigheternas verksamhet. Av skrivelsen framgår bl.a. följande.

Nästan 6 000 barn under 18 år var registrerade hos kronofogden för olika slag av skulder. Av den totala skulden på 38 miljoner kr avsåg 22 miljoner kronor skulder till enskilda fordringsägare och 16 miljoner kronor skulder till staten. Jämfört med år 2002 hade antalet barn minskat med två procent, medan det totala skuldbeloppet hade ökat med 15 procent. Skulderna till enskilda fordringsägare hade ökat mest (25 procent).

Bland de restförda barnen kan man urskilja två kategorier, dels barn som själva har åsamkat sig skulden, dels barn som genom sina vårdnadshavares eller annans förfarande gjorts betalningsansvariga. Den första kategorin avser barn och ungdomar som genom sitt eget handlande har ådömts böter, avgifter till brottsofferfonden och/eller skadestånd. I den här kategorin finns även skulder som härrör från ungdomars egna ekonomiska transaktioner, såsom köp, hyra etc.

När det gäller skulder till det allmänna så finns det möjligheter att på såväl rikstäckande som regional nivå ta fram statistik avseende skuldtypeper, åldersindelning etc. I kronofogdemyndighetens register finns 2 013 barn restförda för obetalda böter och avgifter till Brottsofferfonden. Det totala skuldbeloppet är nästan 4,9 miljoner kr. Bötesskulder och skulder till Brottsofferfonden är ofta förenade med skadeståndsskulder.

Det finns för närvarande ingen möjlighet att maskinellt ta fram statistik över skulder till enskilda fordringsägare. Uppgifter om de vanligaste skulderna till enskilda fordringsägare grundar sig i stället på manuella mätningar av ansökningar om betalningsföreläggande. Enligt god inkassosed lämnar inte enskilda fordringsägare sina krav

till kronofogdemyndigheten förrän den minderårige fyllt 18 år. Mörkertalet kan därför vara stort vad gäller minderårigas skulder till enskilda fordringsägare. Registrerade skulder till enskilda fordringsägare domineras helt av skadeståndsskulder (ca 20 miljoner kr).

Skatteverket har till utredningen lämnat kompletterande uppgifter, bl.a. följande.

Det totala antalet registrerade gäldenärer under 18 år sommaren 2003 och sommaren 2004 uppgick till 5 682 respektive 4 998. Antalet registrerade i denna åldersgrupp med böteskulder år 2003 och 2004 uppgick till 972 respektive 1 364. Samtidigt som det totala antalet gäldenärer under 18 år minskade, ökade alltså antalet underåriga med böteskulder. Det sammanlagda skuldbeloppet för omyndiga gäldenärer avseende böteskulder och skulder till Brottsofferfonden uppgick sommaren 2004 till 4,5 miljoner kr.

För åldersgruppen 18–20 år uppgick antalet registrerade gäldenärer med böteskulder sommaren 2004 till 4 204.

När det gäller uppbördseffektiviteten avseende böteskulder och skulder till Brottsofferfonden kom det under år 2003 in till kronofogdemyndigheten totalt 65 procent av de debiterade bötesbeloppen och 45 procent av de debiterade avgiftsbeloppen till Brottsofferfonden. Motsvarande siffror under första hälften av år 2004 var 50 respektive 31 procent. Uppbördseffektiviteten har alltså försämrats under senare tid.

Av registrerade skulder till enskilda fordringsägare i september 2004 för åldersgruppen 15–17 år avsåg 94 procent skadestånd. Motsvarande siffra för 18–20 år var 41 procent. Av registrerade gäldenärer i den yngre åldersgruppen med skadeståndsskulder (712 personer) hade 40 procent sådana skulder med solidariskt betalningsansvar. Motsvarande siffra för den äldre åldersgruppen (1 462 personer) var 44 procent.

9.6 Pågående arbeten m.m.

Barns och ungdomars skuldsättning och registrering som gäldenärer hos kronofogdemyndigheten har på senare år uppmärksamats och varit föremål för diskussion i olika sammanhang.

Konsumentverket fick i sitt regleringsbrev för 2002 i uppdrag att till den 1 juli 2003 närmare analysera orsakerna till uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskuldsättning. Konsumentverket redovisade sitt uppdrag i

rapporten (PM 2003:4) Överskuldsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder. I rapporten uppmärksammas också frågan om barns skuldsättning.

Barnombudsmannen har i oktober 2002 i sitt yttrande över regeringens rapport 2002 till FN:s kommitté för barns rättigheter tagit upp frågan om skuldsatta barn. Enligt Barnombudsmannen måste regeringen vidta åtgärder för att förhindra att barn blir skuldsatta.

Riksskatteverket, numera Skatteverket, har som nämnts på regeringens uppdrag kartlagt den verksamhet hos kronofogdemyndigheten som rör barn. Skatteverket lämnar i sin redovisning av uppdraget förslag på ett antal åtgärder för att minska antalet barn i kronofogdemyndighetens register. Skatteverkets förslag tar bl.a. sikte på sådana skulder som barn blir betalningsansvariga för genom sina vårdnadshavares eller annans förfarande. Skatteverket föreslår även bl.a. att en samverkan mellan myndigheter och organisationer inleds för att motverka att barn blir skuldsatta.

I oktober 2003 lämnade Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid sitt betänkande ”En kronofogdemyndighet i tiden” (SOU 2003:97). Utredningen föreslår bl.a. att vissa uppgifter som kronofogdemyndigheten i dag utför som ställföreträdare för statens borgenärsintressen skall utföras av den debiterande myndigheten, dvs. – vad avser böter och övriga fordringar enligt bötesverkställighetslagen – RPS. Förslaget innebär att styrelsen skall avgöra om vidare verkställighet inte skall ske (enligt 12 § bötesverkställighetslagen). Förslaget innebär vidare att styrelsen skall få träffa betalningsuppgörelser och att dessa skall få förenas med avbetalningsplan och tagande av säkerhet. RPS har i sitt remissvar motsatt sig förslaget.

I november 2003 överlämnade Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen en skrivelse till regeringen med förslag till åtgärder för att minska barns skuldsättning. Regeringen har beslutat att överlämna skrivelsen till Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare.¹³ Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2004.

¹³ Dir. 2002:55.

9.7 Riksdagsdebatten

Lagutskottet behandlade i betänkandet 2003/04:LU20 vissa frågor rörande barns skuldsättning. Som ett led i beredningen av motionerna anordnade utskottet den 5 februari 2004 en offentlig utskottsutfrågning om skuldsatta barn. Utskottet ansåg med hänsyn till pågående arbeten att någon åtgärd inte var påkallad från riksdagens sida.

9.8 Utredningens överväganden

9.8.1 Inledning

Av redovisad statistik framgår att böter är den vanligaste reaktionen på ungdomars brottslighet. Av de som lagförs genom strafföreläggande eller dom erhåller majoriteten unga böter, antingen som ensam påföljd eller i kombination med annan påföljd. Bötesstraffet är särskilt frekvent i åldersgruppen 15–17 år. Nästan hälften av de som i den gruppen lagförs genom dom erhåller böter. Påföljden är därmed i stort sett lika vanlig som överlämnande till vård inom socialtjänsten.

I den allmänna debatten har det ifrågasatts om böter är en lämplig påföljd för unga lagöverträdare. Det har i detta sammanhang framförts att unga lagöverträdare drabbas särskilt hårt eftersom de ofta är betalningssvaga. Det har också lyfts fram att det brister i kopplingen till den dömde vid verkställigheten. Ett utdömt bötesstraff kan nämligen lika väl betalas av någon annan än den unge, t.ex. föräldrarna.

Det har också framgått att kronofogdemyndighetens registrering av den unge som gäldenär ofta leder till att han erhåller en betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen. Även om den betalningsskyldige betalar skulden kan anmärkningen under vissa förhållanden finnas kvar i kreditupplysningsföretagens register i tre år för en privatperson. Betalningsanmärkningar leder i sin tur till att den unge senare i livet med stor sannolikhet får problem med att t.ex. få teckna hyreskontrakt och telefonabonnemang, låna pengar i bank och komma i fråga för vissa anställningar. Skatteverket anger i sin rapport att skulder som uppkommer i samband med brott, såsom skadestånd och böter, dessutom ofta utgör en inkörsport till fortsatt skuldsättning. De unga riskerar att fastna i en skuldfälla. Skuldsättningen kan alltså

allvarligt försvåra de ungas inträde i vuxenlivet och deras etablering som socialt välfungerade medborgare.

Det har även sagts att bötesstraffet inte är ett rationellt straff för unga lagöverträdare. Bötesstraffet saknar rehabiliterande inslag och det medför inte några möjligheter att motivera den unge att leva laglydigt. Tvärtom kan höga bötesbelopp som döms ut mot unga med svag ekonomi minska motivationen för den dömda att arbeta och försöka få en ordnad ekonomi. Även om den dömda fick en ordnad tillvaro med en fast inkomst skulle nämligen hans ekonomiska situation i många fall inte förbättras eftersom eventuellt överskott skulle gå till att betala böteskulden. Detta menar kritikerna stämmer mindre väl med målsättningen att vårdaspekten skall vara framträdande vid valet av ingripande mot den gruppen av lagöverträdare.

9.8.2 Antalet bötesstraff bör minska

Bedömning: Vi har funnit att det finns påtagliga nackdelar sammankopplade med bötesstraffet som påföljd för unga lagöverträdare. Det bör därför strävas efter en minskad användning av bötesstraff i form av dagsböter för den gruppen lagöverträdare.

Det kan med fog hävdas att bötesstraffet i och för sig har vissa klara fördelar generellt sett. Bl.a. kan straffet anpassas till den dömdes betalningsförmåga samtidigt som dagsbotsantalet tydligt återspeglar brottets allvar. Vidare innebär straffet mindre risk för skadeverkningar för den dömda jämfört med en frihetsberövande påföljd. Vi instämmer emellertid i den anförda kritiken mot bötesstraffet som påföljd för unga lagöverträdare. Enligt vår uppfattning är de nackdelar som är sammankopplade med bötesstraffet som påföljd för dessa så påtagliga att det bör strävas efter en minskad användning av bötesstraff för den gruppen lagöverträdare. Vad vi därvid syftar på är att antalet bötesstraff i form av dagsböter skall minska.

I fråga om böter i form av penningböter är läget ett annat. Penningböter utgår i huvudsak för brott av ordningskaraktär, t.ex. olika trafikbrott, och enligt fastställd tariff. Det är inte rimligt att för sådana lagöverträdelser som t.ex. hastighetsförseelser eller rödljuskörning ha olika påföljder för vuxna och för ungdomar. Vad

gäller normerade böter är tillämpningsområdet synnerligen begränsat och sådana straff saknar intresse i detta sammanhang.

För att man skall kunna minska antalet dagsbotsstraff krävs dock att det finns det finns andra, alternativa påföljder som kan användas i stället för böter.

Som framgått av avsnitt 7.5 föreslår utredningen en ny ordning beträffande åtalsunderlåtelse. Förslaget innebär att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse för brott, begångna av personer under 18 år, ersätts med ett nytt institut, straffvarning. Förslaget är utformat på ett sådant sätt att antalet beslut om straffvarning kommer att öka i förhållande till dagens antal åtalsunderlåtelser för dessa lagöverträdare. Om förslaget leder till lagstiftning kommer därför behovet att använda böter att minska.

Som närmare utvecklas i avsnitt 10.2.2 föreslår vi att ungdomstjänst görs till en självständig påföljd. Ett skäl till att införa ett sådant påföljdsalternativ för unga lagöverträdare är att det i många avseenden är bättre för ungdomar än böter och andra påföljder och att det i stor utsträckning kan ersätta framför allt böter som påföljd. Vi menar också att det framstår som ändamålsenligt att öka användningen av ungdomstjänst på bekostnad av böter även när det finns behov av att förena socialtjänstpåföljden med en tilläggs-påföljd (se avsnitt 11.2.2).

9.8.3 Rimligare betalnings- och indrivningsrutiner

Förslag: Vi anser att betalnings- och indrivningsrutinerna bör utformas på ett sådant sätt att de negativa konsekvenser som kan följa på bötesstraffet i dag för unga under 21 år motverkas. Enligt vår mening bör det införas en möjlighet för unga som har dömts till böter att redan på uppördsstadiet vända sig till en myndighet i syfte att komma överens om villkoren för betalningen. Ett alternativt förslag som vi lägger fram är att det införs en möjlighet för unga lagöverträdare att få förlängd tidsfrist vid betalningen av bötesbeloppet. RPS bör ges i uppdrag att efter samråd med Skatteverket närmare föreslå hur en sådan möjlighet bör vara utformad.

Det finns skäl att ifrågasätta om den gällande ordningen för verkställigheten av bötesstraffet är rimlig. Utdömda dagsböter uppgår relativt ofta till höga belopp som för de allra flesta, och

särskilt för unga personer, måste vara svåra att betala med kort varsel. Det nuvarande uppbördssystemet förutsätter att den unge redan före domen avsätter medel för eventuell betalning av böter eller att han efter laga kraft vunnit dom kan skaffa fram hela beloppet under den tidsfrist om 44 dagar som gäller innan skulden lämnas för indrivning.

Som framgått går årligen en relativt hög andel av alla böter till kronofogdemyndigheten för indrivning. Exempelvis överlämnades år 2001 drygt hälften av alla utdömda böter till kronofogden. Av Skatteverkets redovisning kan utläsas att många unga blir restförda hos kronofogdemyndigheten för obetalda böter. Sommaren 2004 var antalet registrerade gäldenärer under 18 år cirka 1 300 och deras sammanlagda skuld avseende bötesskulder och avgifter till Brottsofferfonden uppgick till 4,5 miljoner kr.

Inte minst mot bakgrund av de nackdelar som en betalningsanmärkning för med sig för de unga lagöverträdarna finns det anledning att överväga vilka förändringar i betalnings- och indrivningsrutinerna som kan vidtas i syfte att motverka de negativa konsekvenser för unga som kan följa på bötesstraffet i dag.

Den nuvarande ordningen innebär att den bötfällda kan få till stånd en betalningsuppgörelse först då ärendet har lämnats över till kronofogdemyndigheten. En uppenbar nackdel med systemet är att den betalningsskyldige vid överlämnandet registreras i kronofogdemyndighets databas och får en betalningsanmärkning. En tänkbar åtgärd är att införa en möjlighet för den dömda att träffa en sådan uppgörelse, innebärande exempelvis en avbetalningsplan, redan på uppbördsstadiet, dvs. innan ärendet lämnas för indrivning.

Som tidigare har nämnts har ett förslag i den riktningen lagts fram av Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid (SOU 2003:97). Förslaget innebär att RPS skall avgöra om vidare verkställighet inte skall ske. Förslaget innebär vidare att styrelsen skall få träffa betalningsuppgörelser och att dessa skall få förenas med avbetalningsplan och tagande av säkerhet. RPS har i sitt remissvar avstyrkt förslaget med hänvisning till bl.a. att det innebär ytterligare omfattande arbetsuppgifter för styrelsen och att det står i strid med ansträngningarna att renodla polisens arbetsuppgifter.

Enligt vår mening är det angeläget att unga lagöverträdare som dömts till böter har en möjlighet att redan på uppbördsstadiet vända sig till en myndighet i syfte att komma överens om villkoren för betalningen. Om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bedöms

som olämpligt att låta RPS ansvara för den uppgiften bör således andra alternativ prövas.

Det är, bl.a. mot bakgrund av RPS inställning i frågan, osäkert vad som blir resultatet av den fortsatta beredningen av förslaget från Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid. Vi har därför övervägt vilka andra åtgärder som skulle kunna vidtas i syfte att åstadkomma rimligare betalnings- och indrivningsrutiner.

En sådan tänkbar åtgärd är att man, redan när böterna döms ut, delar upp det totala bötesbeloppet i ett antal delbelopp som skall betalas under loppet av t.ex. sex månader. Varje delbetalning skulle kunna ha en fastställd förfallodag. Domstolen eller åklagaren skulle i samband med dom eller strafföreläggande kunna åläggas en skyldighet att informera den dömda om möjligheten att erlægga bötesbeloppet genom delbetalningar. Den dömda skulle därvid kunna få inbetalningskort på delbetalningarna, men självklart vara oförhindrad att betala in hela summan i förtid. Om den dömda inte skulle fullgöra en delbetalning på utsatt tid förfaller hela (den resterande) skulden till omedelbar betalning.

En sådan ordning som den nu nämnda innebär att uppbördsmyndigheten får ytterligare arbetsuppgifter. Vidare innebär det att tekniska förändringar av olika grad i de system som stödjer uppbördsverksamheten måste genomföras eftersom de nuvarande systemen har ett regelverk som bygger på att alla ärenden hanteras lika. Den skissade modellen är särskilt resurskrävande eftersom den förutsätter bl.a. ett bevakningssystem som slår larm om amorteringsplanen inte sköts. Nackdelen är betydande och enligt vår bedömning är förslaget ur administrativ synvinkel alltför resurskrävande för att kunna motiveras.

Ett alternativ av enklare natur är att man förlänger tidsfristen för betalning från de nuvarande 30 dagarna till exempelvis fyra månader. Skulden skulle förfalla till betalning först vid utgången av fyramånadersperioden. Som en serviceåtgärd skulle den dömda kunna erhålla inbetalningskort på såväl hela summan som ett antal delbetalningar. Vid utgången av fyramånadersperioden skulle uppbördsmyndigheten göra en avstämning. Om det därvid skulle visa sig att hela bötessumman inte är inbetald får den unge en upplysning från uppbördsmyndigheten om detta, tillsammans med en betalningsanmaning. Om beloppet fortfarande inte skulle vara inbetalt 14 dagar därefter lämnar uppbördsmyndigheten över ärendet till kronofogdemyndigheten för indrivning. Möjligheten

till förlängd tidsfrist skulle kunna begränsas till bötesbelopp som uppgår till ett visst minsta krontal.¹⁴

Ett införande av en sådan förlängd tidsfrist torde inte kräva lika omfattande ändringar i det datoriserade uppbördssystemet och är därför att föredra framför den ovan beskrivna ordningen med en amorteringsplan. Enligt vår bedömning skulle en förlängd tidsfrist i inte obetydlig utsträckning minska antalet böteskulder som går till indrivning.

Vi lägger således fram ett alternativt förslag som innebär att det införs en möjlighet för unga lagöverträdare att få förlängd tidsfrist vid betalningen av böter. RPS bör ges i uppdrag att efter samråd med Skatteverket närmare utreda och lämna förslag till hur en sådan möjlighet bör vara utformad.

¹⁴ Jfr Agneta Bäcklund, Böter som alternativ och komplement till andra påföljder, SvJT 2003 s. 264 ff.

10 Ungdomstjänst

10.1 Ungdomstjänst

10.1.1 Lagrummet

Ungdomstjänst regleras i 31 kap. 1 § tredje stycket BrB. Där stadgas att om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet, får rätten förena ett överlämnande till vård inom socialtjänsten med en särskild föreskrift om att den tilltalade skall utföra oavlönat arbete eller delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst 20 och högst 100 timmar, om den tilltalade samtycker till det. Av paragrafens fjärde stycke framgår att en föreskrift om ungdomstjänst får ändras eller upphävas på talan av åklagare, när det finns skäl till det.

10.1.2 Förarbetena till lagstiftningen

Förarbetena till lagstiftningen angående ungdomstjänst finns främst i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1996:32) s. 99–104 och prop. 1997/98:96 s. 149–151.

Den lagtekniska utformningen av ungdomstjänst har gjorts med konstruktionen av samhällstjänst som förebild. Detta innebär att ungdomstjänst endast kan dömas ut genom en särskild föreskrift när påföljden bestäms till överlämnande till vård inom socialtjänsten. Frågan om ungdomstjänst blir därför aktuell först om domstolen finner att förutsättningar föreligger i övrigt för ett överlämnande till vård inom socialtjänsten.

Anledningen till att ungdomstjänst infördes i påföljdssystemet var lagstiftarens ambition att hålla unga lagöverträdare utanför kriminalvården. Särskilt ville man vidga utrymmet för att överlämna unga lagöverträdare till vård inom socialtjänsten i de fall påföljden annars måste bestämmas till fängelse, skyddstillsyn

förenad med fängelse eller sluten ungdomsvård. Tanken är emellertid att ungdomstjänst skall kunna komma till användning även när alternativet inte är ett fängelsestraff. Samhällstjänst däremot används endast som alternativ till fängelse.

Bedömningen av om överlämnande till vård inom socialtjänsten med föreskrift om ungdomstjänst bör komma i fråga får avgöras med beaktande av brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet å ena sidan och hans personliga förhållanden och de av socialnämnden planerade åtgärderna å den andra. Rör det sig om relativt lindrig brottslighet saknas det antagligen skäl att kombinera överlämnandepåföljden med någon tilläggssanktion om de planerade åtgärderna från socialtjänstens sida kan anses tillräckligt ingripande. Rör det sig däremot om allvarigare brottslighet och socialtjänstens planerade åtgärder är av mera begränsad natur är det däremot sannolikt att man behöver förstärka överlämnandepåföljden för att den skall komma ifråga. Även den tilltalades ålder skall vägas in i bedömningen. Ju yngre lagöverträdare desto större är utrymmet för att välja ett överlämnande till vård inom socialtjänsten som påföljd även för allvarlig brottslighet. Det väsentliga enligt förarbetena är att den samlade reaktionen på brottsligheten framstår som rimlig och att det finns en balans mellan brottsligheten och samhällets reaktion.

Kommer domstolen fram till slutsatsen att socialtjänstens insatser – i förekommande fall i förening med dagsböter eller föreskrift om ungdomstjänst – inte är tillräckligt ingripande är domstolen förhindrad att besluta att den unge skall överlämnas till vård inom socialtjänsten. I en sådan situation skall – om synnerliga skäl inte föreligger för ett frihetsberövande – domstolen välja någon annan icke frihetsberövande påföljd, dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn, med tillämpning av de allmänna bestämmelserna om val av påföljd i 30 kap. BrB.

En nödvändig förutsättning för att domstol skall kunna meddela en föreskrift om ungdomstjänst är att den unge förklarat sig villig att följa en sådan föreskrift. Kravet på samtycke motiverades, liksom motsvarande krav vid samhällstjänst, främst av att det saknas praktiska förutsättningar att genomföra ungdomstjänsten mot den unges vilja. Dessutom menade man att kravet på samtycke skall ses mot bakgrund av stadgandet mot tvångsarbete eller påtvunget arbete i art. 4 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Domstolen har vid prövningen av om ungdomstjänst kan komma i fråga också att bedöma den tilltalades förutsättningar att fullgöra vad som åläggs honom. Är den unges personliga förhållanden sådana att det framstår som mindre troligt att han skall klara av att fullgöra ungdomstjänsten, bör domstolen avstå från detta alternativ. Så kan vara fallet om den unge t.ex. lider av betydande missbruksproblem eller bristande utveckling.

Innehållet i ungdomstjänsten och villkoren för dess genomförande skall bestämmas av socialtjänsten genom upprättandet av en plan. Detta kan ske efter det att domen har meddelats, men det är bättre om domstolen redan vid påföljdsvalet kan bilda sig en uppfattning om vad en föreskrift om ungdomstjänst kan komma att innebära. Socialtjänsten bör därför i sitt yttrande särskilt ange om den anser att ungdomstjänst kan bli aktuell och vilket innehåll den i så fall kan få. Det är lämpligt att åklagaren i sin begäran om yttrande gör socialnämnden uppmärksam på att frågan om ungdomstjänst bör behandlas. I ett senare skede kan även försvararen och domstolen ta initiativ till en sådan bedömning. Bedömningen av huruvida det är påkallat att förena ett överlämnande till vård inom socialtjänsten med en föreskrift om ungdomstjänst är dock i sista hand alltid en fråga för domstolen.

Administrationen av ungdomstjänsten sades kunna lösas på olika sätt. Ett alternativ var att låta frivården ha hand om ungdomstjänsten. För denna lösning talade det förhållandet att frivården hade skaffat sig i sammanhanget värdefulla erfarenheter genom arbetet med samhällstjänst. Det andra alternativet var att låta socialtjänsten administrera ungdomstjänsten. För detta alternativ talade att ungdomstjänsten skulle vara en vid påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten meddelad föreskrift. Man framhöll vidare socialtjänstens särskilda erfarenheter och kunskaper i frågor som rör arbete med barn och ungdomar som har begått brott. Man ansåg därför att socialtjänsten borde ha goda förutsättningar att anpassa verksamheten så att den kunde fungera även för de allra yngsta lagöverträdarna. Slutsatsen blev att administrationen av ungdomstjänsten skulle anförtros åt socialtjänsten. Det finns dock ingen formell skyldighet för kommunerna att ordna ungdomstjänst.

Den närmare utformningen av innehållet i ungdomstjänsten har överlåtits på berörda organ inom socialtjänsten. Inriktningen bör dock vara att den dömde skall delta i verksamhet som innebär att han utan ersättning utför arbetsuppgifter liknande de som

förekommer vid samhällstjänst och som är lämpliga med hänsyn till den dömdes ålder och utveckling. I propositionen anfördes att erfarenheterna från samhällstjänsten gav anledning till optimism beträffande möjligheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. Man framhöll att socialtjänsten borde kunna dra nytta av frivårdens erfarenheter och att det därför var önskvärt att det utvecklades ett samarbete mellan dessa organ.

Även om inriktningen på ungdomstjänsten således skall vara att den dömden har att utföra oavlönat arbete, kan innehållet i det enskilda fallet anpassas efter rådande förutsättningar och behov. Det står socialtjänsten fritt att i större eller mindre utsträckning fylla verkställigheten även med annat innehåll än vad som normalt avses med arbete. Det är därför möjligt att låta ungdomstjänsten delvis bestå i att den dömden skall delta i olika påverkansprogram eller i utbildning i angelägna frågor. Den dömden kan också verkställa en del av ungdomstjänsten genom att besöka och ta del av den samhällsnyttiga verksamhet som bedrivs av olika organisationer och sammanslutningar. Som exempel anges i förarbetena organisationerna Röda korset, Stadsmissionen och Länkarna samt sammanslutningar som verkar mot våld eller rasism och föreningar för hjälp och stöd åt brottsoffer. Det är alltså inte nödvändigt att den dömden skall verkställa ungdomstjänsten enbart genom att utföra arbete i egentlig mening. Det viktiga har ansetts vara att den unge ges tillfälle att skaffa sig erfarenhet av samhällsnyttig verksamhet tillsammans med människor som inte ingår i hans vanliga umgänge.

Domstolens föreskrift om ungdomstjänst innebär att den dömden är skyldig att medverka i den verksamhet som socialnämnden bestämt och som kommit till uttryck i den av nämnden upprättade planen. Fullgör inte den dömden vad som ålagts honom i planen innebär det att han bryter mot föreskriften. Detta är en sådan omständighet som socialnämnden omedelbart skall underrätta åklagaren om och som kan läggas till grund för ett undanröjande av överlämnandepåföljden och därmed också av föreskriften om ungdomstjänst. Beslutar domstolen om undanröjande, får den nya påföljden bestämmas med ledning av brottsbalkens allmänna regler för påföljdsbestämning. Vid bestämmandet av den nya påföljden skall domstolen beakta vad den unge genomgått till följd av det undanröjda förordnandet om överlämnande till vård inom socialtjänsten och till följd av föreskriften om ungdomstjänst.

10.1.3 Antalet personer under 21 år dömda till ungdomstjänst respektive samhällstjänst¹

Under år 2003 förekom totalt 2 551 domar där påföljden bestämdes till överlämnande till vård inom socialtjänsten. Av dessa domar förenades överlämnandepåföljden med föreskrift om ungdomstjänst i 529 fall. I 50 av dessa fall tillhörde den dömden den äldre åldersgruppen, 18–20 år.

Samma år förekom 241 domar där påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst. De dömda hörde (vid tiden för domen) i 13 fall till åldersgruppen 15–17 år och i 228 fall till åldersgruppen 18–20 år. Under år 2003 förekom vidare 474 domar där påföljden bestämdes till villkorlig dom i förening med samhällstjänst. I denna grupp fanns 3 fall där den dömden var i åldern 15–17 år och 471 fall där den dömden var i åldern 18–20 år.

10.1.4 BRÅ:s utvärdering

BRÅ kartlade i samband med sin utvärdering av 1999 års påföljdsreform i vilken utsträckning kommunerna hade en uppbyggd ungdomstjänstverksamhet. BRÅ skickade därvid under hösten 2001 en enkät till socialtjänsten i landets alla kommuner och kommundelar med förfrågan om de hade rutiner för ungdomstjänst. Ungefär hälften av de svarande uppgav att de hade sådana rutiner. Av dessa kunde ca 60 procent erbjuda ungdomstjänst i form av både oavlönat arbete och programverksamhet. 30 procent kunde endast erbjuda oavlönat arbete och åtta procent hade ungdomstjänst enbart i form av programverksamhet.

Av de unga som hade utfört oavlönat arbete var det vanligast förekommande att arbetet skett inom kommunala verksamheter. Det näst vanligaste var att arbetet hade utförts åt olika ideella föreningar. Att privata företag hade tillhandahållit ungdomstjänstplatser var mer ovanligt. Det var mindre än tio procent av ungdomarna som hade arbetat på sådana arbetsplatser.

Enkätsvaren belyste enligt BRÅ tydligt att man inom socialtjänsten i många kommuner inte hade förstått skillnaden mellan överlämnandepåföljden och tilläggsåtgärden ungdomstjänst.

Vid utvärderingen framkom att en del åklagare och domare ansåg att ungdomstjänsten borde förstärkas, bl.a. genom att göra den till

¹ Kriminalstatistik 2003, BRÅ, s. 152.

en självständig påföljd. Liknande synpunkter hade även framförts av unga som dömts till böter. De önskade att det i stället hade funnits en möjlighet att utföra oavlönat arbete för att på så sätt betala sin ”skuld” till samhället.

10.1.5 Uppföljning av ungdomstjänsten i Malmö

Vid en granskning av hur Malmö Stads tio stadsdelsförvaltningar organiserade arbetet med ungdomstjänst², konstaterades att totalt 44 ungdomar hade erhållit ungdomstjänst under perioden januari 2001–juni 2002. Fyra av stadsdelsförvaltningarna hade emellertid inte haft någon ungdom som dömts till ungdomstjänst under den nämnda perioden och de hade inte heller några färdiga rutiner för hur ungdomstjänst skulle ha hanterats om det hade blivit aktuellt.

Vid granskningen tillfrågades de socialarbetare som arbetade närmast de dömda ungdomarna om vad de tyckte om påföljden ungdomstjänst. Inställningen till ungdomstjänst var i huvudsak positiv men det framkom även negativa synpunkter.

Ungdomstjänstens fördelar ansågs vara bl.a. att påföljden innebär en meningsfull sysselsättning, en kontakt med vettiga vuxna och en verksamhet som ger struktur i och med att de unga skall passa tider och följa regler. Vidare ansågs ungdomstjänst ge möjlighet till gottgörelse av ett brott. En annan fördel ansågs vara att antalet ungdomstjänststimmar är kopplade till brottets svårhet.

Nackdelarna med ungdomstjänst ansågs vara bl.a. att de yngre inte alltid tar straffet på allvar och att det inte passar ungdomar med omfattande sociala problem. Vidare påtalades att det är tids- och resurskrävande att skaffa platser till ungdomstjänsten.

I rapporten konstaterades att de stadsdelar som hade öppenvårdsenheter som ansvarade för alla delar av arbetet med ungdomstjänst tycktes ha bäst möjlighet att både hitta platser och ge ungdomarna och handledarna tid för uppföljning och stöd. Inom dessa enheter fanns i allmänhet personer som hade god kunskap om påföljdssystemet för unga samtidigt som de i sitt arbete fick möjlighet att ta ett helhetsansvar för ungdomstjänsten.

I rapporten framfördes synpunkten att det vore klokt att inrätta en stadsdelsövergripande funktion för ungdomstjänstplatser. Man menade att även de stadsdelsförvaltningar som aldrig eller sällan

² Håkansson, Annika, m.fl., Ungdomstjänst. En utvärdering av Malmö Stads arbete med brottspåföljden ungdomstjänst, Malmö Högskola, Malmö Stad, 2003.

hade haft ungdomar som dömts till ungdomstjänst därigenom skulle få tillgång till platser med handledare. Möjligheten att tillhandahålla platser som bättre passade till ungdomarnas önskemål och individuella behov skulle därmed öka. Tillgången på platser i stadsdelarnas närområden skulle kunna finnas kvar, liksom den nära kontakten mellan ungdomen och socialarbetarna inom respektive socialtjänst under ungdomstjänsten. Man menade vidare att med en stadsdelsövergripande funktion skulle utbildning och information till handledare kunna förbättras.

10.2 Utredningens överväganden

10.2.1 Ungdomstjänst skall i fortsättningen vara en obligatorisk uppgift för kommunerna

Förslag: Det skall vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att administrera ungdomstjänst. Den nuvarande ordningen strider mot principen om allas likhet inför lagen och kan inte anses förenlig med art. 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

I dag har kommunerna till uppgift att administrera ungdomstjänsten, dock utan att någon formell skyldighet att inrätta rutiner för detta har lagts på dem. I förarbetena konstaterades att flera kommuner redan bedrev sådana aktiviteter som kunde utgöra innehåll i en ungdomstjänst. I de fall kommunerna inte skulle kunna erbjuda ungdomstjänst konstaterades att domstolen var hänvisad till att välja en påföljd inom kriminalvårdens ram.³

Det av BRÅ påvisade förhållandet att endast hälften av landets kommuner hade rutiner för att verkställa ungdomstjänst år 2001 har med fog starkt kritiserats. Mot bakgrund av vad som var skälet till att införa ungdomstjänst och med hänsyn till de goda erfarenheterna av ungdomstjänsten sedan den kommit till användning, är det också utredningens mening att det inte är godtagbart att rutiner för att kunna verkställa ungdomstjänst inte har införts i större utsträckning. En sådan situation är definitivt inte acceptabel utifrån principen om likabehandling, eftersom principen om allas likhet inför lagen blir eftersatt. Att bara vissa kommuner kan erbjuda ungdomstjänst kan inte heller anses förenligt med art. 2 i FN:s

³ Prop. 1997/98:96 s. 182.

konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), vilket förhållande har påpekats av Barnombudsmannen. Mot bakgrund av det anförda finns det enligt utredningens mening mycket starka skäl för att göra det obligatoriskt för kommunerna att administrera ungdomstjänst. Vi föreslår därför att så sker.

Utredningen är medveten om att det är såväl tids- som resurskrävande att skaffa ungdomstjänstplatser och att det uppenbarligen krävs särskild kunskap hos de handläggare inom socialtjänsten som skall hålla i rutinerna kring ungdomstjänsten. Ett alternativ till att göra ungdomstjänst obligatorisk för kommunerna skulle naturligtvis vara att överföra verksamheten till frivården som redan administrerar samhällstjänsten. Utredningen har emellertid gjort bedömningen att det för närvarande saknas tillräckliga skäl att överföra ansvaret till en annan huvudman. Fördelarna med att hålla insatserna som gäller barn och ungdomar samlade inom socialtjänsten överväger. Det är i stället viktigt att de kommuner som har goda erfarenheter av ungdomstjänsten delar med sig av dessa till kommuner som ännu inte skapat rutiner för att kunna verkställa ungdomstjänst. Den föreslagna ordningen kan komma att innebära ett ökat intresse för samverkan mellan kommunerna. Det är också angeläget att det kunskapsutbyte och samarbete med frivården som förutsattes ske när ungdomstjänsten infördes år 1999 kommer till stånd.

10.2.2 Ungdomstjänst som självständig påföljd

Behovet av en ny påföljd för unga lagöverträdare

Bedömning: Det finns behov av ytterligare påföljdsalternativ för unga lagöverträdare, särskild i åldersgruppen 15–17 år, för att i möjligaste mån ersätta användningen av såväl böter som kortare frihetsberövanden. Även vårt förslag vad gäller användningsområdet för socialtjänstpåföljden skapar behov av ytterligare påföljdsalternativ.

Böter är den klart vanligaste påföljden för unga lagöverträdare. För unga som döms i domstol och hör till åldersgruppen 15–17 år är böter en lika vanlig påföljd som överlämnande till vård inom socialtjänsten. De flesta unga erhåller dock böter genom strafförelägganden, utfärdade av åklagaren. År 2003 var det ca 70 procent av

den yngsta gruppen lagöverträdare som fick böter vid lagföring genom strafföreläggande eller dom.

Vi har i avsnitt 9.8 redogjort för att bötesstraff för unga är förenat med en mängd nackdelar. Om den unge – eller dennes föräldrar – har resurser att betala böterna är påföljden inte särskilt kännbar. Saknas resurser att betala böterna blir det i stället ofta vittgående konsekvenser på det ekonomiska och personliga planet som inte bara är momentana utan kan följa den unge under flera år framöver. Detta främjar definitivt inte den unges tillrättaförande i samhället. Antalet bötesstraff för unga lagöverträdare bör därför minskas signifikant.

Även i fortsättningen är det dock angeläget att i möjligaste mån hålla de unga utanför kriminalvården. Vidare skall den mycket restriktiva användningen av frihetsberövande påföljder bestå. Det är också utredningens uppfattning att användningen av de korta frihetsberövandena, dvs. slutna ungdomsvård under kort tid, LSU-straff, bör begränsas i möjligaste mån (se vidare kap. 14).

När det gäller socialtjänstpåföljden anser utredningen, i enlighet med vad som framgår av avsnitt 8.3.7, att denna främst bör väljas som påföljd för den grupp unga lagöverträdare som bedöms löpa stor risk för fortsatt brottsligt beteende. Det skall således inte vara möjligt att mera slentrianmässigt föreslå socialtjänstpåföljd för unga som begår brott. I stället skall denna påföljd föreslås efter en kvalificerad behovs- och riskbedömning. Socialtjänstpåföljden bör således enligt utredningen väljas efter en mer omsorgsfull prövning än vad som är fallet i dag.

Mot bakgrund av det nu anförda finns det behov av ytterligare påföljdsalternativ för unga lagöverträdare. Bristen på lämpliga påföljdsalternativ gör sig särskilt gällande för unga lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Användningen av ungdomstjänst bör utvidgas

Förslag: Ungdomstjänst kan, rätt utformad, vara en tydlig och pedagogisk påföljd för unga. Vidare får ungdomstjänst anses vara förenlig med de straffrättsliga principerna om konsekvens, förutsebarhet och proportionalitet. Ungdomstjänst skall därför införas som självständig påföljd för unga lagöverträdare.

De hittillsvarande erfarenheterna av ungdomstjänsten är goda. Det är tydligt för den unge att det oavlönade arbetet är en reaktion på brott. Vidare finns det ett pedagogiskt värde i att den unge får gottgöra brottet genom arbete. Verkställigheten av ungdomstjänsten torde också upplevas som meningsfull, även om detta till stor del är avhängigt arbetsuppgifternas art. Det finns därtill stora möjligheter att ytterligare utforma innehållet i ungdomstjänsten så att de unga upplever att samhället sätter tydliga gränser när de begår brott. Ungdomstjänst kan också tillgodose kraven på såväl förutsebarhet, konsekvens som proportionalitet. Eftersom det även i fortsättningen skall vara socialtjänsten som skall ha huvudansvaret för barn och ungdomar som begår brott, är det i sammanhanget inte oväsentligt att ungdomstjänsten administreras av socialtjänsten. Nämnade förhållanden ger utredningen uppfattningen att ungdomstjänst har potential att utvecklas till en särskilt lämplig påföljd för unga lagöverträdare.

Frågan om att införa någon form av oavlönat arbete som en självständig påföljd i påföljdssystemet har övervägts tidigare vid ett flertal tillfällen. Ungdomsbrottskommittén var t.ex. inte främmande för en sådan ordning.⁴ Vidare förelåg det enligt Straffsystemkommittén starka skäl för att samhällstjänst borde införas som ett självständigt straff i påföljdssystemet.⁵

Att göra ungdomstjänst till en självständig påföljd innebär att domstolen skall döma den unge direkt till ett visst antal timmar ungdomstjänst på samma sätt som domstolen dömer till böter, fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn. Ungdomstjänsten skall alltså ”stå på egna ben” och inte vara knuten till någon annan påföljd. Det skall inte längre vara en förutsättning att den unge har ett vårdbehov för att kunna döma till ungdomstjänst. Det innebär att påföljden i stor utsträckning kan ersätta såväl böter som, i vart fall kortare, frihetsberövande påföljder. Det är vidare fullt möjligt att ge ungdomstjänsten ett sådant pedagogiskt innehåll att socialtjänstpåföljdens användning kan begränsas till fall där den unges vårdbehov gör sig särskilt gällande.

Det rådande påföljdssystemet anklagas emellertid redan för att innehålla för många påföljder och påföljds kombinationer. En nackdel med att införa en ny självständig påföljd är att det därmed finns en risk att påföljdssystemet blir mer komplicerat och därmed mer svåröverskådligt. Denna aspekt bör dock inte tillmätas någon

⁴ Betänkandet Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35) del A s. 387.

⁵ Betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) del II s. 63–65, 91.

större betydelse eftersom ungdomstjänsten existerar redan i dag som ett inslag i påföljdssystemet för de unga.

En nackdel som dock är förknippad med just ungdomstjänst som ny självständig påföljd, är att den torde komma i fråga endast för lagöverträdare som samtycker till påföljden och som bedöms kunna klara av de krav som den innebär. De unga lagöverträdarnas samtycke till och lämplighet för ungdomstjänst skulle således bli avgörande för valet av påföljd. Inte heller denna nackdel kan dock sägas väga särskilt tungt; redan i dag gäller detta inte bara ungdomstjänsten utan även samhällstjänsten. Samtycke är också en förutsättning för att någon skall ådömas skyddstillsyn med kontraktsvård.

Vad som kan inge vissa betänkligheter mot att utvidga användningen av ungdomstjänst är att den för sin tillämpning är beroende av att det går att uppbringa tillräckligt många lämpliga arbetsuppgifter. Arbetsuppgifter för unga behöver också väljas med särskild omsorg. Därtill kommer att stora krav måste ställas på administrationen av ungdomstjänsten.

Behovet av en ny självständig påföljd för unga lagöverträdare gör sig dock starkt gällande. Utredningen gör bedömningen att fördelarna och utvecklingspotentialen hos ungdomstjänsten klart överskuggar de nackdelar som här har redovisats med ungdomstjänst som en ny självständig påföljd.

Som nämnts tidigare är det utredningens bestämda uppfattning att det skall vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att administrera ungdomstjänsten. När ungdomstjänst inrättas som en självständig påföljd är någon annan ordning helt otänkbar.

Användningsområdet för ungdomstjänst som självständig påföljd

Förslag: Ungdomstjänst kan inte rangordnas i förhållande till de övriga påföljderna. Domstolen skall i stället ha så stora möjligheter som möjligt att använda den påföljd som passar bäst i det enskilda fallet. Tillämpningen av ungdomstjänst skall dock vara begränsad till andra fall än de där endast böter är stadgat för det aktuella brottet. Vidare torde användningen av ungdomstjänst som självständig påföljd för åldersgruppen 18–20 år bli begränsad.

Syftet med ungdomstjänsten är att den skall vara den påföljd som i första hand kommer i fråga för unga, icke vårdbehövande lagöverträdare när inte brottslighetens straffvärde nödvändiggör en längre frihetsberövande påföljd. Ungdomstjänst skall kunna väljas i stället för såväl ett bötesstraff som ett kortare frihetsberövande straff. Vidare skall unga utan ett klart uttalat vårdbehov dömas till ungdomstjänst i stället för att överlämnas till vård inom socialtjänsten. Den nya påföljden ungdomstjänst kan därför inte rangordnas i förhållande till de övriga påföljderna. Domstolen skall i stället ha så stora möjligheter som möjligt att använda den påföljd som passar bäst i det enskilda fallet. Liksom tidigare är det väsentliga att den samlade reaktionen på brottsligheten framstår som rimlig och att det finns en balans mellan brottsligheten och samhällets reaktion.

Finner domstolen vid bedömningen av brottets straffvärde att påföljden kan stanna vid ett bötesstraff, skall domstolen således överväga om påföljden i stället bör bestämmas till ett visst begränsat antal timmar ungdomstjänst. Det skulle naturligtvis föra alldeles för långt att helt försöka ersätta böter med ungdomstjänst. Någon form av begränsning av ungdomstjänstens användningsområde är därför nödvändig. Ungdomstjänst skall på grund härav inte kunna väljas som påföljd i stället för penningböter, varför tillämpningen skall begränsas till andra fall än de där endast böter är stadgat för det aktuella brottet.

Är det fråga om ett brott som på grund av sin art normalt sett förskyller ett kortare frihetsberövande och det framstår som mindre lämpligt att döma till socialtjänstpåföljd, skall det vara möjligt för domstolen att i stället bestämma påföljden till ett högt antal timmar ungdomstjänst. Ju yngre lagöverträdaren är desto större bör utrymmet vara för att välja ungdomstjänst som påföljd även vid förhållandevis allvarlig brottslighet. Högsta domstolen har också funnit att påföljden slutna ungdomsvård inte kan anses vara avpassad för ungdomar som skall frihetsberövas enbart av det skälet att de begått ett artbrott.⁶ Som tidigare påpekats har regeringen i sina direktiv till utredningen uttalat att det måste, liksom tidigare, vara ett mål att minska användningen av frihetsberövande påföljder, särskilt korta sådana. Att öppna upp en möjlighet att ersätta de korta frihetsberövandena för unga lagöverträdare med ungdomstjänst är ett steg i den riktningen.

⁶ NJA 2001 s. 913.

Ungdomstjänst skall kunna användas som påföljd även när det är fråga om återfall i brott, särskilt när det gäller gärningsmän i åldersgruppen 15–17 år. I dessa situationer bör det dock ofta finnas förutsättningar för att döma till socialtjänstpåföljd, eventuellt i förening med en tilläggsföljd.

Att rangordna ungdomstjänsten och socialtjänstpåföljden inbördes är inte möjligt. I ett fall kan ungdomstjänsten vara mer ingripande än vad en socialtjänstpåföljd skulle vara. I ett annat fall kan förhållandet vara det omvända.

Av framställningen torde ha framgått att ungdomstjänst som självständig påföljd främst bör komma i fråga för de under 18 år. Redan i dag döms de som fyllt 18 år till överlämnande till vård inom socialtjänsten med föreskrift om ungdomstjänst endast i undantagsfall. Något större användningsområde av ungdomstjänst som självständig påföljd för åldersgruppen 18–20 år är svårt att se. Det kan inte bli aktuellt att ersätta lägre eller medelmåttiga bötesstraff med ungdomstjänst för denna grupp, utan tillämpningen torde bli begränsad till fall där påföljdsalternativet är ett högt bötesstraff. Det bör röra sig om brott där straffvärdet normalt ligger på 80–100 dagsböter, såsom vid t.ex. rattfylleri, olovlig körning och svårare fall av snatteri. Vid allvarigare brottslighet, där endast böter inte kan komma i fråga, bör alltså för denna åldersgrupp normalt användningen av villkorlig dom eller skyddstillsyn, eventuellt i förening med samhällstjänst, äga företräde framför ungdomstjänst.

En alternativ lösning för 18–20-åringar skulle vara att även låta inrätta samhällstjänst som en självständig påföljd. Ett sådant förslag skulle emellertid inte kunna begränsas endast till de unga lagöverträdarna utan det skulle bli generellt tillämpligt i påföljdssystemet. Frågan härom ryms inte i direktiven för utredningen och vi anser oss därför förhindrade att överväga denna fråga vidare.

10.2.3 Ungdomstjänstens innehåll

Allmänt

<p>Förslag: Ungdomstjänsten skall bestå av arbete. Ungdomstjänsten skall dessutom innehålla moment som innebär att villkoren för ungdomstjänsten klagörs för den unge samt att den unge ges möjlighet att reflektera över sin livssituation och</p>
--

att diskutera det brott han har begått. Ungdomstjänsten skall även bestå av ett avslutande moment där den unge får en återkoppling till hur han genomfört verkställigheten av påföljden. Momenten som inte utgör arbete skall fylla ett mindre antal av de utdömda ungdomstjänststimarna. Socialstyrelsen skall ges bemyndigande att utfärda föreskrifter beträffande den närmare utformningen och hanteringen av ungdomstjänsten.

För att ungdomstjänst skall bli en lämplig påföljd för unga lagöverträdare och utgöra ett trovärdigt alternativ till såväl böter som socialtjänstpåföljd och kortare frihetsberövande påföljder, är det av största vikt att kraven på påföljdens innehåll ställs högt.

Det är en självklarhet att ungdomstjänst skall bestå av ett moment där den unge får utföra någon sorts arbete. I dag finns det även en möjlighet att låta ungdomstjänsten bestå av olika former av program eller utbildning. Skälet som anfördes härför var att påföljden är avsedd för unga personer som kan antas ha ett särskilt behov av fostran och vägledning. Detta skäl är beaktansvärt och gör sig onekligen än mer gällande när ungdomstjänsten inte är kopplad till socialtjänstpåföljden. Ungdomstjänst i sin självständiga form skall visserligen främst vara avsedd för unga lagöverträdare som inte kvalificerat sig för sådan vård som skall erbjudas inom ramen för socialtjänstpåföljden. Många av de unga personer som begår brott är dock, även om de inte har något uttalat starkare vårdbehov, i behov av gränssättning och av vägledning i olika frågor. Risken är inte heller obetydlig för att många av de unga som döms till ungdomstjänst kommer att återfalla i brott. Det är därför mycket viktigt att ungdomstjänsten utformas på ett sådant sätt att de unga upplever att samhället tydligt säger i från att man inte accepterar att den unge begår brott. Påföljden har en viktig gränssättande funktion. Enbart skyldigheten att utföra arbete kan knappast åstadkomma detta. Ungdomstjänsten bör därför utöver det oavlönade arbetet innehålla moment som innebär att socialtjänsten klargör villkoren för ungdomstjänsten för den unge samt ger honom möjligheter att reflektera över sin livssituation och diskutera de brott han begått. Ungdomstjänsten bör även omfatta ett avslutande samtal mellan socialtjänstens representant och den unge samt om möjligt den unges föräldrar och handledaren från arbetsplatsen. Därvid bör den unge ges återkoppling på hur han har genomfört ungdomstjänsten. Nämda moment bör kunna fylla ett mindre antal av de utdömda ungdomstjänststimarna. Det är en

självklarhet att den närmare utformningen av ungdomstjänsten skall ske med beaktande av tillgänglig vetenskap och beprövad erfarenhet.

Ungdomstjänstens trovärdighet hänger på att innehållet i påföljden håller en hög kvalitet. Kvaliteten skall vara hög oberoende var man befinner sig i landet. Med hänsyn till de svårigheter som redan idag är förknippade med kommunerna som huvudmän för socialtjänstpåföljden och ungdomstjänsten, framstår det som absolut nödvändigt att detaljerade riktlinjer ges för hur ungdomstjänsten som självständig påföljd skall utformas. För att åstadkomma detta skall ungdomstjänsten definieras i en särskild verkställighetslag. Med stöd av denna bör lämpligen Socialstyrelsen ges bemyndigande att utfärda föreskrifter beträffande den närmare utformningen och hanteringen av ungdomstjänsten.

I landet har det på olika håll redan tagits lovvärda initiativ till att utforma genomtänkta och strukturerade program för utformningen av ungdomstjänsten som tilläggsstraff. Ett sådant exempel är Tyresö kommun som har utarbetat en särskild metod, som vilar på teoretisk grund. Arbetet i Tyresö kommun presenteras i *bilaga 7*. Sådana initiativ bör givetvis följas upp och tas tillvara vid utformningen av ungdomstjänst som självständig påföljd. Tyresö kommun har också bedrivit ett samarbete med Stockholms universitet i syfte att förena teori och praktik kring frågor om unga som begår brott. Det är önskvärt att sådant samarbete mellan lärosätena och kommunerna kommer till stånd i större omfattning.

En del av den särskilda programverksamhet som i dag används av kommunerna vid verkställigheten av ungdomstjänst kommer inte att kunna utgöra en del av ungdomstjänstens innehåll i framtiden. Det finns dock inget som hindrar att denna programverksamhet kommer till användning även i fortsättningen, då som en del av ett ungdomskontrakt i samband med att en person döms till socialtjänstpåföljd. Det kan även vara aktuellt att vid behov erbjuda ungdomar i riskzonen att delta i dessa program utan att verksamheten har koppling till någon påföljd. För närvarande pågår ett projekt inom BRÅ med syfte att utvärdera kommunernas olika påverkansprogram. Resultaten kommer att redovisas under år 2005 och 2006. Det kan även nämnas att det pågår ett projekt inom BRÅ som kartlägger vilka åtgärder som föreslås inom ramen för påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.

Antalet timmar ungdomstjänst

Förslag: Det antal timmar som kan komma ifråga för ungdomstjänst som självständig påföljd skall vara lägst 20 och högst 150.

Enligt den nuvarande ordningen med ungdomstjänst i form av en föreskrift vid påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten är det lägsta antalet timmar ungdomstjänst som domstolen kan döma ut 20 och det högsta antalet 100. I förarbetena anfördes att antalet timmar vid ungdomstjänst borde vara lägre än vad som gäller i fråga om samhällstjänst.⁷ Vid föreskrift om samhällstjänst är det lägsta antalet timmar som kan dömas ut 40 och det högsta antalet 240.

Det är rimligt att ungdomstjänst som självständig påföljd har ett högre högsta antal timmar än vad som är fallet med ungdomstjänst som tilläggsföljd. Vidare är det rimligt att det högsta antalet timmar ungdomstjänst, som är en utpräglad ungdomspåföljd, även som självständig påföljd sätts lägre än vad som är fallet vid samhällstjänst. Det skall dock finnas tillräckligt utrymme för att låta ungdomstjänst ersätta även kortare frihetsberövande påföljder. De svårigheter som det torde innebära för socialtjänsten att verkställa fall där ungdomstjänsten fastställts till ett mycket stort antal timmar måste också beaktas. Vid denna avvägning finner utredningen att det högsta antalet timmar som kan komma ifråga för ungdomstjänst som självständig påföljd bör vara 150. Vi ser ingen anledning att i fråga om det lägsta möjliga antalet timmar frångå vad som gäller redan i dag, nämligen 20 timmar.

Skall den unge erhålla ersättning för utfört arbete?

Förslag: Det arbete som utförs inom ramen för ungdomstjänsten skall även fortsättningsvis vara oavlönat.

En föreskrift om ungdomstjänst har hittills inneburit att den unge åläggs att utföra oavlönat arbete. En ordning som innebär att de unga lagöverträdarna skall erhålla betalning för det arbete som de utför till följd av att de dömts till ungdomstjänst skulle helt förta effekten av att den unge genom ungdomstjänsten undergår en brottspåföljd. Sveriges internationella åtaganden innebär inte heller

⁷ Prop. 1997/98:96 s. 149–150.

krav på ersättning för arbete som utförs inom ramen för en icke frihetsberövande påföljd. Det arbete som den unge skall utföra inom ramen för en ungdomstjänst skall därför, i enlighet med vad som är fallet i dag med ungdomstjänst som tilläggsstraff, vara oavlönat.

Lämplighetsprövning

Förslag: Domstolen måste även i fortsättningen finna den unge lämplig för ungdomstjänst för att kunna döma till denna påföljd. Till grund för denna prövning skall finnas en av socialtjänsten genomförd lämplighetsbedömning av den unges förutsättningar att fullfölja påföljden. Denna bedömning skall normalt kunna baseras på det underlag som framkommer vid den utredning socialtjänsten utför i anledning av begäran om yttrande enligt 11 § LUL. Lämplighetsprövningen skall betraktas som ett tillfälle att sälla bort de mer uppenbara fall där den unge inte bör komma i fråga för ungdomstjänst.

Hittills har det varit en förutsättning vid såväl ungdomstjänst som samhällstjänst att den som är aktuell för sådan påföljd också har bedömts lämplig för densamma. Det är dock ingen självklarhet att ungdomstjänst som självständig påföljd skall föregås av motsvarande lämplighetsprövning. I t.ex. Norge förutsätter påföljden samhällsstraff (samfunnsstraff), som består av bl.a. oavlönat arbete, inte att någon personundersökning eller lämplighetsbedömning görs.

Det finns dock påtagliga fördelar med en ordning som innebär att det görs en bedömning av den unges förutsättningar att kunna fullgöra det som förväntas av honom vid en påföljd om ungdomstjänst, dvs. en bedömning av om den unge har förmåga att anpassa sig till generella krav på arbetsförmåga, punktlighet, drogfrihet och samarbetsförmåga (jmf KVVFS 2002:5). Som framhållits i tidigare sammanhang är det angeläget att inte i onödan utsätta arbetsgivare som ställer plats till förfogande för ungdomstjänst för risken att den unge missköter sig och inte kan fullfölja ungdomstjänsten. Det är även ur den unges perspektiv angeläget att försöka undvika misslyckanden härvidlag. Utredningen är därför av uppfattningen att domstolen även i fortsättningen måste finna den unge lämplig för ungdomstjänst för att kunna döma till denna påföljd.

Till grund för denna prövning skall finnas en av socialtjänsten genomförd lämplighetsbedömning av den unges förutsättningar att fullfölja påföljden. Denna bedömning skall normalt kunna baseras på det underlag som framkommer vid den utredning socialtjänsten utför i anledning av begäran om yttrande enligt 11 § LUL. Bedömningen bör således sällan innebära något merarbete. Såväl socialtjänsten, åklagaren och domstolen som den unge själv skall kunna ta initiativ till att en sådan personutredning görs. Nivån för när man skall kunna komma i fråga för ungdomstjänst bör dock enligt utredningens mening inte sättas särskilt högt. I stället skall lämplighetsprövningen betraktas som ett tillfälle att sälla bort de mer uppenbara fall där den unge inte bör komma i fråga för ungdomstjänst. Omständigheter som generellt sett kan diskvalificera en ung lagöverträdare från att komma i fråga för påföljden ungdomstjänst kan, liksom framhållits i förarbetena till 1999 års reform, vara att han lider av betydande missbruksproblem eller bristande utveckling.⁸ Betänkligheter kan även hysas mot personer som är uttalat våldsbenägna. Vidare bör särskild omsorg läggas vid att bedöma om det föreligger någon risk eller andra svårigheter för arbetsgivare att ta emot unga när de lider av psykisk ohälsa av något slag.

Det är som tidigare framhållits önskvärt att socialtjänsten förbereder den unge för uppgifterna i ungdomstjänsten och att arbetsuppgifterna väljs med omsorg i varje enskilt fall. Den förberedelse och uppbackning som den unge kan erhålla från socialtjänsten skall förhoppningsvis medföra dels att så många unga lagöverträdare som möjligt kommer ifråga för påföljden, dels att antalet misslyckade ungdomstjänstären den kan hållas nere.

Krav på samtycke

Förslag: För att domstolen skall kunna döma till ungdomstjänst krävs den tilltalades samtycke till det. Det är dock angeläget att den unges ställningstagande till ungdomstjänst baseras på tillräcklig kunskap om vad ungdomstjänst innebär och vilken roll ungdomstjänsten har i påföljdssystemet. Den unges lämplighet för ungdomstjänst skall utredas även i fall där denne inte har lämnat sitt samtycke.

⁸ Departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1997:32) s. 101.

Frågan huruvida en förutsättning för att ådöma någon att utföra oavlönat arbete skall vara att den dömde samtycker därtill har övervägts vid flera tidigare tillfällen.

I förarbetena till den senaste påföljdsreformen, varvid användningen av samhällstjänst utvidgades, påpekade regeringen att det i olika sammanhang hade uttryckts farhågor för att samhällstjänst utan samtycke skulle kunna strida mot Sveriges internationella åtaganden enligt olika konventioner och rekommendationer på människorättsens område.⁹ Främst var det olika bestämmelser om förbud mot tvångsarbete som hade aktualiserats. Regeringen ansåg att det var mindre sannolikt att möjligheten att föreskriva samhällstjänst såsom den var konstruerad skulle anses strida mot Sveriges internationella åtaganden på människorättsområdet, även om kravet på samtycke för själva påföljdsvalet skulle tas bort och man fann därför att frågan om att behålla kravet på samtycke eller inte borde diskuteras också från andra synpunkter.

Mot att behålla kravet på samtycke framfördes att ett sådant krav är principiellt tveksamt eftersom det kan sägas ge den tilltalade ett bestämmande inflytande över samhällets reaktion på hans brott. En annan nackdel med kravet på samtycke sades vara att det begränsar samhällstjänstens tillämpningsområde. Dessutom kunde det, som en remissinstans påpekat, anses olämpligt att ha en ordning som förutsätter att även en tilltalad som förnekar brott tvingas ta ställning till om han samtycker till att fullgöra samhällstjänst. De fördelar med att behålla kravet på samtycke som framhölls var dels att det annars finns risk för att den dömde inte är motiverad, dels att det är särskilt angeläget att försöka undvika misslyckanden när det gäller samhällstjänst eftersom sådana på sikt kan leda till att det blir svårt att finna "arbetsgivare". Man framhöll vidare att det fordras samtycke för att kunna döma till skyddstillsyn med kontraktsvård och för att ett fängelsestraff skall kunna verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Mot bakgrund härav ansåg man att principiella invändningar mot krav på samtycke vid samhällstjänst vägde mindre tungt.

Ställningstagandena hittills vad gäller såväl samhällstjänst som ungdomstjänst har resulterat i krav på att sådant samtycke skall föreligga. Även i andra länder kräver motsvarande påföljder ofta samtycke. Den kanske största invändningen mot denna ordning är att det är i viss mån otillfredsställande att en påföljd för brott skall

⁹ Prop. 1997/98:96 s. 93.

kräva lagöverträdarens godkännande. Den bestraffande effekten kan bli försvagad, i och med att den som begått ett brott kan påverka domstolens påföljdsval. Förutsebarheten i påföljdssystemet kan också sägas minska som en följd av momentet av samtycke.

Ungdomstjänst, som alltså enbart riktar sig till unga lagöverträdare, skulle troligtvis med framgång kunna utföras även av unga som till en början ställer sig avvisande till påföljden. En ordning som kräver samtycke vid ungdomstjänst riskerar att inte fånga upp ett antal för ungdomstjänst i och för sig lämpliga unga som initialt är negativa till en sådan påföljd.

Utredningen har ändå stannat vid att ungdomstjänst även i fortsättningen skall kräva samtycke. En utökad användning av påföljden utan krav på samtycke skulle medföra att rättssystemet riskerade att bli alltför belastat. Det är nämligen troligt att ungdomstjänsten skulle komma att misskötas och den unge på nytt bli föremål för åklagarens och domstolens överväganden i påföljdsfrågan i betydligt fler fall om påföljden gjordes oavhängig av den unges inställning. Synpunkten att det är viktigt att undvika misslyckanden för att kunna engagera arbetsgivare för ungdomstjänst gör sig också starkt gällande.

Det är dock angeläget att den unges ställningstagande till ungdomstjänst baseras på tillräcklig kunskap om vad ungdomstjänst innebär och vilken roll ungdomstjänsten har i påföljdssystemet. För detta ändamål kan det vara värdefullt att upprätta en informationsbroschyr som riktar sig till den unge och dennes föräldrar. Ett sådant material bör utöver information om ungdomstjänstens syfte även innehålla allmänna villkor och krav, regler för sekretess, tänkbara arbetsuppgifter, konsekvenser av misskötsamhet samt vad som gäller vid sjukdom m.m. Med en sådan ordning kan man förutsätta att även många av de som är lämpliga men som initialt är negativa till ungdomstjänst ändrar uppfattning.

Det är även viktigt att den unge får information om att socialtjänsten kan lämna uppgifter om den unge till arbetsplatsen om uppgifterna har relevans för verkställigheten av ungdomstjänsten. Av 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) följer nämligen att sekretessen inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Utredningen är av uppfattningen att den unges lämplighet för ungdomstjänst skall utredas även i fall där denne inte lämnat sitt samtycke. Det kan ju inte uteslutas att den unge vid rättegången,

efter en genomgång med sin försvarare, omvärderar en tidigare negativ inställning till ungdomstjänst.

10.2.4 Den praktiska hanteringen

Allmänt

Det är en självklarhet att den nuvarande utformningen av ungdomstjänst till stor del får ligga till grund för utformningen av ungdomstjänst som självständig påföljd. Vid inrättandet av ungdomstjänst som tilläggsstraff användes samhällstjänst som förebild och i förarbetena uttalades att erfarenheterna från verksamheten med samhällstjänst skulle tas till vara vid arbetet med uppbyggnaden av ungdomstjänsten. Vid en vidareutveckling av ungdomstjänsten är det därför av intresse att även beakta regleringen och den praktiska tillämpningen av samhällstjänsten.

Ungdomstjänstplatser

Bedömning: Antalet fall där unga lagöverträdare ådöms ungdomstjänst kommer att bli stort. Socialtjänsten i kommunerna behöver därför tillföras ytterligare resurser. Erfarenheterna inom frivården när det gäller samhällstjänst bör tas tillvara av kommunerna vid hanteringen av ungdomstjänsten och myndigheterna bör samarbeta. Ungdomstjänsten bör även i fortsättningen bestå av meningsfulla arbetsuppgifter som kan förväntas göra intryck på den unge.

En förutsättning för ungdomstjänst, liksom samhällstjänst, är att det finns arbetsplatser och andra organisationer som är beredda att ta emot dömda för arbete. Erfarenheterna från samhällstjänsten i detta avseende har varit förhållandevis goda. Vid den senaste utvärderingen av samhällstjänstpåföljderna visade det sig visserligen att det som frivården i störst utsträckning hade lämnat synpunkter på var svårigheter att finna arbetsplatser till de samhällstjänstdömda. Detta är i och för sig oroväckande. Som BRÅ poängterade skall frivårdens synpunkter dock ses mot bakgrund av att antalet

dömda till samhällstjänst hade ökat mycket kraftigt sedan påföljden utökades till att gälla även villkorlig dom.¹⁰

Användningen av ungdomstjänst har hittills inte varit särskilt omfattande. Det har kommit till utredningens kännedom att vissa kommuner ändå har upplevt svårigheter med att hitta lämpliga arbetsplatser. Särskilt har det gällt fall där ett mycket högt antal ungdomstjänststimmar har dömts ut.

Utredningens förslag innebär att ungdomstjänsten skall få en betydligt mer vidsträckt användning än vad som är fallet i dag. Ungdomstjänst som självständig påföljd skall utgöra alternativ till såväl bötesstraff och socialtjänstpåföljd som kortare frihetsberövanden. Därtill kommer att ungdomstjänst även i fortsättningen skall kunna dömas ut i förening med socialtjänstpåföljden, se vidare kap. 11. Antalet fall där unga lagöverträdare ådöms ungdomstjänst kommer således att öka i stor omfattning. Det är därför uppenbart att utredningens förslag innebär att socialtjänsten behöver tillföras ytterligare resurser för att klara av att administrera verkställigheten av påföljden.

I förarbetena till 1999 års påföljdsreform påpekades att erfarenheterna inom frivården när det gäller samhällstjänst borde tas tillvara av kommunerna vid hanteringen av ungdomstjänsten och att myndigheterna borde samarbeta. Detta påpekande ökar i aktualitet när antalet ungdomstjänststämmanden ökar i antal. Det är t.ex. fullt möjligt att låta kommunerna få tillgång till den platsbank som frivården har arbetat upp.

Det bör även i fortsättningen vara en ambition att ungdomstjänsten skall bestå av meningsfulla arbetsuppgifter som kan förväntas göra intryck på den unge. Det är viktigt att arbetet inte uppfattas enbart som ett straff som skall "arbetas av". Det är också viktigt att välja arbetsplats med hänsyn till den unges individuella behov och förutsättningar. Frågan vilka arbetsplatser som kan bli aktuella för ungdomstjänstplatser är naturligtvis till stor del avhängig de lokala förhållandena. Hittills har kommunal verksamhet och olika ideella föreningar, trossamfund och andra liknade verksamheter som inte har kommersiella syften varit aktuella. Även statlig verksamhet kan komma i fråga. Om det uppstår svårigheter att hitta lämpliga arbetsplatser kan man även tänka sig att socialtjänsten i egen regi anordnar lämpligt arbete. När det gäller samhällstjänst har kriminalvårdsverket anfört att man bör iaktta

¹⁰ Samhällstjänst – I samhällets tjänst?, BRÅ, 2003, s. 36.

restriktivitet vid placering av dömda i verksamhet som omfattar vård eller omsorg, särskilt av barn och äldre. Av Kriminalvårdsverkets föreskrifter framgår vidare att arbetsuppgifterna inte får vara av den art att samhällstjänsten innebär att oavlönad arbetskraft ställs till den reguljära arbetsmarknadens förfogande (KVVFS 2002:5). Motsvarande synpunkter kan anläggas på ungdomstjänsten.

Det skall även vara möjligt för de unga att komma med egna förslag till ungdomstjänstplatser. I vilken mån dessa kan anses lämpliga får avgöras mot bakgrund av vad som ovan anförts samt med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är enligt den gällande ordningen varken vid ungdomstjänst eller vid samhällstjänst en förutsättning att domstolen vid sitt avgörande har information om vad en sådan påföljd faktiskt kommer att innebära. Det finns alltså inget krav på att en arbetsplats skall vara anordnad innan domstolen dömer i målet. Det är heller inte en förutsättning att domstolen skall ha kunskap om möjliga arbetsplatser eller arbetsuppgifter. Finns sådana uppgifter tillgängliga vid domstolens prövning skall dessa dock naturligtvis redovisas. Det ligger också i sakens natur att innehållet i ungdomstjänsten inte kan fastställas förrän efter domen när det finns kunskap om antalet utdömda arbetstimmar. Det saknas skäl för utredningen att beträffande ungdomstjänsten som självständig påföljd föreslå ändringar i ovan redovisade hänseenden.

Handledning

Förslag: På varje för ungdomstjänst aktuell arbetsplats skall det utses en handledare för de till ungdomstjänst dömda unga lagöverträdarna. Handledarna skall informeras om ungdomstjänstens innebörd och villkor samt de krav som ställs på den unge under verkställigheten. Det är dessutom viktigt att handledarna och deras arbetsgivare erhåller allmän kunskap om ungas förhållanden och villkor så att de får en förståelse för i vilket sammanhang de verkar. Handledaren bör delta vid socialtjänstens avslutande samtal med den unge.

Det är viktigt att den unge, som ofta helt saknar erfarenhet av arbetslivet och som kan känna sig vilsen på den arbetsplats där ungdomstjänsten skall fullgöras, får någon form av stöd på arbetsplatsen. Det måste också finnas någon där som har en

kontrollfunktion. På varje arbetsplats skall det därför utses handledare för de till ungdomstjänst dömda unga lagöverträdarna. Det är viktigt att handledarna och deras arbetsgivare erhåller allmän kunskap om ungas förhållanden och villkor. Det är angeläget att arbetsplatserna och handledarna har en förståelse för i vilket sammanhang de verkar. Socialtjänsten skall naturligtvis även ge information om ungdomstjänstens innebörd i det enskilda fallet och vad den unge har för skyldigheter samt vilka konsekvenserna är vid misskötsamhet. Vidare är det viktigt att handledaren får god stöttning i övrigt av socialtjänsten. Det är dessutom lämpligt att socialtjänsten regelbundet besöker arbetsplatserna så att informationen om arbetsplatsen hålls aktuell samt att en god relation till personalen upprätthålls. Socialtjänsten bör registrera arbetsplatserna i en arbetsplatsbank som fortlöpande uppdateras.

Socialtjänstens handläggare bör sammanträffa med såväl den unge som handledaren från arbetsplatsen för att summera intrycken från verkställighetstiden och för att ge den unge en återkoppling på sina insatser. Det är även önskvärt att den unges vårdnadshavare då är närvarande.

Arbetsplan

Förslag: För ungdomstjänstens genomförande skall socialtjänsten upprätta en för den unge individuell arbetsplan. I vilken takt ungdomstjänsten skall verkställas och omfattningen på varje arbetspass får bestämmas efter en bedömning från fall till fall.

Socialtjänsten skall upprätta en arbetsplan för ungdomstjänstens utförande. Arbetsplanen utgör ramen för ungdomstjänstens utformning i det enskilda fallet. I planen skall anges vad ungdomstjänsten skall bestå i och när den skall utföras samt övriga villkor som kan förekomma. Planen skall ange när arbetspassen skall äga rum och omfattningen på varje arbetstillfälle. Det är en självklarhet att ett villkor för verkställigheten skall vara att den unge inte är påverkad av alkohol eller andra droger. Ett annat villkor är naturligtvis att den unge håller de bestämda tiderna. Arbetsplanen bör även innehålla information om vad som förväntas av den unge om han inte har möjlighet att inställa sig till ett arbetspass, t.ex. vid sjukdom.

Arbetsiderna får naturligtvis anpassas till varje enskilt fall. Utgångspunkten skall vara att ungdomstjänsten skall utföras på fritiden. Det skall därmed vara fullt möjligt för den unge att fortsätta eventuell skolgång eller att sköta ett ordinarie arbete.

I vilken takt ungdomstjänsten skall verkställas och omfattningen på varje arbetspass får bestämmas efter en bedömning från fall till fall. Avtjänandetakten bör också vara beroende av det antal timmar som ungdomstjänsten totalt omfattar samt när den är tänkt att utföras, t.ex. efter skol- eller arbetsdagens slut, på helger eller lov.

Kontroll

Förslag: Såväl handledaren på arbetsplatsen som socialtjänsten har kontrollfunktioner.

Som tidigare har nämnts kommer den utsedda handledaren att ha bl.a. en kontrollfunktion. Ungdomstjänsten förutsätter dock att även socialtjänsten utövar ett stort mått av kontroll. Till en början måste den tänkta arbetsplatsen naturligtvis kontrolleras och bedömas. Vidare måste lämpligheten hos den tilltänkta handledaren kontrolleras. Slutligen – vilket inte är minst viktigt – måste socialtjänsten kontrollera hur den unge sköter ungdomstjänsten. Precis som vid samhällstjänst bör socialtjänsten regelbundet kontrollera den unges närvaro på arbetsplatsen, antingen genom besök på arbetsplatsen eller telefonledes. Även om det ligger i sakens natur att kontrollerna kommer att ha inslag av övervakning, är det viktigt att inte betona bara den aspekten utan också att låta kontrollerna färgas av intresse för hur det går för den unge på arbetsplatsen.

Det har nämnts att ett villkor för verkställigheten är att den unge inte är påverkad av alkohol eller andra droger. Misskötsamhet får anses föreligga om det framgår att den unge är påverkad av alkohol eller andra droger (jfr KVVFS 2002:5).

Reaktioner när ungdomstjänsten inte sköts

Förslag: Misskötsamhet av allvarigare slag skall leda till att åklagaren för talan vid domstol om undanröjande av påföljden ungdomstjänst. När det finns skäl för det skall domstolen dock i stället för att undanröja påföljden kunna meddela den unge en

varning. Även åklagaren kan meddela den unge en varning. Socialstyrelsen bör utforma vägledning för hur socialtjänsten skall agera i olika situationer när den unge missköter ungdomstjänsten.

Det är viktigt att den unge är helt införstådd med vikten av att följa arbetsplanen och att uppfylla de allmänna villkor som är förenade med ungdomstjänsten. Vid misskötsamhet måste socialtjänsten genast reagera.

En avgörande faktor för att ungdomstjänst skall kunna fungera som en trovärdig påföljd vid ungdomsbrott är att misskötsamhet av allvarigare slag leder till att talan förs om undanröjande. Som exempel på situationer då det kan bli aktuellt att undanröja en utdömd ungdomstjänst och döma till annan påföljd kan nämnas att den unge är påverkad av alkohol eller andra droger under verkställigheten, att han vid upprepade tillfällen kommer för sent, att han uteblir från arbetspass, att han begår brott på arbetsplatsen, eller att han utan godtagbara skäl vägrar att medverka i något av momenten under verkställigheten av ungdomstjänsten.

När det finns skäl för det skall domstolen dock i stället för att undanröja ungdomstjänsten kunna meddela den unge en varning. Detta motsvarar vad som i dag gäller om den unge missköter överlämnandepåföljden eller därtill hörande föreskrift om ungdomstjänst. Utredningen har föreslagit att även åklagare skall kunna meddela den unge en varning i sådana fall. Denna möjlighet bör naturligtvis finnas för åklagaren även när ungdomstjänsten utgör en självständig påföljd.

Vid BRÅ:s senaste utvärdering av samhällstjänstpåföljderna¹¹ fann man att de flesta frivårdsenheterna var eniga om hur de skulle hantera både den grövsta och den mildaste formen av misskötsamhet. När det gällde de ”mellangrova” formerna av misskötsamhet förelåg dock större variation mellan frivårdsenheternas hantering.

Ungdomstjänsten kan misskötas på en mängd olika vis. Det finns risk för att socialtjänstens sätt att betrakta och hantera misskötsamhet kommer att variera i allt för stor utsträckning om det inte utarbetas tydliga rutiner härom. För att påföljden skall bli trovärdig krävs en enhetlig tillämpning av dessa frågor. Mot bakgrund härav framstår det som angeläget att någon form av stöd ges till socialtjänsten hur man skall agera i olika situationer när den

¹¹ Samhällstjänst – I samhällets tjänst?, BRÅ, 2003.

unge missköter ungdomstjänsten. Det mest ändamålsenliga torde vara att Socialstyrelsen ger socialtjänsten sådan vägledning.

När förutsättningarna för att verkställa ungdomstjänsten brister

Förslag: Finner socialtjänsten att det krävs större ändringar i en arbetsplan bör saken normalt bli föremål för domstolens prövning. Åklagaren skall vidare kunna föra talan vid domstol om undanröjande av ungdomstjänsten om förutsättningarna för att alls fullgöra en utdömd ungdomstjänst brister, utan att det för den skull är fråga om misskötsamhet.

Om socialtjänsten anser att det behöver göras större ändringar i en arbetsplan bör saken normalt bli föremål för domstolens prövning. För att systemet inte skall bli allt för otympligt är det emellertid rimligt att låta socialtjänsten vid behov göra vissa justeringar i arbetsplanen, utan att behöva informera åklagaren. Det bör vara möjligt för socialtjänsten att ändra i arbetsplanen under pågående verkställighet till följd av förhållanden hänförliga till arbetsplatsen eller till andra förhållanden som uppstår utan den unges egen förskyllan, t.ex. om den unge drabbas av allvarlig sjukdom eller skada. Socialtjänsten bör även ha möjlighet att byta arbetsplats under pågående verkställighet om skälen härför är beaktansvärda. Vidare bör arbetsplanen kunna ändras på grund av hänsynstagande till den unges utbildning och arbete. Däremot bör semester eller dylikt inte medföra uppehåll eller ändringar i övrigt i arbetsplanen.

Det kan också förekomma fall där förutsättningarna för att alls fullgöra en utdömd ungdomstjänst brister. Så kan t.ex. vara fallet om arbetsplatsen inte längre kan eller vill medverka. En annan sådan situation uppkommer om den unge på grund av långvarig sjukdom är förhindrad att uppfylla de åtaganden ungdomstjänsten innebär. Vidare kan verkställigheten omöjliggöras på grund av att den unge skall flytta utomlands. I dessa och liknande fall skall åklagaren kunna föra talan vid domstol om undanröjande av ungdomstjänsten. Annan lämplig påföljd får då väljas.

Återfall i brott

Förslag: Att den unge skall lagföras för nya brott innan en tidigare dom på ungdomstjänst till fullo verkställts skall inte med automatik medföra ett undanröjande av ungdomstjänsten. Återfall i brott kan dock vara en följd av att den unges livssituation är sådan att förutsättningarna att fullgöra en tidigare ådömd ungdomstjänst inte längre är för handen. Åklagaren har därvid att väcka talan om undanröjande av ungdomstjänsten.

Om den unge skall dömas till ungdomstjänst för brott som begåtts innan en tidigare dom till ungdomstjänst börjat verkställas, bör det vid bestämmande av antalet timmar ungdomstjänst i möjlig mån iakttagas att det sammanlagda antalet timmar i de båda domarna inte överstiger vad som skulle ha dömts ut om alla brotten hade behandlats i ett sammanhang.

I 34 kap. BrB finns regler om sammanträffande av brott och om förändring av påföljd när en tidigare dömd person begår nya brott innan den första påföljden har upphört. Där ges i 1 § regler om bestämmande av påföljd om den som för brott har dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård har begått annat brott före domen eller om han begår nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts. Några sådana regler ges däremot inte om den tidigare påföljden är överlämnande till särskild vård, t.ex. vård inom socialtjänsten, eller böter. Detta innebär att en tidigare utdömd sådan påföljd inte kan förklaras avse även det nya brottet. Inte heller kan domstolen undanröja t.ex. en bötespåföljd och i stället döma till annan gemensam påföljd för de "gamla" och de nya brotten. Som framgått i kap. 8 kan däremot ett förordnande med överlämnande till vård inom socialtjänsten undanröjas, inte därför att den unge begår nya brott, utan därför att han bryter mot någon föreskrift om t.ex. ungdomstjänst som meddelats i domen.

Frågan blir då om ungdomstjänsten, när den utformas som en självständig påföljd, i detta hänseende skall behandlas på samma sätt som överlämnande till vård inom socialtjänsten och böter eller om man skall utforma reglerna efter förebild av det som gäller beträffande fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och slutna ungdomsvård.

Vi menar att övervägande skäl talar för att ungdomstjänst som självständig påföljd så långt möjligt bör behandlas på samma sätt

som böter vad gäller hanteringen vid återfall i brott. När det gäller utdömda böter ligger dessa som framgått alltid fast och kan inte undanröjas. Detsamma bör gälla en utdömd ungdomstjänst. Om den unge begår nya brott skall detta förhållande således inte i sig leda till ett undanröjande av ungdomstjänsten. Situationer där den unge fortsätter med brottslighet kommer dock sannolikt i många fall att innebära att förutsättningarna för att påföljden skall kunna verkställas inte längre föreligger. Detta skall normalt medföra att åklagaren väcker talan om att ungdomstjänsten skall undanröjas.

Ungdomstjänst som självständig påföljd bör alltså – i likhet med böter – inte omfattas av regeln i 34 kap. 1 § BrB. Däremot bör det, om den unge skall dömas till ungdomstjänst för brott som begåtts innan en tidigare dom till ungdomstjänst börjat verkställas, vid bestämmande av antalet timmars ungdomstjänst i möjlig mån iakttas att det sammanlagda antalet timmar i de båda domarna inte överstiger vad som skulle ha dömts ut om alla brotten hade behandlats i ett sammanhang.

Preskription m.m.

En ådömd ungdomstjänst bör, på samma sätt som utdömda böter, bortfalla om inte domen börjat verkställas innan fem år förflutit från lagakraftvunnen dom. Det kan nämligen förutsättas att en ådömd ungdomstjänst, som av ett eller annat skäl inte kan verkställas under lång tid, blir undanröjd av domstol på talan av åklagaren. Om den inte blir undanröjd, antingen därför att åklagaren inte för talan därom eller därför att domstolen menar att det saknas skäl för undanröjande, är det inte rimligt att när så lång tid som fem år förflutit från domen kräva att den unge skall fullgöra ungdomstjänsten.

Därjämte bör, också i enlighet med vad som gäller för böter, om det samtidigt förekommer till verkställighet dels fängelse i minst två år eller sluten ungdomsvård i minst två år, dels en ungdomstjänst som har dömts ut innan den frihetsberövande påföljden har börjat verkställas, denna senare påföljd träda i stället för ungdomstjänsten. Inte heller i en situation då den unge blir frigiven efter en så lång frihetsberövande påföljd som två år eller mer är det nämligen enligt vår uppfattning rimligt att kräva att han skall fullgöra ett antal timmars ungdomstjänst som dömts ut ett par år tidigare.

11 Socialtjänstpåföljd i kombination med ungdomstjänst eller böter

11.1 Användning av ungdomstjänst och böter som tilläggsåtgärd

11.1.1 Proportionalitetsprincipen

Principen om proportionalitet är grundläggande i straffsystemet. Principen innebär att det skall finnas balans mellan brottet och samhällets reaktion. Brotts svårhet skall vara avgörande för hur hårt straffet skall vara. Det innebär att ju allvarligare brott desto mer ingripande behöver samhällets reaktion vara.

Socialtjänstpåföljden är särskilt svår att förena med proportionalitetsprincipen. Det är den unges vårdbehov som är avgörande för vilka åtgärder som vidtas av socialtjänsten inom ramen för den socialrättsliga vårdlagstiftningen. De ändringar som gjordes beträffande överlämnandepåföljden vid 1999 års reform tog sikte på att öka domstolens inflytande över bl.a. innehållet i påföljden för att därmed bättre tillgodose kravet på proportionalitet. Enligt direktiven till utredningen skall principen också i fortsättningen ha genomslag i påföljderna.

11.1.2 Lagstiftarens intentioner

Proportionalitetskravet skall inte bara beaktas vid val av påföljd utan skall även tillgodoses inom ramen för påföljden. Före 1999 års påföljdsreform var det främst genom att döma ut dagsböter som proportionaliteten tillgodosågs inom ramen för påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.

I departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare¹ föreslogs att överlämnandepåföljden skulle kombineras med böter i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Man menade att

¹ Departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1997:32).

påföljden i princip alltid skulle förenas med ett bötesstraff. Dessutom föreslogs att det skulle införas en möjlighet att meddela en särskild föreskrift om ungdomstjänst för att på så sätt vidga tillämpningsområdet för överlämnandepåföljden.

Förslaget att alltid förena överlämnandepåföljden med böter stötte emellertid på kritik från remissinstanserna. Kritiken gick i huvudsak ut på att unga personer ofta inte har ekonomiska förutsättningar att själva betala böterna och att sanktionen då riskerar att bli utan verkan gentemot den unge. Vidare anfördes att en presumtion för ett bötesstraff skulle innebära att man avhände sig möjligheten att kunna använda bötesstraffet som en regulator i de fall socialtjänsten endast ansåg sig behöva erbjuda begränsade insatser men straffvärdet var sådant att det var motiverat med ett bötesstraff för att ett överlämnande skulle kunna komma i fråga. Mot bakgrund härav ansåg regeringen att förslaget inte borde genomföras och att överlämnandepåföljden i stället borde förenas med böter bara när det fanns skäl för det.²

Att enbart kunna förena överlämnandepåföljden med böter ansågs dock inte tillräckligt. Regeringen föreslog därför, i överensstämmelse med förslaget i departementspromemorian, att överlämnandepåföljden skulle förstärkas genom införande av en möjlighet att förordna om ungdomstjänst.

Frågan om i vilken utsträckning överlämnande till vård inom socialtjänsten bör kombineras med dagsböter eller med en föreskrift om ungdomstjänst skall enligt förarbetena avgöras efter en avvägning mellan brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet å ena sidan och hans personliga förhållanden och de av socialnämnden planerade åtgärderna å andra sidan. Man fann att det inte var möjligt att närmare ange hur denna bedömning skall ske.³

11.1.3 Utvärderingens resultat

För de drygt 2000 ungdomar som år 2000 dömdes till ett överlämnande till vård inom socialtjänsten var i en knapp femtedel av fallen påföljden förenad med ungdomstjänst. I motsvarande omfattning, dvs. i en knapp femtedel av fallen, förenades påföljden i stället med dagsböter. Det innebär att över 35 procent av alla de

² Prop. 1997/98:96 s. 149.

³ A. prop. s. 151.

som dömdes till överlämnade till vård inom socialtjänsten detta år även fick någon form av tilläggspåföljd.⁴

För att på en övergripande nivå belysa i vilken utsträckning och under vilka förhållanden överlämnandepåföljden hade förenats med böter respektive ungdomstjänst rangordnade BRÅ ungdomarnas brott utifrån brottens abstrakta straffvärde.

När det gäller överlämnandepåföljden visade BRÅ:s undersökning att de ungdomar som fick en tilläggspåföljd i genomsnitt hade begått brott med ett högre abstrakt straffvärde än de som enbart hade överlämnats till vård inom socialtjänsten. De som fick en tilläggspåföljd hade också i genomsnitt något fler tidigare lagföringar och fler bibrott, dvs. det förekom fler brott utöver huvudbrottet. Det framgick dessutom att brottets genomsnittliga abstrakta straffvärde var högre när överlämnandepåföljden förenades med ungdomstjänst än när den förenades med böter.

BRÅ konstaterade att det inte finns något stöd i lag eller förarbeten som direkt kunde förklara att tilläggspåföljden ungdomstjänst tenderar att utdömas vid grövre brott än tilläggspåföljden böter. Man framförde tanken att åklagare och domare kanske uppfattar ungdomstjänst som en mer "substantiell" reaktion än böter och därför ser den som mer lämplig i de grövre fallen.

11.2 Utredningens överväganden

11.2.1 Behovet av att kunna förstärka socialtjänstpåföljden

Bedömning: Det finns starka samhällsnyttiga skäl till att i möjligaste mån använda den påföljd som kan förmodas vara mest effektiv för att motverka att den unge lagöverträdaren återfaller i brott. Det är också angeläget att i görligaste mån undvika frihetsberövande påföljder. Utrymmet för att använda socialtjänstpåföljd bör därför vara så omfattande som möjligt. Domstolen skall således även i fortsättningen kunna kombinera socialtjänstpåföljden med antingen ungdomstjänst eller böter om det finns behov av detta med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

⁴ Enligt BRÅ dömdes 2 551 personer år 2003 av tingsrätt till överlämnande till vård inom socialtjänsten. I 529 av dessa fall kombinerades överlämnandepåföljden med ungdomstjänst och i 306 av fallen med böter.

Domstolen är skyldig att iaktta proportionalitetsprincipen. Det innebär att domstolen är förhindrad att döma till socialtjänstpåföljd om åtgärderna i vårdplanen inte framstår som tillräckligt ingripande i förhållande till brottsligheten.

Utredningen är, som framgår av avsnitt 8.3.7, av uppfattningen att socialtjänstpåföljden främst skall komma i fråga i de fall där den unge lagöverträdaren enligt en kvalificerad bedömning anses ha ett uttalat behov av socialtjänstens stöd och hjälp för att inte fortsätta att begå brott. I de fall där ett vårdbehov saknas eller gör sig mindre starkt gällande skall i stället i första hand ungdomstjänst som självständig påföljd komma i fråga. Det torde därför komma att bli förhållandevis ingripande åtgärder som blir aktuella från socialtjänstens sida vid en socialtjänstpåföljd. Inför en sådan ordning bör övervägas om det finns behov av att även i fortsättningen kunna förena socialtjänstpåföljden med en tilläggsåtgärd.

Socialtjänstpåföljden skall helt anpassas till den unge lagöverträdarens behov av stöd och hjälp i syfte att förhindra fortsatt brottslighet. Alternativet till socialtjänstpåföljd vid allvarlig brottslighet är främst slutna ungdomsvård. Denna påföljd har dock inte alltid bättre möjligheter än socialtjänstpåföljden att skapa förutsättningar för ett socialt välfungerande liv. Det finns självfallet starka samhällsnyttiga skäl till att i möjligaste mån använda den påföljd som kan förmodas vara mest effektiv. Det är också angeläget att i görligaste mån undvika frihetsberövande påföljder. Utrymmet för att använda socialtjänstpåföljden bör därför vara så omfattande som möjligt.

Av det sagda följer att det även i fortsättningen bör finnas möjlighet att förstärka socialtjänstpåföljden i syfte att undvika slutna ungdomsvård. Domstolen skall således kunna kombinera socialtjänstpåföljden med antingen ungdomstjänst eller böter om det finns behov av detta med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

11.2.2 Användningsområdena för ungdomstjänst och böter som tilläggsåtgärd

Förslag: Socialtjänstpåföljden skall, när förhållandena kräver att den kombineras med en tilläggsåtgärd, i första hand kombineras med ungdomstjänst. Böter bör i princip användas endast när den unge inte bedöms lämplig för eller inte samtycker till ungdomstjänst.

Den slutsats man kan dra av BRÅ:s utvärdering är att de faktorer som leder till att överlämnandepåföljden i dag kombineras med en föreskrift om ungdomstjänst i stället för med böter är att brottslighetens straffvärde är högt eller att det rör sig om återfall i brottslighet.

Som BRÅ konstaterade i sin rapport finns det inget stöd i lag för att ungdomstjänst företrädesvis skall användas vid mer allvarlig brottslighet och att böter skall komma till användning som tilläggs-påföljd vid mindre allvarlig brottslighet. Inte heller i förarbetena finns det uttalanden som direkt stöder en sådan tolkning.

Den bild som utvärderingen givit av rättstillämpningen i aktuellt hänseende får dock enligt utredningens mening anses föga överraskande. Det är naturligt att böter, som är den lindrigaste påföljden i vårt straffsystem, används i fall där brottsligheten är mindre allvarlig. Ungdomstjänst infördes också av lagstiftaren för att vidga möjligheterna att använda överlämnandepåföljden för unga lagöverträdare. Att tolka detta som att ungdomstjänst skall komma till användning vid allvarligare brottslighet i jämförelse med när bötesstraffet används som tilläggs-påföljd ligger därför nära till hands.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen skall undersöka om, och i så fall på vilket sätt, bötesstraffets användningsområde kan begränsas. Det bör därför övervägas om den hittillsvarande användningen av tilläggs-sanktionerna är önskvärd.

År 2002 fick lika många unga personer tilläggsstraffet böter som en föreskrift om ungdomstjänst. Med hänsyn till att den grupp som döms till överlämnandepåföljd generellt sett är en utsatt grupp, ofta med sociala problem, kan denna grupp antas ha särskilt dåliga möjligheter att betala böterna. Som framgår av redovisningen i avsnitt 9.8.1 kan böter medföra långtgående konsekvenser ur ekonomisk och social synpunkt. Det framstår därför som ändamålsenligt att – även när det gäller tilläggs-påföljder – öka användningen av ungdomstjänst på bekostnad av användningen av böter. Ytterligare en aspekt som enligt utredningen medför att ungdomstjänst i första hand skall övervägas som tilläggs-påföljd är att den innebär bättre förutsättningar för kontroll av den unges anpassning till samhället. Om böter inte betalas medför det inte några på kort sikt kännbara konsekvenser för den unge. Om i stället en ungdomstjänst missköts blir det förhoppningsvis en omedelbar reaktion från vuxenvärlden. En ungdomstjänst som inte visar sig fungera kan också ge socialtjänsten anledning att vidta

ytterligare åtgärder för den unge. De pedagogiska fördelar som ungdomstjänsten har väger därför tungt. Bötesstraffet å sin sida saknar rehabiliterande inslag och medför inte några möjligheter att motivera den dömda att leva laglydigt. Jämfört med böter överensstämmer ungdomstjänst mer med målsättningen att vårdaspekten skall vara framträdande vid valet av ingripande mot unga lagöverträdare.

Mot bakgrund av det ovan anförda är det utredningens uppfattning att socialtjänstpåföljden, när förhållandena kräver att den kombineras med en tilläggsåtgärd, i första hand skall kombineras med ungdomstjänst. Böter bör därför i princip användas endast när den unge inte bedöms lämplig för eller inte samtycker till ungdomstjänst.

Vi har i avsnitt 10.2.3 föreslagit att antalet timmar ungdomstjänst skall bestämmas till lägst 20 och högst 150 när ungdomstjänst används som enda åtgärd. Frågan är om dessa antal timmar är lämpliga även när det är fråga om att använda ungdomstjänsten i kombination med en socialtjänstpåföljd. Det antal timmar, 20 till 100, som står till buds enligt nu gällande ordning medger enligt vår uppfattning i dessa fall en god möjlighet till differentiering och anpassning till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet. Det saknas därför anledning att föreslå förändringar såvitt gäller det möjliga antalet ungdomstjänsttimmar som domstolen kan döma ut vid användningen av ungdomstjänst som tilläggsåtgärd. I syfte att förenkla regleringen skulle det visserligen kunna vara motiverat att ha samma antal maximala timmar i båda fallen, dvs. 150. Vi finner dock inte att det skälet väger tillräckligt tungt för att föreslå en sådan ökning.

När det gäller användningen av böter som tilläggsåtgärd har vi inte funnit någon anledning att föreslå några förändringar i det möjliga antalet dagsböter som finns enligt nu gällande regler.

11.2.3 Innehållet i ungdomstjänsten

Förslag: Socialstyrelsen bör ge tillämpningsföreskrifter för utformningen av ungdomstjänst som tilläggsåtgärd.

Utredningen har i avsnitt 10.2.3, i anslutning till förslaget att ungdomstjänst skall införas som en självständig åtgärd, också föreslagit förändringar vad gäller innehållet i åtgärden i syfte att

göra den väl anpassad till unga lagöverträdare. Vi har bl.a. berört att ungdomstjänsten även bör ha moment med ett innehåll som innebär att den unge får hjälp med att reflektera över sin livssituation och att bearbeta de brott han begått. Det kan förutsättas att dessa inslag i ungdomstjänsten många gånger kommer att anses överflödiga när ungdomstjänsten kombineras med socialtjänstpåföljden, eftersom denna påföljd i sig ofta innehåller moment av det nu diskuterade slaget. Det är därför troligt att ungdomstjänst som tilläggsåtgärd främst behöver bestå i att den unge skall utföra någon form av arbete. När det gäller denna fråga anser vi att Socialstyrelsen skall ge socialtjänsten närmare vägledning genom tillämpningsföreskrifter.

12 Den s.k. ryggsäcken – olika former för stöd och kontroll

12.1 Utredningens uppdrag

Som ett led i en förstärkning av samarbetet mellan berörda myndigheter, vårdgivare och skola skall utredningen lämna förslag på en modell där en person utses att ha ett särskilt ansvar för den unge genom dels kontroll och uppföljning, dels samordning av de insatser och åtgärder som vidtas från samhällets sida, en s.k. ryggsäck. Förslaget bör ange former för ansvarsfördelning och samarbete samt hur frågor om sekretess och kompetens bör lösas. Denna modell skall även kunna tillämpas av socialtjänsten för barn under 15 år.

I det här avseendet sades viss vägledning och erfarenhet kunna inhämtas genom internationella utblickar och jämförelser av olika modeller för behandling av unga lagöverträdare.

12.2 Vad är en ryggsäck?

I Ungdomsstyrelsen skrift Samverkansprojektet – att hitta former för arbete kring utsatta ungdomar¹ nämns arbetet Hälsans mysterium av Aron Antonovsky, professor i medicinsk sociologi. Där behandlas frågor kring bl.a. förutsättningar för personlig motivation. Enligt Antonovskys resonemang är människans förmåga att klara av svårigheter i livet beroende av individens känsla av sammanhang, som består av tre komponenter, nämligen begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet. Den viktigaste faktorn för motivation anses vara meningsfullhet, dvs. individen måste uppleva att det är ändamålsenligt och önskvärt att delta i en process som påverkar framtiden för honom själv och andra. De personer som arbetar med barn och ungdomar, oavsett om det sker professionellt

¹ Samverkansprojektet – att hitta former för arbete kring utsatta ungdomar, Ungdomsstyrelsens skrifter 2002:7, s. 12.

eller ideellt, kan medverka till att stärka en individs känsla av sammanhang.

Relationer som utmärks av närhet, samarbete och förtroende anses vara en viktig del i arbetet med människor och utgöra en grundläggande förutsättning för skapandet av en situation som främjar förändring, växt och utveckling.² I den allmänna debatten har det också ställts krav på att barn skall tilldelas en vuxen person om barnet visar att det behöver någon tillitsfull vuxen att knyta sig till och låta sig påverkas av. Exempelvis har det påtalats att det skulle vara värdefullt och praktiskt med en sådan följeslagare i skolan.³ Det arbete som föreningen KRIS bedriver gentemot bl.a. unga som har begått brott kan ses som ett försök att svara upp till de ungas behov av en nära relation till en person som kan motivera och stödja dem i förändringsarbetet.

I Sverige är förordnande av kontaktperson enligt SoL en av de mest använda insatserna för barn och ungdomar. En bra fungerande kontaktperson skulle mycket väl kunna fullgöra den funktion en ryggsäck är tänkt att ha. Vi kommer därför att utförligt redogöra för regleringen kring kontaktperson och de erfarenheter som finns kring denna insats.

Beskrivningen av ryggsäcken har också mycket gemensamt med det system av "Youth Offending Teams" med anställda "case-workers" som inrättades i England och Wales i slutet av 1990-talet. Framställningen kommer därför även att innehålla en redogörelse för detta system.

Den tänkta ryggsäcken skall ta ett helhetsgrepp om den unge och hans situation. Målet är att få den unge "på rätt spår", dvs. att skapa förutsättningar för ett återförande till ett socialt välfungerande liv. Det centrala för den unge är familjen, skolan, vännerna och närmiljön. Det ligger därför nära till hands att även dra paralleller med användningen av strukturerade öppenvårdsprogram. Ett sådant program är multisystemisk terapi (MST), som inriktar sig just på de nämnda aspekterna i den unges livssituation. I bl.a. Norge används MST i stor omfattning som insats för barn och unga som har allvarliga beteendeproblem eller riskerar sådana. Mot bakgrund härav kommer vi att presentera denna behandlingsmetod närmare.

² Betänkandet Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. (SOU 2004:3) s. 281.

³ Artikel av fil.dr. leg. psykolog Zelma Fors, Göteborgs-Posten den 29 maj 2004.

12.3 Youth Offending Teams

I den år 1998 i England och Wales införda The Crime and Disorder Act reglerades att alla kommuner skulle inrätta Youth Offending Teams (YOT). Dessa team består av representanter från ett flertal olika myndigheter, bl.a. socialtjänsten, polisen, skolan, sjukvården och frivården. YOT:s ledning skall koordinera de nämnda aktörernas arbete med barn och ungdomar. Ambitionen är att ta vara på myndigheternas samlade information om barn och unga som begår brott eller befinner sig i riskzonen. Alla aktörer skall samverka och den unges hela livssituation skall tas i beaktande vid bedömningen av vilka åtgärder som skall vidtas. På grund av teamens breda sammansättning anser man sig kunna möta barnens och ungdomarnas behov på ett mycket ändamålsenligt sätt.

Inom YOT identifieras den unges individuella behov efter en nationell standard. Man identifierar de problem som ligger bakom att den unge begår brott och bedömer den risk personen i fråga utgör för omgivningen. Detta arbete möjliggör för YOT att bestämma lämpliga insatser för den unge i syfte att förhindra brottslighet. Man arbetar på individnivå men även strukturellt och målmedvetet för att förebygga och minska ungdomskriminaliteten i det egna lokalområdet.

Till YOT:s ansvarsområden hör bl.a. att hålla utbildning för föräldrar, vars barn har dömts i domstol, i syfte att stärka föräldrarna i sitt föräldraskap, att ge stöd till unga häktade genom t.ex. stödsamtal och utbildningsinsatser, att ordna utbildningsplatser till dem med bristande skolgång samt att skriva yttranden till domstol och närvara vid de ungas rättegångar. Vidare har man ett nära samarbete med brottsofferjourer och erbjuder brottsoffer medling.

Inom varje YOT finns ett antal "caseworkers" anställda. Varje ung person som begår brott knyts till en särskild caseworker. Denna person skall finnas till hands för den unge och bidra med hjälp och stöd i olika situationer. En caseworker skall dessutom koordinera de 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 skall 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.

12.4 Strukturerade öppenvårdsprogram – t.ex. MST

Ett behandlingsprogram vars innehåll påminner om ryggsäcksmodellen är som nämnts MST. Programmet har vunnit mark i Norge (mer än 600 familjer med ungdomar har mottagit MST) och har också börjat användas i vissa svenska kommuner, bl.a. i Stockholm, Göteborg, Malmö och Halmstad.

MST är ett program som inriktar sig på behandling av barn och ungdomar med antisocialt beteende. Sådant beteende består enligt programmets definition av ett brett spektrum av beteenden där bl.a. missbruk och kriminalitet men också skolk och lögn ingår. Samtliga uttryck för antisocialt beteende behandlas med det program som MST utvecklats. Ett kriterium på antisocialt beteende är att det uppfattas som problematiskt p.g.a. konsekvenserna det medför för ungdomen och/eller omgivningen och att det föranleder reaktioner från barn- och ungdomsvården eller rättsväsendet. En sådan konsekvens kan vara att ungdomen löper risk att bli omhändertagen. Programmet är individualiserat på så sätt att man utgår från varje familjs specifika bekymmer.

I MST-modellen betraktar man problemen som en del i ett socio-ekologiskt system, som inbegriper både det inomfamiljära och det utomfamiljära (skolan, närmiljön med grannar och vänner, samt myndigheter och andra professionella system). Genom att förändra ekologin förändrar man förutsättningarna för beteendets uppkomst och existens.

MST-terapeutens uppgift är att tillsammans med förälder eller annan vårdnadshavare klargöra hur beteendet ”passar in” i systemets ekologi och att formulera interventioner som förändrar ekologin. Arbetet bedrivs i familjen och närmiljön och innebär i perioder dagliga besök i den unges hem och skola.

MST-programmet bygger på lagarbete (3–4 terapeuter och en klinisk teamledare som också är handledare), även om terapeuterna så gott som uteslutande arbetar ensamma i sina ärenden. Varje vecka har teamet handledning och går igenom sina ärenden och kontrollerar att arbetet utförs enligt programmets intentioner.

Terapeutlaget är tillgängligt för familjen 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan under den tid familjen är med i programmet. Den genomsnittliga tiden för att fullfölja programmet är fyra månader.

Det krävs att terapeuterna har god utbildning inom relevanta discipliner (psykolog eller socionom och terapeututbildning) och stor erfarenhet av behandling. För närvarande finns inga personer

med kompetens för att utbilda MST-terapeuter i Sverige utan all utbildning bedrivs via USA.

Verksamheten med MST i Norge har utvärderats. Det visade sig att MST är ett effektivt program för ungdomar med allvarliga beteendeproblem som bor hemma. Man fann vidare att MST förebygger placeringar av den unge utanför hemmet och reducerar i betydande grad omfattningen av beteendeproblemen upp till två år efter genomförandet av MST-programmet.

12.5 Kontaktperson

Ryggsäcksmodellen, så som den beskrivs i direktiven, har som redan påtalats mycket gemensamt med en stödinsats som redan tillämpas av socialtjänsten i arbetet med barn och ungdomar som begår brott, nämligen förordnande av kontaktperson.

Insatsen kontaktperson, eller liknande stöd, regleras på flera håll i lagstiftningen, bl.a. i SoL, LVU och LVM. Vanligen rör det sig om en insats utförd av lekmän som mot viss ersättning utför någon form av socialt arbete på uppdrag av de sociala myndigheterna. Det kan emellertid också vara fråga om en person, som är anställd inom socialtjänsten och som har en gedigen utbildning med relevans för uppdraget. Nedan följer en redogörelse för bestämmelserna om kontaktperson enligt SoL och LVU med avseende på barn och unga med asocialt beteende. Kontaktmannaskap enligt LVM kommer vi bara i korthet att beröra.

12.5.1 Kontaktperson enligt SoL

Bakgrund

SoL är en ramlag som ersatte bl.a. barnavårdslagen, barnomsorgslagen och socialhjälpslagen. Den nya SoL baserades på tanken att sociala insatser skulle grundas på helhetssyn, frivillighet, självbestämmande och normalisering. Insatser utom hemmet skulle dessutom grundas på kontinuitet, flexibilitet och närhet. Till följd av de nya principerna fick bistånd enligt SoL inte längre uppfattas som kontrollerande eller tvingande. Tvingande bestämmelser mot barn och missbrukare samlades i stället i LVU och LVM.

En övervakare enligt barnavårdslagen kunde tillsättas mot den unges och föräldrarnas vilja. Insatsen hade tydliga inslag av kontroll

och stämde därför inte överens med principerna i den nya SoL. I stället infördes möjligheten att förordna om kontaktperson eller kontaktfamilj. Detta är den enda detaljerade bestämmelsen i SoL om stöd- och hjälpinsatser i hemmet. Insatsen skall bygga på frivillighet, ömsesidighet och tilltro och innebär varken kontroll eller skyldighet till rapportering.⁴

Innehållet i insatsen kontaktperson/kontaktfamilj

Insatsen kontaktperson/kontaktfamilj regleras numera i 3 kap. 6 § tredje stycket SoL. Enligt bestämmelsen har socialnämnden möjlighet att utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till insatsen. Bestämmelsen om kontaktperson gäller var och en som behöver hjälp i personliga angelägenheter. Den enskilde har inte en ovillkorlig rätt att få en kontaktperson eller kontaktfamilj utsedd för sig, utan det är socialnämnden som avgör om det finns sådant behov.

Kontaktperson/kontaktfamilj enligt SoL är i dag en av de vanligaste insatserna för barn och unga. I lagstiftningen och den nationella statistiken görs ingen skillnad på kontaktperson och kontaktfamilj. Det har dock visat sig att det i allmänhet är stor skillnad på i vilka situationer de två formerna tillämpas i praktiken. Kontaktfamilj kommer nämligen främst till användning för yngre barn och då närmast som avlastning för föräldrarna. Kontaktperson däremot utgör främst en insats för äldre barn och ungdomar och skälet i dessa fall är ofta kopplat till den unges egna beteendeproblem. I båda fallen finns det brister i barnens och ungdomarnas sociala nätverk. Inte minst gäller detta frånvaron av fäder – när insatsen blir kontaktfamilj finns det ofta ingen pappa som kan dela ansvaret och när insatsen blir kontaktperson finns det ofta ingen pappa som förebild.

För utredningens del är främst insatsen i form av kontaktperson av intresse. Den fortsatta framställning kommer därför att koncentreras på denna form.

⁴ Johnsson, Lisbeth och Regnér, Margareta, *Ensamma föräldrar och vanliga familjer. En studie av insatsen kontaktfamilj inom socialtjänsten*, Göteborgs Universitet, Institutionen för socialt arbete, Skriftserien 2003:8, s. 6-7.

Insatsen är alltså frivillig och förutsätter samtycke. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det. Det är viktigt att föräldrarna blir delaktiga i processen. Utan deras samtycke torde det vara svårt att få till stånd en verkningsfull insats.

I SoL nämns inget om vilka kvalifikationer som kontaktpersonen skall ha. Den enskildes behov blir helt avgörande för vilken person som ska rekryteras för den aktuella stödinsatsen.⁵ Var och en som är lämplig för uppgiften kan utses, såväl förtroendevald som tjänsteman hos nämnden eller någon annan.⁶ Kontaktpersonens huvuduppgift är att ge råd och stöd i personliga angelägenheter. Uppgifterna kan t.ex. vara att hjälpa den enskilde att bryta sig loss ur en olämplig miljö eller att underlätta sökande efter arbete, bostad eller en passande utbildning. Kontaktpersonen skall emellertid endast fungera som stöd och bör inte ta över vad den enskilde själv skall göra.

Kontaktpersonen skall som nämnts inte vara någon form av övervakare. Uppdraget innefattar varken någon skyldighet att kontrollera den unge eller att rapportera till socialtjänsten om vad man erfar om den unge. Kontaktperson omfattas dock av den generella anmälningskyldigheten. Vidare omfattas kontaktpersoner av socialtjänstsekretessen.

Alltsedan insatsen kontaktperson infördes har den varit föremål för diskussion. Det har bl.a. ifrågasatts om insatsen bör användas vid svår problematik hos den unge, om den bör utföras av icke professionella personer och om kontaktpersonen bör vara en förlängd arm till socialtjänsten. Socialstyrelsen betonade t.ex. i en rapport från 1985 att insatsen kontaktperson/kontaktfamilj inte borde tillsättas för svåra ärenden, dvs. när klienten krävde professionellt socialt kunnande. Socialstyrelsens uppfattning var att insatsen inte fick ersätta arbete av yrkeskompetent personal och man menade att det inte var lämpligt att använda insatsen i ärenden där det fanns risk för att barnet inom en överskådlig tid riskerade att bli omhändertaget.⁷

⁵ Grönwall, Lars, m.fl., Socialtjänstens mål och medel. Handboken om socialtjänsten, 3 uppl., Stockholm, 1991, s. 168.

⁶ A.a. s. 175.

⁷ Andersson, Gunvor och Bangura Arvidsson, Maria, Vad vet vi om insatsen kontaktperson/-familj? En kunskapsöversikt, Meddelanden från Socialhögskolan 2001:1, Lunds universitet, s. 14.

I litteraturen har det hävdats att även om kontaktpersoner inte var avsedda att användas i alltför ”tunga” ärenden, är det inte uteslutet att dessa resurser kan utnyttjas också när problemen är svåra och insatsen kanske måste kombineras med, eller föregås av, ett mera yrkesmässigt socialt och psykologiskt stöd.⁸

12.5.2 Kontaktperson enligt LVU

En möjlighet att utse en kontaktperson som tvångsåtgärd infördes år 1985 i LVU (22 §). Detta trots att man tidigare i förarbetena hade ansett ett förfarande där det krävdes samtycke för att utse en kontaktperson vara effektivare än att förordna en kontaktperson mot den enskildes vilja.

Bestämmelsen om kontaktperson i LVU är tillämplig på ungdomar under 20 år som har missbruksproblem, begår brott eller betar sig på annat liknande sätt. Den unges situation skall vara sådan att det kan antas att tvångsvård kommer att behöva beredas honom, om han inte avbryter sitt destruktiva beteende. Syftet med bestämmelsen är att ge socialtjänsten möjlighet att gripa in, oberoende av samtycke, i ett tidigare skede än vad som är möjligt med en vårdansökan. Socialnämndens beslut att tillämpa sådant s.k. mellantvång bör normalt ha föregåtts av intensiva försök att skapa kontakt och få till stånd frivilliga lösningar.

Inte heller beträffande kontaktperson enligt LVU har det ställts upp några särskilda kvalifikationer för den person som skall utses. I förarbetena angavs att det är den unges och familjens behov av råd och stöd som bör vara avgörande, men man pekade på att uppgiften regelmässigt kommer att vara mycket tidskrävande, speciellt under den första tiden.⁹

I litteraturen¹⁰ har anförts att det ibland kan vara mest lämpligt att en tjänsteman hos socialnämnden utses. Det har angetts att det i så fall bör vara en fältassistent eller en socialsekreterare med särskilda kunskaper i ungdomsarbete som känner den unge sedan tidigare och som är väl förtrogen med förhållandena i den unges miljö och på grund härav har de bästa förutsättningarna att vinna den unges förtroende. Man har dock pekat på att det i andra

⁸ Grönwall, Lars, m.fl., Socialtjänstens mål och medel. Handboken om socialtjänsten, 3 uppl., Stockholm, 1991, s. 191.

⁹ Prop. 1984/85:171 s. 25.

¹⁰ Norström, Carl, och Thunved, Anders, Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2003, 16 uppl., Stockholm, 2003, s. 286-287.

situationer kan vara mer lämpligt att utse någon från socialnämnden fristående person. Nämnden har då ansvaret för att kontaktpersonen får det stöd som han eller hon behöver för att kunna klara sin uppgift. Man har vidare pekat på att flera kommuner under senare år har utvecklat väl fungerande system med kontaktpersoner. Kontaktpersonerna har förberetts för uppgiften genom att delta i viss utbildning anordnad av socialnämnden och får kontinuerligt stöd i form av handledning av socialarbetare med erfarenhet av behandlingsarbete inom ungdoms- och missbruksområdet.

Beslut om skyldighet för den unge att hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson innebär ett krav på den unge att på det sätt och i den utsträckning som närmare anges i en upprättad behandlingsplan träffa den av nämnden utsedde personen. Beslutet ger kontaktpersonen ett särskilt ansvar att följa hur den unges levnadssätt utvecklas och bygga upp en motivation hos den unge att bearbeta sin situation. Kontaktpersonen torde ofta kunna arbeta med ett gott stöd från den unges föräldrar.¹¹

Det har emellertid visat sig att möjligheten att förordna om kontaktperson enligt 22 § LVU har kommit till användning i mycket liten omfattning. I rapporten ”Vad vet vi om insatsen kontaktperson/-familj?” tar man som exempel upp att det endast var 28 kontaktpersoner utsedda med tillämpning av LVU den 31 december 1997.¹² Fallen är så få att de inte längre särskiljs i offentlig statistik. Kommunerna är ovilliga att använda sig av insatsen och det saknas forsknings- eller utvärderingsrapporter och dylikt i fråga om kontaktperson enligt LVU.

Även Ungdomsbrottskommittén konstaterade att mellantvånget i 22 § LVU så gott som aldrig användes; den 31 december 1990 var det endast 18 ungdomar som var föremål för denna åtgärd. Vid samma tidpunkt var det 1 715 ungdomar i åldern 15–17 år som hade kontaktperson enligt SoL.¹³

¹¹ Prop. 1984/85:171 s. 42.

¹² Andersson, Gunvor och Bangura Arvidsson, Maria, Vad vet vi om insatsen kontaktperson/-familj? En kunskapsöversikt, Meddelanden från Socialhögskolan 2001:1, Lunds universitet, s. 7.

¹³ SOU 1993:35 s. 172.

12.5.3 Rekrytering av kontaktpersoner

En viktig fråga beträffande insatsen kontaktperson är rekryteringen av lämplig person. Svenska Kommunförbundet har gett ut en publikation (Kontaktperson/familj/vänner 2000 – en insats enl SoL) där man redogör för att många kommuner har tillsatt en särskild kontaktsekreterare med ansvar för rekrytering och utbildning av kontaktpersoner. Kommunförbundet noterar att denna kontaktsekreterare endast arbetar gentemot kontaktpersonen och att den person som stödet är avsett för skall ha kontakt med sin socialsekreterare.

Kommunförbundet har ställt upp tre olika modeller för rekrytering av kontaktpersoner (och kontaktfamiljer).

Den ena modellen är klientrelaterad. Detta innebär att kontaktperson söks när behov uppstår, ofta letar man i nätverket runt den som insatsen är avsedd för. När det gäller en tonåring menar man att det kan vara lättare att ha en kontaktperson som denne litat på och känner sedan tidigare.

Den andra modellen är inriktad på målgrupp, dvs. man försöker förmå specifika grupper av personer att intressera sig för att bli kontaktpersoner. Som exempel på målgrupper nämns personer knutna till föreningar, arbetsplatser och skolor.

Den tredje och sista modellen avser allmän rekrytering. I detta fall vänder man sig till den breda allmänheten genom att annonsera efter kontaktpersoner i dagspress och bedriva kampanjer.

Personer som visar intresse för uppgiften att vara kontaktperson utreds i fråga om lämplighet av socialtjänsten. Omfattningen och tillvägagångssättet vad gäller sådan utredning skiljer sig åt mellan kommunerna.¹⁴

12.5.4 Undersökningar som rör den praktiska tillämpningen av insatsen kontaktperson

Vad vet vi om insatsen kontaktperson/-familj – En kunskapsöversikt

År 2001 presenterades en översikt av den kunskap som fanns beträffande kontaktperson/kontaktfamilj i rapporten ”Vad vet vi

¹⁴ Andersson, Gunvor och Bangura Arvidsson, Maria, Vad vet vi om insatsen kontaktperson/-familj? En kunskapsöversikt, Meddelanden från Socialhögskolan 2001:1, Lunds universitet, s. 16.

om insatsen kontaktperson-/familj”.¹⁵ Uppdraget att göra denna översikt hade givits CUS. Rapporten behandlar kontaktperson/kontaktfamilj enligt SoL.

I kunskapsöversikten refereras till ett projekt i Göteborg, Kontaktmannapoolen, om vilket det lämnades en rapport år 1999. Kontaktmannapoolen tillkom på initiativ av Fältenheten Centrum i anledning av att man behövde någon form av stödjande personer kring de unga som var aktuella hos socialtjänsten. Kontaktmannapoolen är en del av kommunens verksamhet men ingår inte i socialtjänsten. De rekryterade kontaktpersonerna får tillgång till handledning en gång i månaden. I översiktsrapporten refereras bl.a. följande från undersökningen om Kontaktmannapoolen¹⁶:

Vilka värden innehar då de frivilliga kontaktpersonerna som inte professionella socialarbetare har? Det finns olika argument. De frivilliga insatserna väntas ta sin utgångspunkt i vardagslivets relationer. En vardagsrelation är inte fokuserad på de dimensioner i den unges liv som är av mer problematisk art, medan det professionella perspektivet är probleminriktat. Genom icke-professionella personer försöker man efterlikna de relationer som vanligtvis existerar i vardagslivet, som vän, kamrat eller syskon (där syftet i detta speciella projekt var att ålderskillnaden inte skulle vara alltför stor). Samtidigt åtar sig den professionelle socialarbetaren ett visst övergripande ansvar för själva stödsituationen. Vardagsrelationen förs därmed in i en behandlings-situation. (s. 19).

Kunskapsöversikten innefattar även en genomgång av ett antal uppsatser på C- och D-nivå. Uppsatserna gav en enhetlig bild i fråga om organisationen och förfarandet inom socialtjänsten. I större kommuner fanns det i allmänhet en särskild avdelning eller person som hanterade rekrytering av kontaktpersoner/kontaktfamiljer och som även skötte informationsverksamhet, annonser och/eller kontakter med redan engagerade personer angående nya uppdrag m.m. När handläggande socialsekreterare har behov av en kontaktperson eller kontaktfamilj vänder de sig till rekryteringsavdelningen eller den person som har hand om rekryteringen. Därefter är det den handläggande socialsekreteraren som tar över ärendet och sköter uppföljningen. Frågor om utbildning, information m.m. kan dock ligga kvar på rekryteringsavdelningen. I mindre kommuner finns det mer sällan en ”bank” av intresserade personer

¹⁵ Andersson, Gunvor och Bangura Arvidsson, Maria, Vad vet vi om insatsen kontaktperson-/familj? En kunskapsöversikt, Meddelanden från Socialhögskolan 2001:1, Lunds universitet.

¹⁶ A.a. s. 31.

och familjer till uppdrag som kontaktperson alternativt kontaktfamilj. Förfarandet i fråga om rekrytering och utformning av insatsen varierar alltså från kommun till kommun.¹⁷

I en undersökning framkom synpunkter på samarbetet med socialförvaltningen. De intervjuade kontaktpersonerna/kontaktfamiljerna efterlyste handledning och menade att eftersom de inte har så stora erfarenheter av den problematik de möter, har de behov av att ha någon att prata med och rådfråga. Vidare uppgav de att de har behov av att ha någon som lyssnar när de behöver ”prata av sig”, någon som bryr sig, och frågar hur det går och uppskattar vad de gör. De allra flesta efterlyste handledning.¹⁸

Av undersökningsmaterialet framgår att insatsen kontaktperson/kontaktfamilj uppfattas positivt av samtliga berörda parter. Socialsekreterare uttrycker att insatsen kontaktperson är mycket användbar i det sociala arbetet och menar att den blivit populär på grund av att den ger positiva vinster för klienten, minskar tonåringars känslor av ensamhet och tomhet samt blir en del av klienternas nätverk. Samtidigt betonar man vikten av att kontaktpersonen används som medmänskligt stöd och inte som en repressiv åtgärd.¹⁹

Kontaktpersonens uppgift beskrivs enligt undersökningen ofta i termer av att vara en ”vanlig” medmänniska, som kan ge stöd och hjälp till ett fungerande vardagsliv. I detta ingår att få den unge att delta i meningsfulla fritidsaktiviteter och att inte skolka från skolan. I CUS-rapporten konstateras dock dels att vi inte vet något om effekterna av insatsen, dels att det är en grannlaga uppgift att bestämma vilka kriterier som är adekvata som mått på lyckat resultat och hur lång tid som ska ha gått, innan resultat lämpligen avläses.²⁰

BRÅ:s utvärdering

I BRÅ-rapporten ”Vad händer med unga lagöverträdare?”²¹ konstaterades att socialtjänsten i drygt en femtedel av 199 studerade yttranden föreslog kontaktperson som insats. Vanligt var

¹⁷ A.a. s. 42.

¹⁸ A.a. s. 23.

¹⁹ A.a. s. 51-52.

²⁰ A.a. s. 101, 111.

²¹ Vad händer med unga lagöverträdare? Om överlämnande till vård inom socialtjänsten., BRÅ-rapport 2002:19.

att socialtjänsten angav att kontaktpersonen skulle ge den dömda hjälp till en mer strukturerad fritid, ge den dömda stöd och social närvaro samt en mer positiv vuxenkontakt. Vanligen skulle den unge träffa sin kontaktperson en till två gånger per vecka. I ett fåtal av de studerade fallen angavs bara att kontakten skulle vara tät eller regelbunden. Insatsen skulle oftast pågå under i första hand sex månader för att sedan omprövas.

Som exempel på en väl genomarbetad och konkret beskrivning av insats i form av kontaktperson redovisades följande (s. 27):

Syftet med kontaktperson för NN blir att vara något av en 'manlig förebild', ge både stöd och visa på gränser. Stötta NN i skolarbetet och framtidsmöjligheter och visa på meningsfulla fritidsaktiviteter. Kontaktpersonen skall även medverka i samarbetet med Maria Ungdom samt med modern och sambon, brodern och eventuella andra anhöriga. Beslut om kontaktperson avser en 6-månadersperiod med kontinuerlig uppföljning från utredaren. Omfattningen är 8 timmar per vecka.

Statistik

Socialstyrelsen har i sin rapport "Statistik Socialtjänst 2003:9, Barn och unga – insatser år 2002" redogjort för bl.a. omfattningen av socialtjänstens öppenvårdsinsatser år 2002. Kontaktperson/kontaktfamilj var den öppenvårdsinsats som berörde flest barn och unga. Det var ca 22 000 barn och unga som fick sådan insats vid något tillfälle under året. Därefter var insatsen "behovsprövat personligt stöd" vanligast och berörde ca 18 700 barn och unga. Under 2002 ingick totalt 5 100 personer någon gång i ett strukturerat öppenvårdsprogram. Kontaktperson/kontaktfamilj var vanligast bland barn i åldern upp till 12 år. De äldre ungdomarna, 18–20 år, fick i större utsträckning personligt stöd; ca 3 000 ungdomar var föremål för den typen av insats, medan ca 2 300 hade kontaktperson någon gång under året. I åldersgruppen 13–17 år var det 7 300 unga som hade behovsprövat stöd och 7 000 som hade kontaktperson/kontaktfamilj.

Rapport om den våldsrelaterade ungdomskriminaliteten i Stockholm

År 2001 presenterades en FoU-rapport om den våldsrelaterade ungdomskriminaliteten i Stockholm.²² Rapporten omfattar 44 ungdomar under 18 år som under år 1999 av Stockholms tingsrätt blev dömda för misshandel eller rån. Undersökningen skulle bl.a. leda till en beskrivning av hur socialtjänsten arbetar med ungdomar och vilka insatser som sätts in, särskilt beträffande de fall där påföljden blir överlämnande till vård inom socialtjänsten.

När det gäller ungdomarnas bakgrund fann man att mer än hälften av ungdomarna kom från socialt belastade hem och hälften i denna kategori hade dessutom en allvarlig social problematik.

Speciellt bland dessa ungdomar med den svåraste problematiken var det vanligt att de hade blivit aktuella hos socialtjänsten genom anmälningar från flera olika håll ungefär samtidigt. Socialtjänstens första insats var i regel en tids stödkontakt med en socialsekreterare vid stadsdelsförvaltningen. Om mer omfattande insats beviljades bestod åtgärderna oftast i kontaktperson, kontakt med Maria ungdomspoliklinik, mellanvård (se nedan) och familjebehandling. Det var stora skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna i fråga om hur snabbt dessa insatser sattes in.

En tredjedel av den undersökta gruppen ungdomar hade någon gång haft kontaktperson. Som längst hade insatsen varat tre år. Vanligtvis var uppdraget kortare, omkring ett år. Orsaken till att uppdraget upphörde angavs ofta vara att insatsen inte hade gett önskat resultat. Mer än hälften av de ungdomar som fick en kontaktperson hade en svår social problematik och så många som två tredjedelar av dem blev någon gång senare placerade utanför hemmet.

Rapport om socialtjänsten och barn som anmäls för brott

Länsstyrelsen i Stockholms län har i samverkan med länsstyrelserna i Västra Götalands och Skåne län genomfört en verksamhetstillsyn av socialtjänstens arbete med barn under 15 år som aktualiserats hos socialtjänsten på grund av kriminalitet och/eller missbruk.

²² Puhakka, Olavi, Den våldsrelaterade ungdomskriminaliteten i Stockholm, FoU-rapport 2001:9, Stockholms stad.

Studien genomfördes med anledning av att det fanns en oro för att andelen ungdomar som hamnar i denna typ av problematik ökar.

Granskningen gick ut på att besvara frågan om socialtjänsten lever upp till bestämmelsen i 5 kap. 1 § SoL, att i nära samarbete med hemmet sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver.

Länsstyrelsen i Stockholms län har redovisat resultatet av sin granskning i en rapport nr 22:2003. Rapporten visar på brister i socialtjänstens arbete med barn under 15 år som begått brott. Endast en liten andel av anmälningarna ledde till att barnens behov utreddes. Av de barn som utreddes var det bara i hälften av fallen som utredningen ledde till någon typ av insats. Den insats som oftast användes var kontaktperson.

Rapporten ”Mellanvård för kriminella ungdomar – En studie av 133 ungdomar fem år efter avslutad mellanvård”²³

Sedan år 1989 används i Stockholm en vårdform för kriminellt belastade ungdomar som kallas mellanvård. Olika mellanvårdsprogram är olika utformade. Den rubricerade rapporten byggde på en undersökning av mellanvårdsprogram som kännetecknades av att;

- de vände sig till kriminella ungdomar i åldern 15–20 år,
- huvudsyftet var att bryta den kriminella utvecklingen och stärka ungdomarnas självförtroende och självkänsla,
- de byggde sin verksamhet kring intressanta och utmanande ämnen för ungdomar, t.ex. bilar, idrott och teater,
- behandlingen skedde utan tvång,
- verksamheten ägde rum dagtid,
- verksamheten bedrevs av stiftelser eller enskilda firmor, och
- finansierades av kommunerna genom köp av vårdplatser.

Målet var att behandlingstiden skulle pågå ett till två år.

Vård och behandling varvades med studier på grundskolenivå och praktisk verksamhet. Därutöver fick varje ungdom en kontaktperson som bland annat skulle hjälpa denne att sköta kontakter med myndigheter och föräldrar. Kontaktpersonens uppgift var också att uppmuntra den unge att hitta en fritidssysselsättning.²⁴

²³ Sundell, Knut, m.fl., Mellanvård för kriminella ungdomar. En studie av 133 ungdomar fem år efter avslutad mellanvård, FoU-rapport 2000:1, Stockholm Stad.

²⁴ A.a. s. 19.

I stort sett alla de undersökta ungdomar som var positiva till det mellanvårdsprogram de deltagit i, nämnde två viktiga faktorer med vården. Dessa var dels att de hade fått förtroende för vuxna, dels att vården innebar struktur och ordning. När ungdomarna tvingades lämna projekten var det många av dem som kände sig svikna eller övergivna av personalen. Ungefär hälften av ungdomarna hade beskrivit kontakten till någon i personalen på ett sätt som förde tankarna till den kontakt som normalt finns mellan barn och föräldrar. I rapporten nämns att personalen kan ha kommit att fungera som ersättningsföräldrar för ungdomarna, dvs. vuxna som på heltid engagerat sig i ungdomarna och som gett dem ”villkorslös kärlek”. I rapporten poängterades att knappt någon av de intervjuade ungdomarna hade beskrivit sådan kontakt till de socialarbetare som de hade haft stödsamtal med eller till någon personal vid de särskilda ungdomshemmen eller fängelset. Detta talar enligt rapporten för att den bästa hjälpen till unga kriminella kan vara en nära känslomässig kontakt med en vuxen person.²⁵

Projektet Perrongen

År 1997 påbörjades i Uppsala ett projekt i samarbete med socialtjänsten i syfte att utveckla metoder i öppenvård för att kunna stärka utvecklingen för unga i åldern 12–20 år. Verksamheten, som sedan 1999 är permanent och kallas Perrongen, vänder sig till unga som bl.a. tidigt har gjort sig skyldiga till brott och till unga med skol-, missbruks- och psykiska problem. Kontakt med vuxna har ofta haft ingen eller liten positiv påverkan på de unga. Arbetet med de unga bedrivs bl.a. genom ett utökat kontaktmannaskap. Grundtanken är att de unga skall kunna bo kvar i sin vanliga miljö. Insatserna skall stärka och stötta såväl de unga som deras familjer. Kontaktpersonerna (som kallas stinsar) kan medverka vid utredningen av den unges skydds- och riskfaktorer. Kontaktpersonerna, som ges regelbunden handledning, skall ge ungdomarna nya perspektiv och infallsvinklar på relationer och sammanhang och visa på valmöjligheter för den unge samt vara en vuxen person som den unge kan lita på. Vidare är det ett nära samarbete mellan familjen, socialtjänsten och den unge genom att man har gemensamma möten varje månad. För varje ung person som skall

²⁵ A.a. s. 103

ingå i projektet formuleras dessutom skriftliga målsättningar som också följs upp.

Rekrytering av kontaktpersoner utgör en del av verksamheten och kontaktpersonerna knyts till verksamheten genom anställning. Kontaktpersonerna får handledning varannan vecka, antingen individuellt eller i grupp. Socialsekreterarna har gått en handledarutbildning som motsvarar tio högskolepoäng.

Kontaktman enligt LVM

En något annorlunda typ av kontaktperson än den i SoL och LVU finns i LVM och kallas kontaktman. Om socialnämnden genom anmälan eller på något annat sätt får kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård, skall nämnden inleda en utredning. I samband härmed skall socialnämnden även utse en tjänsteman hos nämnden som skall svara för kontakterna med missbrukaren och med olika vårdgivare (8 §). I förarbetena har denna person kallats kontaktman. Kontaktmannen skall följa den enskilde klienten under hela utrednings- och vårdtiden. Till uppgifterna hör att informera den enskilde om vilka regler som gäller för vården samt förmedla kontakt med andra i hans eller hennes närhet som kan bistå, förutsatt att personen samtycker till att sådana kontakter tas. Vidare skall kontaktmannen tillsammans med klienten och institutionen planera och förbereda de hjälpinsatser som bedöms nödvändiga inför utskrivningen. Det rör sig främst om att tillgodose behovet av bostad och arbete.²⁶ Efter vårdtidens slut eller om tvångsvård inte kommer till stånd finns inte längre någon grund för en kontaktman enligt LVM. Om det är befogat och i överensstämmelse med den enskildes vilja kan en kontaktperson i stället utses enligt SoL. I förarbetena anges att det är naturligt att samma person hos socialnämnden även får ett ansvar för de eventuella frivilliga insatser som kan komma i fråga.²⁷

LVM-utredningen har nyligen i sitt betänkande *Tvång och förändring* föreslagit att bestämmelsen i 8 § LVM om kontaktman skall upphävas. Man har funnit att bestämmelsen i praktiken inte fyller någon funktion längre, eftersom ansvarig handläggare av utredningen ofta är samma person som utses att vara kontaktman i LVM:s mening. Hur socialtjänsten väljer att lösa uppgiften att

²⁶ SOU 2004:3 s. 218.

²⁷ Prop. 1987/88:147 s. 95.

informera och stödja klienten under den tid som denne vistas på ett LVM-hem anser man inte bör föreskrivas i lag.²⁸

12.5.5 Mentor

Allmänt

Den funktion en kontaktperson enligt SoL har, kan i många fall likställas med att vara mentor. Användningen av mentorer för unga är utbredd internationellt sett, inte minst i USA och England är verksamheten omfattande. Nyligen har vidare ett projekt i Danmark med mentorer för unga kriminella utvärderats.

Nedan följer en redogörelse för de riktlinjer för mentorverksamhet som finns i England och Wales samt för det danska projektet.

England

Rättssystemet för unga har till syfte att förebygga brott och återfall i brottslighet. I England och Wales har man inrättat en myndighet, Youth Justice Board (YJB) för att leda detta arbete. YJB har bl.a. till uppgift att samla och sprida kunskap om effektiva metoder i arbetet med barn och ungdomar som begår brott. Ambitionen är att detta arbete skall vara så effektivt som möjligt och bedrivas i enlighet med beprövad erfarenhet och forskning.

YJB har ställt upp riktlinjer på ett antal områden till vägledning för det praktiska brottspreventiva arbetet. Ett sådant område är användningen av mentorer.²⁹

Det förebyggande arbetet går ut på att identifiera barn och ungdomar som riskerar att hamna i kriminalitet och att hjälpa dem att undvika en sådan utveckling. Man har funnit att ett sätt att åstadkomma förändring är att erbjuda den unge en mentor. Insatsen är helt frivillig och syftar till en relation mellan den unge och en stödjande vuxen. Förutom att relationen skall grundas på vänskap skall den sikta mot att åstadkomma konstruktiva förändringar i den unges liv och beteende.

²⁸ SOU 2004:3 s. 454.

²⁹ Key elements of effective practice – Mentoring, Edition 1, Youth Justice Board for England and Wales.

YJB anger att forskning har visat att det för att lyckas med insatsen krävs bl.a. dels omfattande kontakt mellan mentorn och den unge, dels att den unge är positiv till åtgärden. Vidare är det viktigt med tydliga mål för insatsen, t.ex. vad den unge skall uppnå i fråga om utbildning.

Faktorer som forskningen däremot har funnit verkar ineffektivt på insatsen är bl.a. auktoritära mentorer och ett mentorskap som inte har ett klart mål utan endast är av stödjande karaktär.

När det gäller mentorernas kompetens anger riktlinjerna från YJB att mentorer behöver utbildas i hur de skall arbeta mot de mål som ställts upp för den unge inom mentorprogrammet. Sådan utbildning sägs vara avgörande för att insatsen skall kunna bli framgångsrik. Utbildningen skall fokuseras på mentorernas förmåga att bl.a. kommunicera, motivera och sätta gränser.

Över huvud taget visar riktlinjerna från YJB på en strukturerad och medveten arbetsmodell för insatsen med mentorer. Ett viktigt inslag är dessutom att insatsen skall dokumenteras och utvärderas.

Danmark

I Danmark har det sedan några år tillbaka pågått ett projekt inom kriminalvården där unga kriminella med utländsk bakgrund har fått en mentor. Projektet har utvärderats med hjälp från Aalborg Universitet.³⁰

Mentorerna är vuxna personer som skall bidra till att den unge integreras i samhället. De skall vara en positiv förebild för den unge. Det skall vara ett tätt samarbete mellan mentorerna och utslussningskonsulenterna eftersom den sistnämnde även fungerar som koordinator och rådgivare för mentorerna.

Den unge erbjuds möjligheten att få en mentor och insatsen bygger på frivillighet. Intentionen är att den unge själv skall vara med i processen att hitta en lämplig mentor. En mentor inleder sitt uppdrag i samband med den unges utslussning från frihetsstraff och uppdraget pågår därefter under övervakningsperioden. Insatsen kan även förlängas om den unge så önskar.

Mentorerna avlönas av kriminalvården (Kriminalforsorgen) med en fast månadsersättning samt ersättning för utlägg. Kriminal-

³⁰ Prieur, Annick och Skov Henriksen, Lars, Arrangerede venskaber – mentorordning for unge straffedømte af anden etnisk oprindelse,, Sociologisk Arbejdsrapport Nr. 15, 2003, Sociologisk Laboratorium, Aalborg Universitet.

vården förutsätter att mentorn ägnar sig åt sitt uppdrag åtminstone 10 timmar i månaden. Kontakterna kan därutöver variera i omfång, intensitet och karaktär.

En förutsättning för ett gott mentorskap är enligt rapporten att det utvecklas en relativt tät, personlig och förtroendefull relation mellan den unge och mentorn. Mentorerna skall hjälpa de unga med att bli vuxna. Mentorns insats består bl.a. i praktisk hjälp till den unge med att få struktur på vardagen. Det kan t.ex. röra sig om att skaffa arbete eller utbildning. Det kan även röra sig om att föra den unges talan inför bank, kommun och andra myndigheter. På det personliga planet består uppdraget i att bygga upp den unges självförtroende och skapa en mer positiv inställning till tillvaron samt att få den unge att reflektera över sina brottsliga handlingar. De enda kvalifikationerna som ställs på mentorerna är att de är ostraffade och kan danska.

Projektet med mentorer har fallit väl ut och man hyser inget tvivel om att en mentor i många fall kan vara den rätta hjälpen för unga som begår brott. Man har funnit att de viktigaste faktorerna i fråga om mentorns möjligheter att fullgöra sitt uppdrag på ett bra sätt är förmåga att ta sig tid, engagemang och en positiv, sympatisk, och ibland till och med kärleksfull inställning till den unge. Det förhållandet att en mentor bygger upp en förtroendefull relation till den unge under lång tid är det som skiljer mentorskapet från de kontakter som den unge är van vid att ha med myndighetsrepresentanter.

Utvärderingen av projektet visar inte på att unga kriminella med utländsk bakgrund skulle ha en större nytta av en mentor än andra unga danskar i samma situation. Familjeförhållanden, arbetslöshet osv. ser i stället ut att spela en större roll för om den unge hamnar i kriminalitet än den etniska bakgrunden. Möjligheten till mentorer kommer i framtiden därför att erbjudas utan hänsyn till etnicitet.

12.6 Utredningens överväganden

12.6.1 En organisation som liknar den engelska ordningen

Bedömning: Vi har inte tillräckligt underlag för att säga att den engelska ordningen med YOT skulle vara en gångbar modell i Sverige. Det är dock av intresse att följa utvecklingen inom YOT och det arbete som bedrivs där.

Den ordning som finns i England och Wales med Youth Offending Teams innebär att myndigheterna tar ett samlat och kraftfullt grepp om problematiken kring barn och unga som begår brott och som löper risk att fortsätta med kriminalitet. Det går inte att dra för stora paralleller mellan de engelska förhållandena och de svenska. Vi har inte tillräckligt med underlag för att säga att det skulle vara en gångbar modell för oss. Ett införande av motsvarande system i Sverige skulle dessutom innebära mycket omfattande organisatoriska förändringar med ändrade ansvarsförhållanden och långtgående ekonomiska konsekvenser. Det är dock av intresse att följa utvecklingen inom YOT och det arbete som bedrivs där. Det utbyte av erfarenheter mellan de myndigheter som verkar vid ungdomsbrott enligt vad vi föreslår i avsnitt 8.3.6 och den utbildning vid där förordrar kan förhoppningsvis förbättra myndigheternas samsyn och på sikt leda till att vi närmar oss den engelska ordningen. Redan en sådan ökad samsyn kommer enligt vår bedömning att innebära förbättringar för den enskilde.

12.6.2 Användningen av strukturerade öppenvårdsprogram

Bedömning: Strukturerade öppenvårdsprogram som t.ex. MST erbjuder enligt utredningens mening i många fall en adekvat behandling av barn och unga som begår brott och vi kan se att sådana program då kan vara en lämplig insats för denna målgrupp.

Bland strukturerade öppenvårdsprogram är MST en väldokumenterad metod som har uppvisat goda resultat när det gäller arbetet med unga som har allvarliga beteendeproblem eller riskerar att utveckla sådana problem. Genom en sådan behandling kan institutionsvård kanske undvikas. Målsättningen med MST är att familjen skall bli i stånd att lösa sina problem på egen hand. Metoden används på sina håll i Sverige och resultaten av behandlingen kommer att följas upp. Det är även angeläget att bevaka utvecklingen och resultaten i Norge. Strukturerade öppenvårdsprogram som t.ex. MST erbjuder således enligt utredningens mening i många fall en adekvat behandling av barn och unga som begår brott och vi kan se att sådana program då kan vara en lämplig insats för denna målgrupp. De är dock resurskrävande och kan förväntas komma till användning främst i de fall då det behövs

intensiva insatser under en begränsad tid. Självfallet är det av stor betydelse att möjligheten att ge sådan behandling tas till vara i så stor utsträckning som möjligt. Antalet unga personer som är i behov av sådant stöd och sådan kontroll som avses med ordet ryggsäck i våra direktiv torde dock vara större än det antal som kan komma i fråga för t.ex. MST. Det måste därför finnas också andra åtgärder som kan komma till användning för att täcka behovet av s.k. ryggsäck.

12.6.3 Insatsen kontaktperson

Den nuvarande ordningen

Bedömning: Insatsen kontaktperson enligt SoL och LVU kan ofta vara en lämplig insats för barn och unga som begår brott. Det är dock angeläget att socialtjänsten har en hög ambition i fråga om dels kontaktpersonernas kvalifikationer, dels socialtjänstens utbildning av och handledning till kontaktpersonerna. Stor vikt bör läggas även vid att ”rätt” person utses som kontaktperson.

Det är viktigt att barn och unga har bra och nära relationer till vuxna personer. Dessa bör inte bara vara goda förebilder utan skall även kunna visa på de ungas möjligheter i samhället och inge dem hopp för framtiden. För de allra flesta unga fyller föräldrar, släktingar och andra nära vuxna den unges behov av sådana relationer. Lösningen på de behov som den s.k. ryggsäcken skall bidra till att tillgodose finns således normalt i den unges omgivning. För unga med asociala problem kan det dock förhålla sig så att de vuxna runt den unge inte räcker till eller inte finns till hands.

Även om den svenska forskningen kring kontaktperson är begränsad, finns det mycket som talar för att denna insats, när den fungerar väl, fyller en viktig funktion i arbetet med unga som begår brott. Internationell forskning tyder t.ex. på att denna typ av insatser har nått bra resultat i fråga om att utveckla den unges sociala förmåga och påverka den unges beteende.³¹ Vidare finns det, som vi beskrivit, goda erfarenheter i andra länder från verksamhet

³¹ Lipsey, Mark W. and Wilson, David B., Effective Intervention for Serious Juvenile Offenders: A Synthesis of Research, Loeber, Rolf, and Farrington, David P. (editors), Serious & Violent Juvenile Offenders. Risk Factors and Successful Interventions, USA, 1998, s. 313 ff.

med mentorer för unga, en insats som har stora likheter med den svenska insatsen kontaktperson. Den svenska rapporten om mellanvård har också pekat på att en nära personlig kontakt mellan den unge och en vuxen person är väldigt viktig i arbetet med att hjälpa unga med asocialt beteende.

Uppgifterna för en kontaktperson enligt SoL är allmänt beskrivna i lagens förarbeten. Man framhöll dock att mycket av kontaktpersonens arbete skulle komma att kräva särskilda kunskaper och att det därför var viktigt med utbildning på området både för socialtjänstens personal och för andra som ville arbeta som kontaktpersoner.

Enligt utredningens mening är det mycket som tyder på att insatsen kontaktperson kan vara en värdefull insats för barn och unga som begår brott. Vad uppdraget som kontaktperson innebär måste naturligen variera från fall till fall. Det är dock angeläget att socialtjänsten har en hög ambition i fråga om kontaktpersonernas kvalifikationer samt socialtjänstens utbildning av och handledning till kontaktpersonerna. Stor vikt bör läggas även vid att "rätt" person utses som kontaktperson.

Vi menar alltså att den nuvarande insatsen kontaktperson enligt SoL och LVU ofta kan vara en lämplig insats för barn och unga som begår brott.

Det finns ett behov av att utveckla insatsen kontaktperson

Bedömning: De som är kontaktpersoner för unga som begår brott och riskerar att skapa sig en kriminell livsstil behöver särskild kompetens och handledning för att kunna utföra ett bra arbete. Det finns emellertid välgrundade farhågor om att kontaktpersoner för unga med den nämnda problematiken ofta får otillräckligt med stöd från socialtjänsten.

Tanken med insatsen kontaktperson enligt SoL var vid bestämmelsens tillkomst att den främst skulle användas i ärenden med lättare social problematik. I den mån insatsen använts i sådana ärenden finns det som vi nyss påtalat också anledning att utgå från att den fungerar väl och att kontaktpersonerna väl fyller sin roll.

Kontaktpersonerna verkar dock i ökande omfattning få ärenden där den unge kringgärdas av omfattande och svårgripbara sociala problem. Detta förhållande har ökat kraven på såväl socialtjänsten

som kontaktpersonerna. Det finns emellertid välgrundade farhågor om att kontaktpersoner för unga med den nämnda problematiken ofta får för lite stöd från socialtjänsten att klara av sitt uppdrag. Kommunförbundet redogör t.ex. för att det t.o.m. hör till undantagen att kommunerna erbjuder kontaktpersonerna en introduktionskurs i vad det innebär att vara kontaktperson.³² Med tanke på de problematiska frågor som kontaktpersonerna kan komma att ställas inför borde en sådan kurs vara en självklarhet.

De som är kontaktpersoner för unga personer som begår brott och riskerar att skapa sig en kriminell livsstil behöver särskild kompetens för att kunna utföra ett bra arbete. Även om det i en del fall kanske kan vara tillräckligt att kontaktpersonen har en regelbunden kontakt med den handläggande socialsekreteraren för rådgivning, torde det dock i flertalet fall krävas en större stödinsats i form av såväl utbildning som rådgivning och handledning för att uppdraget skall kunna utföras på bästa sätt. Kommunförbundet har vidare pekat på att ett problem med insatsen förefaller vara frånvaron av metoder för arbetet med insatsen kontaktpersonen och att det inte minst i svårare fall torde vara viktigt med en arbetsplan över uppdragets innehåll och vad som förväntas från alla involverade parter.³³

Särskilt kvalificerade kontaktpersoner för vissa unga som begår brott

Förslag: Insatsen kontaktperson enligt såväl SoL som LVU för unga som ännu inte fyllt 21 år bör utvecklas till ett mer avancerat stöd i de fall detta krävs. För de under 15 år som begår brott, särskilt för de allra yngsta, är det viktigt att behovet av en sådan kvalificerad kontaktperson alltid utreds. Vid socialtjänst-påföljd skall insatsen kunna ingå i ungdomskontraktet eller vara en del av LVU-vården. Socialtjänsten bör i sitt yttrande enligt 11 § LUL särskilt redovisa sina överväganden i fråga om behovet av sådan kontaktperson.

Som vi redan har konstaterat fungerar insatsen kontaktperson förmodligen väl i de fall där den unge inte har en alltför komplex problembild utan mest är i behov av en god förebild och kontakt

³² Kontaktperson/familj/vänner 2000 – en insats enl SoL, Svenska kommunförbundet, 2000.

³³ A.a. s. 29-31.

med en vuxen person. Däremot är det mycket som tyder på att det finns brister förenade med den nuvarande tillämpningen av insatsen kontaktperson i de fall då problemen är mer mångfacetterade. Utformningen av insatsen kontaktperson bör enligt vår uppfattning kunna uppvisa en betydligt större spännvidd än vad som är fallet i dag.

Vi finner därför att den nuvarande insatsen kontaktperson enligt såväl SoL som LVU för unga som ännu inte fyllt 21 år bör utvecklas till ett mer avancerat stöd i de fall detta krävs. Om insatsen tillämpas på rätt sätt och ges erforderliga resurser anser vi nämligen att den, generellt sett, kan vara en verkningsfull insats även för barn och unga i riskzonen och att en kontaktperson väl kan leva upp till de krav som ställs på den s.k. ryggsäcken.

Brottslig verksamhet i tidig ålder är en viktig varningssignal i fråga om den unges fortsatta utveckling. För de under 15 år som begår brott, särskilt för de allra yngsta, är det därför enligt utredningens uppfattning påkallat att behovet av en kvalificerad kontaktperson alltid utreds. Även för unga över 15 år som begår brott bör en kvalificerad kontaktperson många gånger vara en lämplig insats. Socialtjänsten bör i sitt yttrande enligt 11 § LUL särskilt redovisa sina överväganden i den frågan. Vid socialtjänstpåföljd skall insatsen kunna ingå i ungdomskontraktet eller vara en del av LVU-vården.

Det kan här konstateras att dagens möjlighet att förordna kontaktperson enligt 22 § LVU, det s.k. mellantvånget, används i en förvånande liten utsträckning. I den mån förklaringen härtill är att ett uppdrag som kontaktperson i dessa fall är så krävande och så beroende av att kontaktpersonen har rätt kvalifikationer att det är svårt att finna lämpliga kontaktpersoner som kan förordnas med samtycke av den unge, bör mellantvånget kunna komma till större användning fortsättningsvis. Detta är enligt vår uppfattning önskvärt; ju mer kraftfulla insatser som vidtas av socialtjänsten desto lättare är det att undvika frihetsberövanden för unga som begår brott.

Socialstyrelsen bör ge vägledning för hur insatsen skall utformas

Förslag: Socialstyrelsen bör ge socialtjänsten i kommunerna vägledning i vilka krav som bör ställas på såväl kontaktpersonerna som socialtjänsten när fråga är om att förordna kontaktperson för barn och unga som begår brott.

Rekryteringsbasen för kontaktpersoner bör även fortsättningsvis vara bred. Förutom tjänstemän inom socialtjänsten bör rekrytering kunna ske inom polisen, skolan, ideella organisationer, kyrkliga samfund osv. En naturlig rekryteringsbas utgör även anställda på de arbetsplatser som tar emot unga som dömts till ungdomstjänst. Det framstår dock som troligt att det i fråga om kontaktperson för unga i riskzonen ofta kommer att krävas att kontaktpersonen har sådan kompetens som endast den som i sin profession arbetar med unga med beteendeproblem kan erbjuda. Det är oerhört viktigt att stor omsorg läggs på att rekrytera lämpliga personer i varje enskilt fall. Den unges uppfattning om lämplig person skall givetvis efterhöras.

Eftersom kontaktperson är en behandlingsinsats är det enligt utredningens uppfattning lämpligt att Socialstyrelsen ger socialtjänsten i kommunerna vägledning i hur insatsen skall utformas för barn och unga som begår brott. Den föreslagna ordningen kräver ju i många fall att socialtjänsten förbättrar möjligheterna att tillhandahålla kontaktpersonerna kvalificerad utbildning och handledning i deras arbete. Kontaktpersonerna behöver dessutom, som nämnts, få kunskap om vilka resurser samhället har att erbjuda de barn och ungdomar som de är kontaktpersoner för.

Uppdraget att vara kontaktperson för barn och unga som begår brott och riskerar en negativ utveckling kommer att vara både tidskrävande och ansträngande. Det är viktigt att kontaktpersonerna får den uppskattning för sin insats som en rimlig ersättning för utfört arbete innebär. Utredningen utgår från att ersättningen till kontaktpersonerna, om dessa inte är anställda inom socialtjänsten, bestäms med beaktande härav. Det är närmast en fråga för Kommunförbundet att ge riktlinjer för ersättningsnivån.

De kvalificerade kontaktpersonerna skall kallas mentorer

Förslag: För att markera att de kvalificerade kontaktpersonerna skall bedriva en avancerad form av kontaktmannaskap skall de benämnas mentorer.

I våra direktiv används beteckningen ryggsäck. Den är enligt vår uppfattning missvisande. Det är lätt att man med ordet ryggsäck associerar till en börda som den unge har att bära. En insats enligt SoL bör inte kunna uppfattas på det sättet. Även om insatsen är förenad med viss kontroll utgör den till stor del ett stöd för den unge. Av dessa skäl bör inte ordet ryggsäck användas.

Man kan dock hävda att framtidens kontaktpersoner, i vart fall de som skall ta sig an de mer problematiska fallen och som alltså bör få särskild utbildning och kvalificerad handledning, bör benämnas något annat än kontaktpersoner. Skälen härtill är av pedagogisk art; för att markera att detta är en avancerad form av kontaktmannaskap kan man förslagsvis benämna det mentorskap och kontaktpersonen mentor.

I direktiven anges att vi i förslaget om ryggsäck bör ange former för ansvarsfördelning och samarbete samt hur frågor om bl.a. sekretess skall lösas.

De förslag vi lägger fram i detta kapitel – en utökad användning av strukturerade öppenvårdsprogram där detta bedöms som lämpligt och en större differentiering av innehållet i insatsen kontaktperson med en större andel kvalificerade mentorskap – kräver inte några särskilda förslag i de nu nämnda avseendena. Det är dock naturligt att Socialstyrelsen i sin vägledning till kommunerna behandlar även frågor om t.ex. sekretess.

13 Medling

13.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven skall utredningen följa utvecklingen av medlingsverksamheten i landet och överväga vilken ställning i rättsprocessen medlingen bör ha samt hur den bör organiseras. En målsättning bör vara att medlingen, i vart fall på sikt, skall kunna utvecklas till en verksamhet som är allmänt tillgänglig och som spelar en mer framträdande roll i rättssystemet.

13.2 Vad är medling?

Utredningen om medling vid ungdomsbrott, vars betänkande låg till grund för bl.a. lagen (2002:445) om medling med anledning av brott, konstaterade följande beträffande vad som avses med medling.¹

Medling kan sägas vara en alternativ metod för konfliktlösning. I huvudsak innebär medling att de tvistande parterna möts inför en oberoende medlare och vid detta möte försöker komma fram till en lösning på konflikten. I vissa fall har medling valts som konfliktlösningssätt på grund av att tvisten måste lösas snabbt. I andra fall kan det vara fråga om bestående eller framtida nära relationer som motiverat medling, eftersom det i dessa fall är värdefullt att tvisten löses i samförstånd. Medling med anledning av brott kan även motiveras av andra skäl, t.ex. att vara rehabiliterande för både gärningsman och brottsoffer samt att verka brottsförebyggande. Den rättsfilosofi som medling med anledning av brott främst grundar sig på kallas Restorative Justice, vilket kan översättas med reparativ rättvisa. Reparativ rättvisa kan definieras som en process i vilken parter som berörs av ett brott samlas för att tillsammans lösa hur man skall hantera följderna av brottet och dess verkningar i framtiden (se avsnitt 2.2).

¹ Betänkandet Medling vid ungdomsbrott (SOU 2000:105) s. 45 ff.

13.3 En beskrivning av den rättsliga regleringen

13.3.1 Medlingslagen

Den medling med anledning av brott som sker i statlig och kommunal regi är reglerad i lagen (2002:445) om medling med anledning av brott (medlingslagen).² Den har karaktär av ramlag.

Lagen gäller medling som anordnas av staten eller av en kommun med anledning av brott (1 §). Med medling avses att en gärningsman och en målsägande möts inför en medlare för att tala om brottet och följderna av detta (2 §). Medling skall ske i bägge parterers intresse. Målet skall vara att minska de negativa följderna av brottet. Medlingen skall syfta till att gärningsmannen får ökad insikt om brottets konsekvenser och att målsäganden ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser (3 §). Till medlare skall en kompetent och rättrådig person utses. Medlaren skall vara opartisk. (4 §).

Medling skall vara frivillig för både gärningsman och målsägande. Det brott som medlingen avser skall vara anmält till polisen. Dessutom skall gärningsmannen ha erkänt gärningen eller delaktighet i denna. Medling får endast ske om det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt. Om gärningsmannen är under tolv år får medling ske endast om det finns synnerliga skäl. (5 §).

Medlingsförfarandet skall genomföras skyndsamt. Medlaren skall samråda med förundersökningsledaren om medling avses äga rum innan förundersökningen har avslutats. Om medling avses äga rum därefter, men innan det finns en lagakraftvunnen dom, skall medlaren samråda med åklagaren. (6 §). Både gärningsman och målsägande skall informeras om vad medlingen innebär och på annat sätt förberedas i den omfattning som behövs (7 §).

Vårdnadshavare för gärningsman och målsägande skall ges tillfälle att närvara vid medlingsmötet, om det inte finns särskilda skäl mot det. Även andra personer kan ges tillfälle att närvara vid mötet, om det är förenligt med syftet med medlingen och det i övrigt kan anses lämpligt. (8 §).

Vid medlingsmötet skall målsäganden ges möjlighet att berätta om sin upplevelse av brottet och dess följder. Gärningsmannen skall få möjlighet att berätta varför gärningen kom att begås och ge sin syn på sin situation. Målsäganden kan också framställa önskemål om gottgörelse, och gärningsmannen kan framföra en ursäkt för sitt handlande. (9 §).

² Prop. 2001/02:126, bet. 2001/02:JuU26, rskr. 2001/02:269, SFS 2002:445.

Medlaren skall medverka till att avtal om gottgörelse träffas endast om det är uppenbart att innehållet i avtalet inte är oskäligt. Om det framkommer att gärningsmannen inte uppfyller ett avtal som har träffats mellan parterna, skall medlaren se till att åklagaren genast underrättas om detta, om det inte är obehövt. (10 §).

13.3.2 Vilka möjligheter finns i dag att beakta bl.a. medling i rättsprocessen?

Enligt direktiven skall vi överväga bl.a. vilken ställning i rättsprocessen medlingen bör ha. Det är därför av intresse att belysa i vad mån man enligt gällande rätt kan beakta medling – men också vissa andra förhållanden – i rättsprocessen. I lagstiftningen finns nämligen vissa bestämmelser som syftar till att den som har begått brott skall göra rätt för sig. Det finns också bestämmelser som innebär att viljan att ställa till rätta efter ett begånget brott kan beaktas vid den rättsliga prövningen.

En *polisman får anmoda* den som har fyllt eller kan antas ha fyllt 15 men inte 18 år att så snart som möjligt vidta åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada på grund av brott. Detta följer av 13 § LUL.

En sådan anmodan får dock ske endast om den unge har erkänt brottet eller det annars med hänsyn till omständigheterna är uppenbart att han har begått detta. Det krävs vidare att det är lämpligt att en anmodan sker med hänsyn till omständigheterna. Målsägandens samtycke skall i dessa fall inhämtas om det inte är uppenbart obehövt.

Bestämmelserna om *rapporteftergift* återfinns i 9 § andra stycket polislagen (1984:387) och 4 kap. 5 § polisförordningen (1998:1558). Enligt förarbetena kan den unges vilja att ställa till rätta vägas in vid polisens bedömning om rapporteftergift bör meddelas.³

Om någon har begått ett brott innan han har fyllt 18 år får åklagaren besluta om *åtalsunderlåtelse* i vissa fall enligt 17 § LUL. Åklagaren skall vid prövningen av frågan om åtalsunderlåtelse väga in bl.a. den unges vilja att ersätta målsäganden för den skada som har uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan eller på annat sätt gottgöra målsäganden. Vi har behandlat bestämmelsen i kap. 7, till vilket här hänvisas.

³ Prop. 1987/88:135 s. 29.

Såväl vid val av påföljd som vid straffmätningen skall *domstolen* i skälig omfattning *beakta*, utöver brottets straffvärde, om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet (29 kap. 5 § och 30 kap. 4 § BrB).

Om det uppkommit skada på egendom genom ett brott, som har begåtts av den som är under 21 år, och det bedöms vara ägnat att främja den dömdes anpassning i samhället, får *rätten* i samband med en dom om överlämnande till vård inom socialtjänsten *föreskriva* att den dömden på tid och sätt som anges i domen skall biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt (31 kap. 1 § femte stycket BrB). En sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke. Vi har behandlat bestämmelsen i avsnitt 8.2.1.

13.4 Utvecklingen i Sverige av medling vid ungdomsbrott

13.4.1 De första medlingsverksamheterna

Den svenska medlingsverksamheten, främst för unga lagöverträdare, startade och växte fram spontant på olika orter och utan styrning från statsmakterna. De första verksamheterna började år 1987 och nästa startade år 1994. Efter dessa tidiga medlingsprojekt har medlingsverksamhet inletts på flera platser. Det har också 1998 bildats en förening, Föreningen för medling i Sverige, med syfte att verka för att medling som konfliktlösningsmetod utvecklas och sprids i Sverige.

13.4.2 Försöksverksamhet med medling vid ungdomsbrott och Brottsförebyggande rådets utvärdering

Brottsförebyggande rådets uppdrag m.m.

I april 1998 fick BRÅ ett regeringsuppdrag att inleda en ettårig försöksverksamhet med medling för unga lagöverträdare.⁴ I uppdraget ingick även att följa och samordna de projekt som omfattades av försöksverksamheten samt att utvärdera den.

⁴ Dnr Ju1997/1394.

Regeringen angav i uppdraget att det var angeläget att den medlingsverksamhet som redan fanns fortsatte att utvecklas, att medlingsverksamheten utvidgades samt att de erfarenheter som fanns togs till vara. Syftet med försöksverksamheten var bl.a. att skapa underlag för att kunna ta ställning till frågan om medlingens roll i rättssystemet.

I BRÅ:s uppdrag låg att stödja de projekt som omfattades av försöksverksamheten samt att verka för att kontakter etablerades. BRÅ fick sedermera i uppdrag även att välja ut projekt, fördela ekonomiskt stöd (sammantaget 6,5 miljoner kr), sprida kunskap om projekten samt verka för att nya projekt initierades runt om i landet efter modell av de olika projektyperna.

Beskrivning av försöksverksamheten

Den ettåriga försöksverksamheten inleddes i oktober 1998 och omfattade 32 medlingsprojekt runt om i landet. Den stora majoriteten av de projekt som ingick i försöksverksamheten drevs i kommunal regi. Medlingsprojekten arbetade i samråd med olika myndigheter och organisationer. Samtliga samarbetade med polisen. Nästan alla projekt samarbetade med eller hade socialtjänsten som huvudman.

Antalet genomförda medlingar som BRÅ undersökte uppgick till 414. I cirka 30 procent av de inkomna ärendena under försöksåret kom medling av olika orsaker inte till stånd. Vid våldsbrott var det närmare 60 procent av ärendena som inte ledde till ett direkt medlingsmöte på grund av att brottsoffret inte ville delta. De vanligaste brotten där medling skedde var snatteri (41 procent), skadegörelse (14 procent) och stöld (13 procent). I cirka 60 procent av fallen riktade sig brottet mot en juridisk person. Gärningsmännens genomsnittliga ålder var 15 år.

När det gäller i vilket skede av rättsprocessen som medlingen skedde syntes de praktiska förutsättningarna ha varit styrande snarare än någon teori om vid vilken tidpunkt en medling är mest effektiv. Av de cirka 100 ärenden där det framgår om ärendet på något sätt behandlats i rättsprocessen meddelades åtalsunderlåtelse i 40 fall. I cirka två tredjedelar av dessa fall skedde medlingen innan åklagaren hade prövat åtalsfrågan. I 51 fall prövades ärendet i domstol och i dessa hade medling skett före domstolsprövningen i cirka hälften av ärendena.

Lekmannamedlare medlade i cirka 13 procent av de genomförda medlingarna inom försöksverksamheten. Det vanligaste var dock att alla medlingar hanterades av en socionom eller någon annan anställd vid projektet. I vissa projekt var det vanligt att lekmän medlade i enklare ärenden och de anställda hanterade de allvarigare fallen.

Vid cirka en tredjedel av de genomförda medlingarna slöts någon form av avtal mellan gärningsmannen och brottsoffret. Två tredjedelar av avtalen gällde någon form av ekonomisk uppgörelse där gärningsmannen antingen direkt betalade till brottsoffret eller arbetade av skulden. I de fall brottsoffret var en privatperson var det vanligare att gärningsmannen betalade till brottsoffret. Den resterande tredjedelen av avtalen reglerade gärningsmannens fortsatta beteende. Sådana avtal var vanligare när brottsoffret var en privatperson än när det var en juridisk person.

Resultatet av verksamheten

BRÅ har redovisat resultaten från försöksverksamheten i fyra rapporter. I den första rapporten, "Medling vid brott. Rapport från en försöksverksamhet" BRÅ-rapport 1999:12, behandlades framför allt organisationen av de olika projekten. Den andra rapporten, "Medling vid brott. Gärningsmännen berättar" BRÅ-rapport 1999:14, byggde framför allt på intervjuer som hade genomförts med 22 gärningsmän som deltagit i medling. Ytterligare en rapport behandlade brottsoffrets upplevelser av medling, "Medling vid brott. Brottsoffren berättar". Det främsta underlaget för den rapporten var en intervjuundersökning med 20 brottsoffer som hade deltagit i medling. Slutligen finns slutrapporten, "Medling vid brott. Slutrapport från en försöksverksamhet" BRÅ-rapport 2000:8, där medlingar genomförda under den aktuella ettårsperioden har utvärderats.

13.4.3 BRÅ:s uppdrag att stödja landets medlingsverksamheter

Uppdraget m.m.

BRÅ har sedan år 2003 haft regeringens uppdrag att stödja landets medlingsverksamheter. Uppdraget omfattar sådan medlingsverksamhet som sker i offentlig regi av stat eller kommun med anledning av brott och som bedrivs i enlighet med medlingslagen.

BRÅ:s uppdrag är att fördela ekonomiskt stöd till medlingsverksamheter för framför allt unga lagöverträdare samt att svara för frågor om utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring. BRÅ skall stimulera till att medlingsverksamhet införs där sådan saknas och att befintliga medlingsverksamheter vid behov utvecklas och byggs ut. BRÅ:s uppdrag att följa och stödja medlingsverksamhetens utveckling innebär bl.a. att rådet skall svara för utbildning av medlare och främja metodutveckling genom att stimulera och förmedla kontakter mellan olika medlingsverksamheter samt stödja bildandet av nätverk. Olika former av metodutveckling skall främjas. Det ekonomiska stödet skall användas för att utveckla effektiva medlingsorganisationer. Stödet är i första hand avsett för medlingsverksamhet som bedrivs av kommunerna och dess socialtjänstförvaltningar. Därför kommer långsiktiga projekt, som belyser vilken ställning medling bör ha i rättsprocessen och hur den lokalt kan organiseras på ett varaktigt och kostnadseffektivt sätt, att prioriteras.

För den beskrivna verksamheten tillfördes BRÅ 18 miljoner kr år 2003 och 12 miljoner kr år 2004. Regeringen har föreslagit att BRÅ skall tillföras 12 miljoner kr år 2005 för detta ändamål.⁵

BRÅ:s lägesrapport efter första året

I enlighet med uppdraget lämnade BRÅ den 31 mars 2004 en lägesrapport med beskrivning av dels de medlingsverksamheter som ditintills erhållit finansieringsbidrag, dels övriga vidtagna åtgärder inom ramen för uppdraget.⁶ Av rapporten framgår bl.a. följande.

⁵ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 4: Rättsväsendet, s.145. Riksdagen beslutade den 24 november 2004 om statsbudgets omfattning i stort i enlighet med regeringens förslag (bet. 2004/05:FiU01, protokoll 2004/05:36).

⁶ "BRÅ:s stöd till medling. Lägesrapport efter första året".

Utgångsläget

Under våren 2003 genomförde BRÅ en kortfattad enkätundersökning bland landets kommuner, för att undersöka omfattningen av verksamheten med medling vid brott. Av de totalt 268 kommuner som besvarade enkäten, angav 104 att de hade medling tillgängligt i kommunen under år 2002. Knappt hälften av dessa uppgav att medlingsverksamheten var etablerad, de övriga att den var under uppbyggnad eller planering. Emellertid visade sig omfattningen av verksamheten vara synnerligen varierande och endast 17 kommuner hade haft minst 15 aktualiserade medlingsärenden under år 2002.

De vanligaste orsakerna till att kommunerna saknade medling var bristande ekonomiska resurser eller att det var en liten kommun som saknade behov av en egen medlingsverksamhet. Även orsaker som att kommunen haft medling men den ansvarige hade slutat, att man erbjöd annan typ av verksamhet för ungdomar, att det rådde brist på kunskap eller att medling inte var en verksamhet som prioriterats eller över huvud taget hade aktualiserats förekom. Drygt hälften av de kommuner som saknade medling vid frågetillfället uppgav att de var intresserade av att starta sådan verksamhet.

Slutsatsen av enkätundersökningen var att det förelåg ett stort utbyggnadsbehov av medling, både kvantitativt och kvalitativt.

Verksamheter som fått ekonomiskt stöd till medling år 2003

Utformning av kriterier

I uppdraget till BRÅ ingick att utarbeta kriterier för fördelningen av det ekonomiska stödet.

Ansökningar om finansieringsbidrag kan avse tre olika stödformer: Verksamhetsbidraget avser att tillgodose den kvantitativa delen av målet att medling på sikt skall nå en heltäckande spridning i landet. Modellkommunsbidraget syftar till att tillvarata den mer omfattande erfarenhet av medling som finns på ett fåtal platser i landet. Utbildningsstödet syftar till att säkra medlingsverksamhetens kvalitet genom att stimulera och underlätta för kommunerna att utbilda lämplig personal som medlare och medlingssamordnare.

Verksamhetsbidrag m.m.

Under år 2003 fanns det två tillfällen att ansöka om finansieringsbidrag. Sammantaget har ett drygt hundratal kommuner, vilka torde täcka minst hälften av landets invånare, fått ekonomiskt stöd för att starta eller bygga ut medlingsverksamheten. De sökande huvudmännen var dels enstaka kommuner, dels kommundelar/stadsdelsnämnder i storstäderna som samverkar (3–4 kommuner i samverkan där en av dem tar ansvar för medlingen i samtliga kommuner), dels residensstäder (Örebro och Linköping) som är beredda att ta ansvar för utvecklingen av medling i hela länet (cirka 10–15 kommuner), dels en universitetsinstitution (Luleå universitet) och ett kommunalt länsförbund (Sjuhärad), som erbjudit sig att ta ett samordnings- och nätverksansvar för medlingsverksamheten i ett tiotal kommuner, dels ett kommunalt samarbetsorgan (NOSAM, Nordvästra Skåne) som åtagit sig att medla i de tio ingående kommunerna.

Erfarenheterna från det första ansökningstillfället var att några små kommuner som fick stöd för att starta egen medlingsverksamhet inte hade det underlag som krävdes för att bygga upp en kostnadseffektiv sådan. Vid det andra ansökningstillfället betonades därför vikten av samarbete mellan kommunerna om medlingsverksamhet och att kommunerna gör en gemensam ansökan. Resultatet blev att det i denna omgång endast var medelstora kommuner, som gjort en analys av sitt underlag, som ansökte om medel för att starta egen verksamhet.

Utbildning och kvalitetssäkring

Utbildning och kompetensutveckling är av avgörande betydelse för att medlingen skall kunna utvecklas i Sverige. Som grund för utbildningsverksamheten har en nationell utbildningsplan som beaktar Europarådets rekommendationer tagits fram under år 2003.

Utbildning i medling vid brott i Sverige ges av tre olika slag: Grundutbildning för blivande medlare som också skall ansvara för att utveckla och driva medlingsverksamhet med fokus på brott, vidareutbildning för erfarna medlare/medlingsansvariga och medlingsträning för lekmän.

En viktig del av BRÅ:s uppdrag är att främja kvaliteten i den medlingsverksamhet som bedrivs. Säkerställandet av kvaliteten sker huvudsakligen genom utbildning av medlarna och krav på åter-

rapportering från olika de olika projekten, samt protokoll från varje utförd medling.

Nedan beskrivs resultaten av den delrapportering som projekten i den första ansökningsomgången skickat till BRÅ vid årsskiftet 2003/2004 och de medlingsprotokoll som vid tiden för rapporten kommit in från dessa projekt.

Av de 24 medlingsverksamheter som tilldelades medel vid slutet av juni 2003 har 17 projekt, i olika utsträckning, kommit i gång med sin verksamhet och således haft något att avrapportera.

De flesta projekt använder sig av professionella medlare, vilka här utgörs av kommunens socialarbetare. Några projekt satsar i större utsträckning på lekmanamedlare. Alla medlingsverksamheter har en eller flera samarbetspartners. Den vanligaste är polisen, vilken oftast är den instans som vidarebefordrar ärendena till medlingsverksamheterna. Exempel på andra samarbetspartners är socialtjänsten (där oftast medlingsverksamheterna är placerade), domare, åklagare, skolor, kyrkor eller andra frivillighetsorganisationer och brottsofferjourer.

Antalet aktualiserade och genomförda medlingar under hösten 2003 varierade mycket mellan de olika projekten; från inga alls (då verksamheten ännu inte hade kommit igång) till totalt 62 aktualiserade ärenden och 33 genomförda medlingar. Orsaken till att inte fler medlingar har genomförts, är att de flesta medlingsverksamheterna varit i gång endast en kortare period.

Sammanlagt har 145 medlingsprotokoll skickats in från totalt 16 medlingsverksamheter. Antalet medlingsprotokoll i de olika projekten har varierat, mellan 1 och 33 stycken. I närmare 80 procent av medlingsfallen hade medlingarna genomförts. I de fall processen hade avbrutits var den vanligaste orsaken att offret eller gärningsmannen hade ångrat sig. I några fall hade medlaren i stället skött medlingen brevlades eller per telefon.

Av de insända medlingsprotokollen framgår att de vanligaste brottskategorierna är misshandelsbrott och olika stöldbrott (både snatterier och allvarigare former av stöld t.ex. inbrott), följt av skadegörelse och olaga hot samt ofredande. Vissa medlingsverksamheter medlar ofta i snatteriärenden medan andra helt valt bort den typen av brott.

I knappt hälften av fallen var det en ensam gärningsman som hade begått brottet. De allra flesta gärningsmännen var pojkar mellan 14 och 20 år gamla. Medelåldern på gärningsmännen var drygt 16 år. Drygt hälften av offren var privatpersoner, mellan

11 och 70 år gamla. Lite mer än hälften av offren var pojkar eller män. I de fall där offret inte var en privatperson handlade det främst om butiker eller varuhus, men även skolor, idrottsanläggningar och andra brottsobjekt förekom.

I närmare två tredjedelar av fallen var det polisen som hade förmedlat ärendena till medlingsverksamheterna. Övriga fall hade vidarebefordrats vanligtvis av socialtjänsten och i mindre omfattning av skolan. I de allra flesta fallen har medlaren haft ett eller flera förmöten med parterna. Ofta har någon anhörig, vanligen förälder, varit med på förmötena. Medlingsverksamheterna har vanligen använt sig av *en* medlare vid själva medlingsmötena. Ofta har anhöriga, vanligen föräldrar, deltagit i medlingarna. Cirka hälften av medlingarna har avslutats med någon form av avtal, vanligen ett muntligt. Avtalen kan grovt indelas i två kategorier; beteendevtal och ersättningsavtal. Den första kategorien är den mest förekommande och innebär vanligen att parterna sluter avtal om att uppföra sig väl mot varandra fortsättningsvis. När det gäller ersättningsavtalen kan det exempelvis röra sig om att gärningsmannen skall ersätta något eller betala självriskan för något som han stulit eller förstört alternativt reparera det förstörda.

Ett av huvudskälen till att BRÅ begärt att medlingsverksamheterna skall skicka in återrapporteringar och medlingsprotokoll är att man på sikt skall kunna utvärdera verksamheten, både rörande organisation och medlingens effekt på återfall i brott. Svenska utvärderingar avseende effekten på återfall saknas i princip i dagsläget och BRÅ har därför för avsikt att genomföra en sådan utvärdering när verksamheten har pågått ytterligare en tid.

Enligt vad som sagts till oss kommer resultatet av utvärderingen att ingå i en BRÅ-rapport om medling vid brott. Rapporten, som också kommer att innehålla en redovisning av de internationella erfarenheterna på området, beräknas vara färdigställd i mars 2005.

13.5 Internationella förhållanden

I förarbetena till medlingslagen lämnades en redovisning av de internationella förhållandena rörande medlingsverksamhet.⁷ Vi hänvisar till den sammanställningen.

Härutöver kan nämnas att EU-parlamentet i juni 2003 har uttalat att man önskar att samtliga medlemsländer skall inrätta nationella

⁷ Prop. 2001/02:126 s. 16 ff.

kontaktpunkter för utbyte av erfarenheter och information när det gäller reparativ rättvisa. Syftet är att stödja utvecklingen av sådana åtgärder som bygger på reparativ rättvisa, t.ex. medling, och främja forskningen om detta.

Vidare kan nämnas att en arbetsgrupp, inom ramen för Grotius-programmet,⁸ vari ingår representanter från cirka 15 olika europeiska länder diskuterade gemensamma erfarenheter av medling vid ungdomsbrott (Victim-Offender mediation, VOM) vid ett möte i september 2003. Sverige ingår som ett av deltagarländerna och BRÅ är Sveriges representant. Grotius sammanställer för närvarande en bok om hur medlingen ser ut i respektive land. Boken kommer att utges under år 2005.

Slutligen kan nämnas AGIS-projektet, som är ett europeiskt utbildningsprogram i medling vid brott för domare och åklagare.

13.6 Forskning kring medling

Utredningen om medling vid ungdomsbrott gav i sitt betänkande en utförlig beskrivning av forskningsläget kring medling.⁹ Såvitt vi har kunna utröna har beskrivningen i stort giltighet än i dag. I korthet torde forskningsläget kunna beskrivas på följande sätt.¹⁰ Utvärderingar av medling vid brott förekommer internationellt. Goda effekter har generellt kunnat beläggas vad gäller parternas upplevelser av medlingsmötena som menings- och verkningsfulla. Kunskapen är dock lägre beträffande medlingens effekt på återfall i ny brottslighet och det har, med några få undantag, varit svårt att finna positiva resultat. Svenska utvärderingar saknas helt i dagsläget. – I övrigt hänvisar vi till den ovan nämnda beskrivningen i det tidigare betänkandet.

⁸ Grotius är ett stimulans och utbytesprogram för rättstillämpare under den Europeiska kommissionen.

⁹ Medling vid ungdomsbrott (SOU 2000:105) s. 113 ff.

¹⁰ Jfr BRÅ:s skrivelse till regeringen "BRÅ:s stöd till medling. Lägesrapport efter första året.", s. 7.

13.7 Tidigare överväganden om medling vid ungdomsbrott

13.7.1 Inledning

Frågan om medling vid ungdomsbrott har övervägts i flera andra sammanhang. Här kan inledningsvis hänvisas till Ungdomsbrottskommitténs betänkande "Reaktion mot ungdomsbrott",¹¹ RÅ:s rapport Medlingsverksamhet för unga lagöverträdare (1996:6) och Brottsofferutredningens betänkande "BROTTSOFFER Vad har gjorts? Vad bör göras?".¹²

13.7.2 Betänkandet Medling vid ungdomsbrott och dess behandling

Regeringen beslutade år 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och analysera bl.a. frågan om medlingens roll i rättssystemet. Utredningen, som antog namnet Utredningen om medling vid ungdomsbrott, lämnade i november 2000 sitt betänkande Medling vid ungdomsbrott.¹³ Betänkandet låg till grund för lagstiftningsärendet rörande medlingslagen.

Medling som åtgärd med anledning av brott

Utredningens förslag

Utredningen framhöll att BRÅ:s utvärdering av försöksverksamheten visade att medling för unga lagöverträdare kan ha en positiv inverkan på både gärningsmän och brottsoffer. Internationella undersökningar visade enligt utredningen samma resultat. Utredningen ansåg därför att medling vid ungdomsbrott är en åtgärd som bör användas i större utsträckning. Trots att det inte kan visas att medling medför en minskad risk för återfall i brott menade utredningen att medling har så många fördelar att metoden måste anses värdefull. Utredningen menade att de möjligheter som då fanns att i rättssystemet beakta att medling har skett eller skall ske inte var tillräckliga för att främja medlingsverksamheten, varför medling vid ungdomsbrott i högre grad borde beaktas i den

¹¹ SOU 1993:35 s. 431 ff.

¹² SOU 1998:40 s. 183 ff.

¹³ SOU 2000:105.

ordinarie rättsprocessen. Enligt utredningen fanns det ett behov av tydligare regler för hur rättsväsendet skall förhålla sig till medling. Av främst rättssäkerhets- och rättviseskäl behövdes det också en viss reglering av själva medlingsverksamheten. Utredningen föreslog därför att det skulle införas en särskild lag, med karaktär av en ramlag, om medling vid ungdomsbrott.

Regeringens bedömning

Regeringen instämde i utredningens bedömning att medling är en åtgärd som bör användas i större utsträckning, främst vid ungdomsbrott. Regeringen delade också utredningens uppfattning att såväl BRÅ:s utvärdering av försöksverksamheten som internationella undersökningar visar att medling kan ha en positiv inverkan på både gärningsmän och brottsoffer.

Regeringen angav vissa utgångspunkter för att i regi av staten eller en kommun anordna medling med anledning av brott. De vägledande syftena med medling som bedrivs i sådan regi bör vara att den skall leda till en ökad insikt hos gärningsmannen om brottets konsekvenser och att den skall ge brottsoffret en möjlighet att bearbeta sina upplevelser av brottet. Målet bör vara att minska de negativa följderna av brottet. Även om någon minskning av de ungas brottslighet inte kan sägas vara vetenskapligt visad, angavs medling ha många andra fördelar som gör att metoden måste anses värdefull.

Mot den bakgrunden föreslog regeringen införandet av en lag om medling med anledning av brott, tillämplig på medlingsverksamhet som bedrivs i kommunal eller statlig regi. Det angavs att sådan medlingsverksamhet sannolikt främst anordnas inom kommunernas socialtjänst, kriminalvården eller polisen. Regeringen avsåg att genom olika åtgärder stödja medlingsverksamhet, bl.a. genom finansiellt bidrag i vissa fall.

Medlingens ställning i rättsprocessen och hur medlingsverksamheten bör organiseras m.m.

Utredningens förslag

Utredningen fann som nämnts att de möjligheter som då fanns att beakta medling i rättsprocessen inte var tillräckliga. Utredningen ansåg dock inte att det var lämpligt att införa vare sig medling som en påföljd i straffsystemet eller ett system med villkorade åtalsunderlåtelse. Däremot föreslog utredningen att det av lagtexten klart skulle framgå att den omständigheten att (den unge) gärningsmannen har deltagit i medling skall utgöra en särskild grund för åtalsunderlåtelse och att domstolarna vid straffmätning och påföljdseftergift skall beakta att medling har ägt rum. Utredningen föreslog vidare att verksamheten för medling vid ungdomsbrott skulle organiseras inom kommunernas socialtjänst och att medlingsverksamheten skulle vara obligatorisk för kommunerna. Utredningen ansåg att det fanns ett behov av en samordnande, nationell enhet som svarar för frågor om utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring m.m. och föreslog att Socialstyrelsen skulle ges denna roll.

Regeringens bedömning

De remissinstanser som yttrade sig i frågan om hur medlingen bör förhålla sig till rättsprocessen gjorde samma bedömning som utredningen när det gäller frågan om medling som påföljd och i frågan om villkorade åtalsunderlåtelse. Många remissinstanser, däribland RÅ och flera tingsrätter, var dock starkt kritiska till utredningens förslag som syftade till att ge medlingen ett starkare genomslag i det straffrättsliga systemet.

Samtliga remissinstanser, utom Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet, var i huvudsak positiva till förslaget om hur medlingsverksamheten bör organiseras. Socialstyrelsen avstyrkte förslaget och menade bl.a. att man inte bör lagstifta om en metod då detta redan ligger i socialtjänstens allmänna ansvar.

Regeringen menade att utgångspunkten för bedömningen i frågan om hur medling bör förhålla sig till rättsprocessen var att medling med anledning av brott är en åtgärd som bör användas i större utsträckning än som ditintills varit fallet. Man ansåg att det fanns ett stort behov av att finna alternativ till de traditionella

reaktionerna på brott, särskilt när det gäller brott som har förövats av unga lagöverträdare. I detta hänseende borde medling kunna fylla en viktig funktion. Möjligheten att låta genomförd medling få en reell påverkan på såväl beslut om åtal som val av påföljd var därför central för regeringens ambition att införa medling i svensk rätt. Samtidigt framhölls att de svårigheter i detta hänseende som hade framhållits av bl.a. RÅ givetvis måste beaktas vid utformningen av ett sådant system. Således måste bl.a. kraven på likformighet och förutsägbarhet tillgodoses. Svårigheterna skulle emellertid inte överdrivas. Det borde finnas ett inte obetydligt utrymme för att i framtiden utveckla medling till att bli ett mera permanent inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Att i viss utsträckning kunna ersätta traditionell lagföring med medling torde på sikt kunna leda till fördelar för såväl brottsoffer som samhället i stort.

Regeringen framhöll att en förutsättning för att medling skall kunna utvecklas i nu angiven riktning var dels att medling kommer till stånd på ett konsekvent och strukturerat sätt, dels att medling visar sig ha sådan effekt att den upplevs som ett trovärdigt inslag i samhällets reaktion med anledning av brott. Enligt regeringens mening gav det befintliga underlaget inte tillräcklig information för att dra några säkra slutsatser i dessa avseenden. Som flera remissinstanser hade påpekat, fanns det därför ett behov av att analysera dessa frågor ytterligare. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att tiden ännu inte var mogen för ett slutligt ställningstagande i frågan om regleringen av medlingens ställning i straffrättsprocessen, utöver vad som redan följde av bestämmelserna i bl.a. LUL.

Enligt regeringens mening var frågan om medlingens roll i rättsprocessen också av stor betydelse för frågan om hur medlingsverksamheten borde organiseras och vem som borde ha ansvaret för medlingsverksamheten. Kritiken mot förslaget talade enligt regeringens mening för att också frågan om vem som skulle ansvara för medlingsverksamheten måste övervägas ytterligare. Därtill kom att det fanns ett mycket begränsat underlag för att inom ramen för det lagstiftningsprojektet göra en bedömning av medling inom andra organisationer än socialtjänsten. Regeringen ansåg att ett ställningstagande i den här delen borde ske även utifrån det slutliga avgörandet av frågan om medlingens plats i rättssystemet.

Sammanfattningsvis gjorde således regeringen bedömningen att frågorna om medlingens ställning i den rättsliga processen och om hur medlingsverksamheten skulle organiseras inte borde behandlas

i det då aktuella sammanhanget. Regeringen föreslog i stället en ramlag om medling med anledning av brott, vars främsta syfte var att tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet.

I syfte att säkerställa att medling skulle komma till stånd i tillräcklig omfattning förklarade regeringen att den hade för avsikt att avsätta ett belopp som kunde antas motsvara kostnaderna för en obligatorisk medlingsverksamhet. Det ansågs lämpligt att det finansiella stödet till medlingsverksamheten skulle fördelas enligt mönster från försöksverksamheten och att BRÅ därför skulle ges i uppdrag att fördela bidraget.

I likhet med Utredningen om medling vid ungdomsbrott ansåg regeringen att det fanns ett behov av en samordnande nationell enhet med uppgift att svara för frågor som utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring. För att även medlingsverksamheter som inte bedrevs inom socialtjänsten skulle få vägledning och kunna delta i kompetensutveckling m.m. förklarade regeringen att den hade för avsikt att ge BRÅ i uppdrag att – i samråd med berörda myndigheter såsom Socialstyrelsen och Brottsoffermyndigheten – svara också för vissa frågor om metodutveckling, utbildning m.m.

Justitieutskottets behandling av frågan

Justitieutskottet behandlade i bet. 2001/02:JuU26 regeringens förslag i prop. 2001/02:126 Medling med anledning av brott. Utskottet tillstyrkte propositionen.

13.8 Utredningens överväganden

13.8.1 Medlingens ställning i rättsprocessen

Inledning

Vi har som nämnts i uppdrag att överväga bl.a. vilken ställning i rättsprocessen medlingen bör ha. I direktiven sägs att en målsättning bör vara att medlingen, i vart fall på sikt, skall kunna utvecklas till en verksamhet som är allmänt tillgänglig och som spelar en mer framträdande roll i rättssystemet.

Som framgått finns det redan i dag möjligheter att i rättssystemet i viss mån beakta att medling har skett eller skall ske. Vårt

uppdrag är att pröva om det är genomförbart och lämpligt att medling i större utsträckning och på ett mer påtagligt sätt skall kunna beaktas av rättsväsendet. En sådan prövning bör lämpligen ta sin utgångspunkt i de förslag som redovisades av Utredningen om medling vid ungdomsbrott.

Medling som påföljd och villkorade straffvarningar

Bedömning: Vi menar att det inte finns övertygande skäl för att införa medling som en påföljd i straffsystemet. Inte heller finns det bärande skäl för att införa ett system med villkorade straffvarningar.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott övervägde om medling bör vara en särskild påföljd i straffsystemet. Mot ett sådant förslag talade enligt utredningen bl.a. att medling bygger på brottsoffrets frivilliga medverkan. Brottsoffret får därmed ett avgörande inflytande över valet av påföljd. Man menade att det finns en risk att brottsoffret känner sig tvingat att ställa upp i ett medlingsförfarande. Medling kan som påföljd inte uppfylla kravet på förutsebarhet därför att medling bygger på brottsoffrets medverkan och medlingens innehåll kan vara mycket skiftande från fall till fall. Medling som påföljd kan inte heller sägas uppfylla kravet på konsekvens, eftersom dess innehåll endast i mycket begränsad utsträckning kan bestämmas på förhand. Av samma skäl uppfyller medling i regel inte heller kravet på proportionalitet. Medling som påföljd för brott kan således, menade Utredningen om medling vid ungdomsbrott, svårligen förenas med de grundläggande principer som styr straffsystemets utformning. Ytterligare en omständighet som gör det olämpligt att betrakta medlingen som en straffrättslig påföljd är att ungdomar under 15 år i sådant fall utesluts från verksamheten (jfr 1 kap. 6 § BrB). Att använda medling både som en straffrättslig påföljd och som en behandlingsåtgärd för lagöverträdare under 15 år kan inte logiskt försvaras. Sammanfattningsvis menade utredningen att det inte var lämpligt att införa medling som en påföljd i straffsystemet.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott övervägde även ett system med villkorade åtalsunderlåtelse som innebär att åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse med det villkoret att den unge skall delta i ett medlingsförfarande. Om den unge inte uppfyller

villkoret kommer åklagaren att i stället väcka åtal. Ett sådant system är dock förenat med påtagliga nackdelar. Man bör undvika att försätta de unga i en situation där de anser sig tvingade att godta ett villkor om medling för att slippa åtal. Det finns också, om medlingen innebär alltför stora fördelar i rättsligt hänseende för gärningsmannen, en risk att den unge deltar av ”fel” anledning och inte är uppriktigt ångerfull och beredd att be om ursäkt. Med ett sådant system kan man utsätta brottsoffer för risk för ytterligare kränkning. Det finns även en risk att brottsoffer kan känna sig tvingade att delta för att den unge inte skall komma att åtalas. Utredningen om medling vid ungdomsbrott ansåg därför att ett system med villkorade åtalsunderlåtelse är mindre lämpligt och därför inte borde införas.

Vi menar att de bedömningar som Utredningen om medling vid ungdomsbrott gjorde i fråga om medling som brottspåföljd och villkorade åtalsunderlåtelse alltjämt har giltighet. Vi instämmer därför i utredningens slutsatser och menar att det inte finns övertygande skäl för att införa medling som påföljd i straffsystemet. Vi anser – i likhet med Utredningen om medling vid ungdomsbrott – att det inte heller finns några bärande skäl för att införa ett system med villkorade straffvarningar där medlingen spelar en avgörande roll.

Medling som särskild grund för straffvarning

Bedömning: Vi anser att det inte föreligger tillräckliga skäl för att föreslå att den omständigheten att den unge deltar i medling skall utgöra en självständig grund för straffvarning.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott prövade också om den omständigheten att den unge har deltagit i medling borde utgöra en särskild grund för åtalsunderlåtelse enligt 17 § LUL. Man menade att de negativa effekter som är förenade med villkorade åtalsunderlåtelse då i huvudsak skulle kunna undvikas, samtidigt som flera av de fördelar som skulle kunna uppnås med villkorad åtalsunderlåtelse även kunde nås på detta sätt. Man föreslog därför att medling uttryckligen skulle anges vara en särskild grund för åtalsunderlåtelse och att, om den unge inte uppfyller det avtal som har träffats med brottsoffret under medlingen, åklagaren borde kunna återkalla beslutet om åtalsunderlåtelse. Vidare menade

utredningen att det borde vara möjligt att förlänga tidsfristen för beslut i åtalsfrågan enligt 4 § LUL i de fall medling är aktuell.

Även om fördelar torde kunna uppnås med en bestämmelse med det nu redovisade innehållet menar vi att huvudinvändningen mot medling som påföljd och villkorade straffvarningar – att medling förutsätter och bygger på brottsoffrets medverkan – gör sig gällande även här. Detta förhållande medför en rad allvarliga nackdelar, bl.a. att målsäganden får ett avgörande inflytande på vilken den straffrättsliga reaktionen på ett brott blir och att det finns en risk för att gärningsmannen för att vinna en fördel på olika sätt skulle försöka påverka målsäganden att mot sin vilja gå med på medling.

Det kan också invändas att en sådan bestämmelse innebär att kravet på ett rättvist straffsystem åsidosätts. Om flera personer har begått samma brott är det från rättvisesynpunkt inte rimligt att de, när frågan om straffvarning skall avgöras, bedöms olika beroende av om medling av olika orsaker, kanske helt utanför gärningsmannens kontroll, har kunnat genomföras eller inte. En annan sak är att det finns en rad omständigheter hänförliga till den unges personliga förhållanden som kan och bör påverka bedömningen. Av samma skäl kan det, som RÅ påpekade i sitt remissvar, ifrågasättas om kravet på konsekvens skulle bli uppfyllt eftersom samma typ av brott med samma svårhetsgrad kan bli olika bedömt.

Ett annat tungt vägande skäl mot att låta medling få en självständig betydelse för om ett beslut om straffvarning skall meddelas är att det – som tidigare nämnts – saknas tillräcklig kunskap om medlingens effekt på återfall i ny brottslighet. Det finns visserligen internationella studier som ger ett visst stöd för ett antagande att medling leder till färre återfall, men svenska studier på området saknas i princip i dagsläget. Det kunskapsunderlag som står till vårt förfogande är alltså inte bättre än det som förelåg vid regeringens behandling av de förslag som Utredningen om medling vid ungdomsbrott lämnade. Det är angeläget att forskning bedrivs på detta område. BRÅ har också förklarat att man har för avsikt att genomföra en sådan effektutvärdering när verksamheten har pågått ytterligare en tid.

Vi anser sammantaget att det inte föreligger tillräckliga skäl för att föreslå att den omständigheten att den unge deltar i medling skall utgöra till en självständig grund för straffvarning. Att omständigheten ändå bör beaktas av åklagaren är dock självklart. Vi återkommer till den frågan i det följande.

Tillägg i reglerna om domstolarnas straffmätning och påföljdsval i 29 kap. 5 § BrB

Bedömning: Vi anser att det inte föreligger något behov av ändringar i 29 kap. 5 § BrB.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott prövade även om det är ändamålsenligt att ändra i reglerna i 29 kap. BrB i syfte att få domstolarna att vid straffmätningen och påföljdsvalet i större utsträckning beakta att medling har skett. Detta syfte skulle kunna uppnås genom ett tillägg i 29 kap. 5 § BrB av vilket det skulle framgå att medling är en sådan omständighet som rätten i skälig omfattning skall beakta vid påföljdsbestämningen.

Det är, såsom RÅ framhöll i sitt remissvar över betänkandet, tveksamt om den föreslagna regleringen i praktiken skulle innebära någon egentlig skillnad i förhållande till vad som redan gäller. Vi finner därför ingen anledning att föreslå en sådan åtgärd.

Övriga möjligheter att beakta medling

Förslag: Vi föreslår att det i lagtexten skall anges att vid bedömningen av om straffvarning skall meddelas skall särskilt beaktas den unges vilja att medverka till att medling enligt medlingslagen kommer till stånd. RÅ bör utfärda anvisningar till ledning för åklagarnas bedömning.

Även om det enligt vår mening är väsentligt att ungdomsmål handläggs skyndsamt, föreslås att tidsfristen för beslut i åtalsfrågan får förlängas i de fall medling är aktuellt.

Vi avstår från att föreslå en utvidgning av målsägandebegreppet enligt medlingslagen.

Inledning

Vi har ovan i avsnitt 13.3.2 behandlat vilka möjligheter det finns i dag att beakta att medling kommer till stånd.

Vi är alltså av den uppfattningen att medling varken kan utgöra en särskild påföljd eller bör vara en särskild grund för straffvarning. Vi menar dock att olika möjligheter bör tas tillvara för att öka förutsättningarna för användning av medlingsinstitutet. Även om

det inte finns tillräckliga kunskaper för att man med någorlunda säkerhet skall kunna uttala sig om medlingens rehabiliterande effekt på unga gärningsmän, får de erfarenheter som hittills vunnits av genomförda medlingar ändå anses goda. Det finns därför anledning att utgå från att det skulle vara positivt om medlingen kunde komma till användning i större utsträckning framöver.

Den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd

En tänkbar åtgärd som skulle kunna bidra till en ökad betydelse för och observans på medlingsinstitutet från rättstillämparnas sida och därmed till att frågan aktualiseras i större utsträckning än i dag är att lyfta fram den betydelse som enligt 17 § tredje stycket LUL skall tillskrivas det förhållandet att den unge visar en vilja att delta i medling.

Som nämnts skall åklagaren vid prövningen av frågan om åtalsunderlåtelse särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för den skada som har uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan eller på annat sätt gottgöra målsäganden. Det har ansetts viktigt att ge åklagaren möjlighet att i sin bedömning väga in de insatser som den unge har gjort för att gottgöra målsäganden och som visar att han har förstått konsekvenserna av sitt handlande och försökt ställa till rätta efter brottet. Möjligheten att beakta den unges vilja att gottgöra målsäganden på annat sätt än genom att ersätta, avhjälpa eller begränsa skada som orsakats målsäganden tillkom genom 1995 års reform. Det sades i förarbetena att ett exempel på sådan gottgörelse var att den unge har deltagit i medling.¹⁴ Uttalandet gjordes således före tillkomsten av medlingslagen.

Som framgått av avsnitt 7.5 föreslår vi en ny ordning beträffande åtalsunderlåtelser som innebär bl.a. att åtalsunderlåtelse för unga under 18 år ersätts med ett nytt institut, straffvarning. I syfte att rikta uppmärksamheten på medlingens betydelse vid straffvarning kan man i lagtexten ange att vid bedömningen av om straffvarning skall meddelas skall särskilt beaktas den unges vilja att medverka till att medling enligt medlingslagen kommer till stånd. Genom att det är den unges vilja att medverka till medling som tilläggs särskild betydelse är de principiella invändningarna i fråga om målsägandens inflytande över frågan om medling kan ske eller ej inte aktuella.

¹⁴ Prop. 1994/95:112 s. 77 f., 100 f.

Det är i stället enbart den unges inställning som är avgörande. Det framstår som naturligt att denna hans inställning framhålls som viktig för frågan om straffvarning kan meddelas. Vi menar att ett sådant framhållande bör kunna bidra till en ökad användning av medlingsinstitutet och föreslår därför att 17 § tredje stycket LUL ändras på det beskrivna sättet.

Tidsfristen för beslut i åtalsfrågan

Det kan vidare diskuteras om man bör öka förutsättningarna för att genomförda medlingar skall kunna beaktas av åklagaren vid prövningen om straffvarning skall meddelas. Enligt bestämmelsen i 17 § tredje stycket LUL är det visserligen inte nödvändigt att de åtgärder som avses med gottgörelsen verkligen har kommit till stånd för att de skall få beaktas vid beslutet om straffvarning. Det är alltså tillräckligt att den unge har visat en vilja att ställa till rätta, t.ex. sagt sig villig att delta i en medling. I detta sammanhang bör också beaktas att medling är en sådan åtgärd som socialtjänsten normalt vidtar och som kan ingå i en av socialtjänsten upprättad vårdplan. Den omständigheten att den unge deltar i medling har alltså betydelse inte bara som skäl enligt 17 § tredje stycket utan även inom grunden för 17 § första stycket 1 p. LUL, dvs. att den unge blir föremål för vård eller annan åtgärd enligt SoL. Även ett planerat medlingsförfarande bör på detta sätt kunna inverka på åklagarens bedömning av om straffvarning skall meddelas eller ej.

Det ligger dock i sakens natur att det förhållandet att den unge har deltagit i en medling och kanske t.o.m. därvid träffat avtal om gottgörelse med målsäganden talar betydligt starkare för en straffvarning än om hans vilja inte har manifesterats på det sättet. Ett sätt att öka förutsättningarna för att genomförda medlingar skall kunna beaktas av åklagaren är därför att man inför en möjlighet att förlänga tidsfristen för beslut i åtalsfrågan i de fall medling är aktuellt.

Som redovisats i avsnitt 6.3 gäller allmänt sett att samhällets reaktioner mot särskilt unga lagöverträdare bör komma så snart som möjligt efter brottet. Ungdomsmål skall därför handläggas skyndsamt och i de flesta sådana mål gäller att förundersökningen skall vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat senast inom sex veckor från dagen då den unge delgavs brottsmisstanken (4 § LUL). För att en medling skall ingå i åklagarens beslutsunderlag

krävs det alltså i regel att den åtminstone påbörjas inom sexveckorsfristen. Utredningen om medling vid ungdomsbrott antog att det i många fall torde vara svårt att genomföra medlingen så snabbt att den angivna fristen kan hållas. De preliminära uppgifter som BRÅ har tagit fram åt oss inom ramen för den pågående stödverksamheten tyder dock på att problemet inte är så påtagligt som den utredningen befarade. Uppgifterna visar nämligen att en stor andel av alla ärenden behandlas relativt snabbt. Tiden från att medlingsverksamheten fick ärendet tills medlingen hölls uppgick i 58 procent av ärendena till maximalt fyra veckor och i 76 procent av ärendena till maximalt sex veckor. Det är troligt att den unge i flertalet av ärendena var delgiven brottsmisstanke, och att tidsfristen för åtalets väckande sålunda hade börjat löpa, när medlingsverksamheten fick ärendet. I närmare två tredjedelar av fallen var det nämligen polisen som hade förmedlat ärendena till medlingsverksamheten.

Enligt vad vi har kunnat utröna finns det inte tillräckliga erfarenheter från landets medlingsverksamheter för att man skall kunna slå fast i vilket skede av rättsprocessen medling lämpligen bör ske.¹⁵ Det är naturligtvis viktigt att ungdomsmål generellt sett handläggs med största skyndsamhet. Vi har mot den bakgrunden föreslagit i avsnitt 6.6.3 att tillämpningsområdet för sexveckorsfristen skall utvidgas till att gälla för alla brott med fängelse i straffskalan. Vi menar dock samtidigt att medling vid ungdomsbrott har uppenbara fördelar och att det är angeläget att i de fall medling kan äga rum, medlingen tidsmässigt förläggs i största möjliga utsträckning så att den ingår i åklagarens beslutsunderlag.

En fördel med att införa en möjlighet att förlänga tidsfristen i dessa situationer är således att fler medlingar bör kunna beaktas av åklagaren vid bedömningen av om straffvarning kan meddelas. En annan fördel är att åtgärden bör leda till att straffvarning generellt sett kan meddelas i större utsträckning än vad de nuvarande bestämmelserna om åtalsunderlåtelse tillåter. Som framgått av avsnitt 7.5 har vi funnit det viktigt att åtgärder vidtas som bidrar till en ökad användning av institutet straffvarning.

Uppgifterna från BRÅ:s stödprojekt antyder att en möjlighet att förlänga tidsfristen i dessa situationer inte kommer att leda till alltför många eller långa fördröjningar. Den nackdel som det innebär för den unge att handläggningen av målet kan bli

¹⁵ Jfr prop. 2001/02:126 s. 44.

långsammare uppvägs enligt vår bedömning av de fördelar som nu beskrivits. Dessutom innebär medlingen, som Utredningen om medling vid ungdomsbrott påpekade, att den unge på ett påtagligt sätt och relativt snabbt får se konsekvenserna av brottet.

Även om vi inte instämmer i den bedömning som Utredningen om medling vid ungdomsbrott redovisade i frågan om medling som särskild grund för straffvarning, finner vi i likhet med utredningen att det bör vara möjligt att förlänga tidsfristen för beslut i åtalsfrågan enligt 4 § LUL i de fall medling är aktuell. Ett sådant förslag ligger i linje med vårt uppdrag att bl.a. göra det möjligt för rättsväsendet att beakta medling i större utsträckning.

Vi föreslår alltså att den i 4 § LUL angivna tidsfristen för beslut i åtalsfrågan får förlängas om den unge skall delta i ett medlingsförfarande enligt medlingslagen.

Utvidgning av medlingslagens målsägandebegrepp

Som redovisats är kanske den främsta invändningen mot att ge medling större betydelse – vid beslut om åtal, val av påföljd och vid straffmätningen – att målsäganden har ett inflytande över möjligheten att genomföra medling, vilket i sin tur medför svårigheter att upprätthålla principen om likhet inför lagen.

För att man skall komma till rätta med de problem som ligger däri har vi övervägt om det finns skäl att ändra i medlingslagens bestämmelse om målsägande. Med målsägande avses här den mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada, ofta benämnd som brottsoffret.¹⁶ Det kan ifrågasättas om inte lagen skulle kunna utvidgas till att avse också någon nära anhörig eller vän till målsäganden, dvs. en person som i medlings-situationen på ett initierat sätt kan berätta bl.a. om hur brottet har påverkat målsäganden och som till målsäganden därefter kan vidarebefordra de tankar som gärningsmannen gett uttryck för.

En sådan utvidgning av målsägandebegreppet borde kunna bidra till ökade förutsättningar för att använda medlingsinstitutet. De negativa konsekvenser som är förbundna med en medling som bygger på det aktuella brottsoffrets medverkan skulle då kunna motverkas och i vissa avseenden t.o.m. avlägsnas.

Det bör påpekas att vad vi nu diskuterar inte är s.k. indirekt medling, som innebär att parterna inte träffas personligen utan att

¹⁶ Prop. 2001/02:126 s. 54.

deras synpunkter i stället vidarebefordras av medlaren. Sådan medling torde i undantagsfall kunna komma i fråga i dag enligt medlingslagen.¹⁷ Den här skissade utvidgningen innehåller till skillnad från indirekt medling ett personligt möte, även om det sker mellan gärningsmannen och brottsoffrets anhöriga. En sådan medlingssituation torde kräva en större uppoffring från gärningsmannens sida än den indirekta medlingen.

Det finns alltså enligt vår uppfattning skäl som talar för att medling skulle kunna komma till stånd i betydligt fler fall än i dag om målsägandebegreppet i medlingslagen utvidgades.

Såvitt vi känner till finns det emellertid ingen forskning på detta område. Man kan därför inte med någon säkerhet uttala sig om vilka effekter en sådan form av medling kan ha avseende parternas upplevelser av medlingsmötena som menings- och verkningsfulla. Det kan allvarligt ifrågasättas om medlingens samtliga syften kan uppfyllas om någon annan än brottsoffret möter gärningsmannen. Ett syfte med medling är nämligen att den skall ge brottsoffret en möjlighet att bearbeta sina upplevelser av brottet. Målet skall vara att minska de negativa följderna av brottet. Det mest väsentliga med ett medlingsmöte är enligt förarbetena mötet och dialogen mellan brottsoffer och gärningsman.¹⁸

Mot en sådan utvidgning som den här beskrivna kan också anföras att den skulle medföra att medlingsinstitutet som sådant förfleckades.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte har kommit fram tillräckliga skäl som talar för den diskuterade åtgärden. Vi finner därför att något sådant förslag inte skall läggas fram.

Socialtjänstpåföljd med ett ungdomskontrakt som innehåller medling

Som nämnts kan ett planerat medlingsförfarande ingå i den vårdplan som socialnämnden upprättar avseende den unge och som nämnden normalt redovisar till åklagaren och domstolen. Detta innebär att ett planerat medlingsförfarande kan inverka också på domstolens påföljdsbestämning.

Enligt 31 kap. 1 § första stycket BrB får överlämnande till vård inom socialtjänsten ske endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med böter eller med en

¹⁷ SOU 2000:105 s. 186, 202 f.

¹⁸ Prop. 2001/02:126 s. 48.

särskild föreskrift om ungdomstjänst, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet. Om den unge enligt vårdplanen skall genomgå ett medlingsförfarande kan domstolen då göra den bedömningen att de planerade åtgärderna i vårdplanen inklusive medlingen är tillräckligt ingripande för att välja att överlämna den unge till vård inom socialtjänsten. Om medling ingår i vårdplanen när domstolen dömer till överlämnande till vård inom socialtjänsten, följer det av 31 kap. 1 § andra stycket BrB att domstolen skall meddela en föreskrift om att den unge skall genomgå medling. Om den unge sedan vägrar att medverka vid medlingen, bör detta i enlighet med vad som gäller för andra sådana föreskrifter leda till en reaktion från rättsväsendet. Ytterst bör det leda till att överlämnandepåföljden undanröjs och ersätts av en annan påföljd.

De förslag vi har lämnat i avsnitt 8.3 i fråga om socialtjänstpåföljd och ungdomskontrakt innebär inga förändringar i nu angivna hänseenden. Det krävs alltså inte några lagändringar för att domstolen skall kunna beakta medling i nu ifrågavarande situationer.

RÅ bör utfärda nya anvisningar

Vi har i avsnitt 7.5.8 föreslagit att RÅ, i syfte att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning när det gäller beslut om straffvarning, bör utfärda nya allmänna råd om den närmare tillämpningen av regelsystemet. Råden bör naturligtvis även innehålla anvisningar i fråga om betydelsen av medling för beslut om straffvarning.

13.8.2 Hur medlingsverksamheten bör organiseras m.m.

Vår bedömning: Vi anser att verksamheten för medling enligt medlingslagen bör organiseras inom kommunernas socialtjänst. Enligt vår bedömning finns det för närvarande inte tillräckliga skäl för att göra medlingsverksamheten obligatorisk för kommunerna. Vi förordar att Socialstyrelsen utgör samordnande nationell enhet på området och att styrelsen får i uppdrag att vara ansvarig för ett fortsatt stöd till landets medlingsverksamheter.

Hur medlingsverksamheten bör organiseras

Vi skall också enligt direktiven överväga hur medlingsverksamheten bör organiseras för att den, i vart fall på sikt, skall kunna utvecklas till en verksamhet som är allmänt tillgänglig och som spelar en mer framträdande roll i rättssystemet.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott föreslog att verksamheten för medling vid ungdomsbrott skulle organiseras inom kommunernas socialtjänst. Utredningen hänvisade till att BRÅ i sin utvärdering av försöksverksamheten gjort bedömningen att det är lämpligt att medlingsverksamhet organiseras inom kommunernas socialtjänst, eftersom det där finns förutsättningar för en verksamhet av god kvalitet, såsom utbildning och vana att handskas med denna typ av problem. Det som talade för att medlingsverksamheten organiseras inom den kommunala socialtjänsten var enligt utredningen framför allt att verksamheten på detta sätt kunde bli tillgänglig över hela landet, något som av rättviseskäl var en förutsättning för de förslag som man lämnade. Medlingsverksamhet ligger vidare väl i linje med annan verksamhet som socialtjänsten bedriver för ungdomar som har begått brott och den del av socialtjänsten som handlägger ungdomsärenden har ofta ett upparbetat samarbete med polis och åklagare. Utredningen tillade att om medlingsverksamheten hanteras inom socialtjänsten finns det vidare tillämpliga sekretessregler.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott föreslog också att medlingsverksamheten skulle vara obligatorisk för kommunerna. Den framhöll att det är främst av rättviseskäl väsentligt att medlingsverksamhet finns överallt. Utredningen avvisade tanken på att nå en allmän tillgänglighet på frivillighetens väg, dvs. utan ett formellt åläggande i lag för kommunerna att anordna medlingsverksamhet, eftersom det då inte kunde garanteras att medlingsverksamhet verkligen kom till stånd i alla kommuner. Utredningen ansåg att det av socialtjänstlagen borde framgå att det inom kommunens socialtjänst skall finnas medlingsverksamhet.

Vi delar utredningens uppfattning i frågan om hur medlingsverksamheten bör organiseras. Vad som framkommit hittills av den stödjande verksamhet BRÅ bedriver ger ingen anledning att överväga någon annan organisation än den som utredningen förordade, dvs. inom kommunernas socialtjänst.

Som angavs i propositionen är det en förutsättning för att medling skall kunna utvecklas i den önskvärda riktningen bl.a. att

medling kommer till stånd på ett konsekvent och strukturerat sätt. Detta i sig innehåller ett krav på att medling skall kunna erbjudas samtliga aktuella gärningsmän och brottsoffer. Kravet på allmän tillgänglighet och likhet inför lagen talar med styrka för att verksamheten bör vara obligatorisk för kommunerna. Å andra sidan har vi som redovisats funnit svårigheter med att ge medlingen en så framträdande roll i rättssystemet att det föreligger tillräckliga skäl för att ålägga kommunerna att som ett obligatorium ha medlingsverksamhet för unga lagöverträdare. Mot ett sådant obligatorium talar också det förhållandet att kunskapsnivån om medlingens rehabiliterande effekt är otillräcklig. Som framgått har det i genomförda studier, med några undantag, varit svårt att finna positiva resultat. Mot den bakgrunden anser vi att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att införa ett obligatorium för landets kommuner.

Det kan dock finnas anledning att överväga frågan på nytt när BRÅ har färdigställt resultatet av den effektutvärdering som rådet har för avsikt att genomföra när verksamheten pågått ytterligare en tid. Enligt uppgift från BRÅ finns det skäl att anta att en fortsatt stödjande verksamhet kommer att resultera i att samtliga kommuner, med något eller några få undantag, kan erbjuda medling om två–tre år.

En samordnande nationell enhet m.m.

Medling är en tämligen ny verksamhet under utveckling och uppbyggnad. Som konstaterades i propositionen finns det ett behov av en samordnande, nationell enhet med uppgift att svara för frågor som utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring. Som redovisats har regeringen gett BRÅ i uppdrag att inom ramen för det pågående stödprojektet till landets medlingsverksamheter svara för vissa frågor om metodutveckling, utbildning m.m. Det skäl som anfördes för att låta BRÅ vara ansvarig för dessa frågor var att också medlingsverksamheter som inte bedrevs inom socialtjänsten skulle få vägledning och kunna delta i kompetensutveckling m.m. I så måtto är alltså för närvarande BRÅ samordnande nationell enhet för landets medlingsverksamheter.

Utredningen om medling vid ungdomsbrott föreslog att Socialstyrelsen skulle få rollen som en samordnande nationell enhet. Det som talar för att styrelsen skulle kunna utgöra en sådan enhet är

enligt vår uppfattning bl.a. det förhållandet att medlingsverksamheten bedöms lämpligast ske inom socialtjänsten. Styrelsen har i uppgift att utöva tillsyn över socialtjänsten i landet och skall följa och vidareutveckla den. Styrelsen har möjlighet att efter bemyndigande utfärda de eventuella föreskrifter som kan komma att behövas och kan också utfärda allmänna råd och tillhandahålla handböcker för verksamheten. Om medlingsverksamheten skulle läggas inom socialtjänsten blir alltså styrelsen en samordnande enhet eftersom sådana uppgifter ingår i styrelsens allmänna uppdrag inom socialtjänsten.

Som framgått är vi av den uppfattningen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att låta medlingsverksamheten vara en obligatorisk uppgift för landets kommuner. Vi har – å andra sidan – funnit att de erfarenheter som hittills erhållits av genomförda medlingar är goda och att det därför finns anledning att utgå från att det skulle vara positivt om medlingen kunde komma till användning i större utsträckning i framtiden. Regeringsuppdraget att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten är betydelsefullt i detta avseende. Som redovisats finns det välgrundade förväntningar om att en fortsatt stödjande verksamhet kommer att leda till en i landet väl utbredd medlingsverksamhet. Enligt vår mening är det mot den bakgrunden angeläget att detta stöd får fortsätta att verka ytterligare en tid.

Frågan är då vilken myndighet som skall vara ansvarig för det stödet. Vad som tidigare sagts talar med styrka för Socialstyrelsen. Ett sådant ställningstagande ligger även i linje med våra förslag om att styrelsens rätt att utfärda föreskrifter skall omfatta socialtjänstens åligganden i anledning av att unga begår brott (se avsnitt 5.2) och att styrelsen skall få i uppdrag att samordna kompetens- och metodutveckling och spridande av allmän information och kunskap när det gäller ungdomsbrott och det allmännas ingripanden med anledning av detta (se avsnitt 18.3). En annan tänkbar ansvarig myndighet är BRÅ. För detta talar kanske främst den omständigheten att försöksverksamheten med medling vid ungdomsbrott leddes, samordnades och utvärderades av rådet och att stödet till landets medlingsverksamheter hittills ägt rum genom rådets försorg. Vidare kan medlingen anses vara en brottsförebyggande åtgärd. Även om det finns skäl som talar för en sådan lösning är det enligt vår uppfattning mest lämpligt att uppdraget om ett fortsatt stöd till landets medlingsverksamheter ges till Socialstyrelsen. I detta sammanhang kan nämnas att 2003 års BRÅ-

utredning har föreslagit att BRÅ inte skall ha till uppgift att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten utan att uppgiften i stället bör ankomma på Socialstyrelsen.¹⁹ Om frågan fortfarande är aktuell vid tiden för slutbehandlingen av föreliggande lagstiftningsärende, bör det således övervägas om uppdraget skall flyttas över till Socialstyrelsen.

¹⁹ 2003 års BRÅ-utrednings betänkande Brottsförebyggande kunskapsutveckling (SOU 2004:18) s. 134 f.

14 Sluten ungdomsvård

14.1 Lagstiftarens allmänna intentioner med sluten ungdomsvård

Genom 1999 års reform av påföljdssystemet för bl.a. unga lagöverträdare infördes en ny frihetsberövande påföljd, sluten ungdomsvård, för brott som någon begått innan han fyllt 18 år. Syftet med den nya påföljden var att tillskapa en alternativ form av frihetsberövande som gör det möjligt att hålla de yngsta lagöverträdarna utanför fängelserna.

Utgångspunkterna vid utformningen av den nya påföljden var dels att verkställigheten kan ske under sådana former att risken för skadeverkningar av frihetsberövandet minimeras, dels att verkställigheten kan ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet kan angripas så effektivt som möjligt. Det betonades i förarbetena att verkställigheten samtidigt måste utformas med beaktande av att frihetsberövandet är en straffrättslig reaktion på brott och att verkställigheten måste kunna ske under säkra och betryggande former.

Det var angeläget att åstadkomma en reglering som dels tillfredsställer anspråken på att få en tidsbestämd, förutsebar frihetsberövande påföljd enligt straffrättsliga grunder, och dels en verkställighetsreglering som medger största möjliga utrymme för vård och behandling. Resultatet kan sägas utgöra en kompromiss mellan dessa ståndpunkter.

14.2 Sluten ungdomsvård inom ramen för det rättsliga systemet

14.2.1 Lagstiftarens intentioner

I förarbetena framhölls beträffande *påföljdsvalet* att restriktivitet med att döma till frihetsberövande påföljd bör gälla oavsett om det är fråga om att döma till fängelse eller sluten ungdomsvård och att förutsättningarna för att döma till påföljderna därför skall vara desamma. Någon ändring av den gällande presumtionen mot att frihetsberöva ungdomar för brott som begåtts före 18 års ålder var sålunda inte avsedd med reformen. För att presumtionen skall brytas fordras att det finns synnerliga skäl och detta krav påverkas inte av det förhållandet att sluten ungdomsvård normalt skall utdömas i stället för fängelse. Den praxis som har utbildats beträffande innebörden av synnerliga skäl enligt 30 kap. 5 § BrB är vägledande också vid tillämpningen av bestämmelsen om sluten ungdomsvård.

Det var alltså inte lagstiftarens avsikt att påföljden sluten ungdomsvård skulle vara lämplig att använda i större utsträckning än fängelse. Tvärtom sades det i förarbetena att behovet av att döma ut korta frihetsberövanden torde minska dels genom förslaget att kunna förena påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten med en föreskrift om ungdomstjänst, dels förslaget att kunna förena villkorlig dom med en föreskrift om samhällstjänst. För en sådan effekt talade också de övriga skärpningar som vidtogs genom reformen beträffande överlämnandepåföljden för att den skulle kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till frihetsberövande påföljder.

I förarbetena framhölls beträffande *tiden* för sluten ungdomsvård att det utdömda frihetsberövandets längd skall vara relaterat till straffvärdet. Utgångspunkten vid tidsbestämningen skall vara den bedömning domstolen har gjort när den med tillämpning av 30 kap. BrB funnit att påföljden bör bestämmas till fängelse. Detta innebär att domstolen skall beakta bl.a. möjligheten att döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (29 kap. 7 § BrB), den s.k. ungdomsrabatten. Domstolen skall också beakta att den som döms till sluten ungdomsvård inte blir föremål för villkorlig frigivning. Det faktiska frihetsberövandet bör enligt förarbetena inte bli längre än om den unge hade dömts till fängelse.

I detta sammanhang påpekades i förarbetena att någon formell inskränkning av möjligheten att döma personer i den nu aktuella åldersgruppen till skyddstillsyn i kombination med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB inte finns, men att behovet av att använda denna påföljds-kombination för brott som någon har begått innan han fyllt 18 år torde minska avsevärt genom reformen.

14.2.2 Utvärderingen

Fler ungdomar har fått frihetsberövande påföljd

BRÅ:s utvärdering visar att påföljden sluten ungdomsvård i stor utsträckning ersatt såväl det rena fängelsestraffet som påföljds-kombinationen fängelse och skyddstillsyn. Båda dessa påföljder reducerades i princip i samma utsträckning genom reformen, ungefär till en tiondel av deras forna storlek.

BRÅ fann vidare att fler ungdomar har fått frihetsberövande påföljd efter införandet av sluten ungdomsvård, dvs. fler ungdomar i ålderskategorin 15–17 år har dömts till sluten ungdomsvård eller fängelse än som tidigare dömdes till fängelse.

Vid denna beräkning har de två typerna av fängelsestraff, det som kombineras med skyddstillsyn och det egentliga fängelsestraffet, behandlats som en enda kategori.

Beräkningen påverkas av vilka år före reformen man väljer som jämförelseperiod. Eftersom antalet fängelsestraff för unga minskade under andra hälften av 1990-talet blir bilden nämligen lite olika beroende på vilken period man jämför med.

Beräkningen visar en större ökning av antalet frihetsberövade ungdomar om man som jämförelseperiod tar 1995–1997 än om man tar 1990–1998. Om man jämför antalet ungdomar som dömdes till fängelse 1995–1997 med ungdomar som dömdes till sluten ungdomsvård eller fängelse 1999–2000, blir skillnaden i genomsnitt tio sådana frihetsstraff per år (från i genomsnitt 93 per år till 103 per år). I genomsnitt var det alltså tio ungdomar fler per år som fick en tidsbegränsad frihetsberövande påföljd efter att sluten ungdomsvård hade införts jämfört med åren 1995–1997. Omräknat i procent handlar det om en ökning på drygt 10 procent. (Motsvarande skillnad mellan perioden 1990–1998 och perioden med sluten ungdomsvård 1999–2000 var fyra ungdomar per år.)

Skillnaden mellan antalet frihetsberövanden före och efter införandet av sluten ungdomsvård blir större om man tar med även år 2001. Antalet placeringar ingångsåret 1999 är nämligen lägre än placeringsnivån åren 2000–2001.

I BRÅ:s utvärdering utreddes skälen till varför antalet frihetsberövande påföljder hade ökat med tio per år. Av dessa bedömdes hälften bero på förändringar i brottsligheten och hälften på straffskärpningar.

Förändringarna i brottsligheten ansågs bestå av att antalet ungdomar som hade lagförts för grova våldsbrott, inklusive rån, hade ökat. Med straffskärpning avses att sluten ungdomsvård utdöms i fall där domstolen före reformen inte skulle ha utdömt en tidsbegränsad frihetsberövande påföljd. För 15–17-åringar används alltså sluten ungdomsvård i vidare mån än fängelsestraffet före reformen. Införandet av sluten ungdomsvård har således inneburit en s.k. net-widening av frihetsstraffen i jämförelse med tidigare praxis.

Men straffskärpningen är inte generell. Den gäller endast för en begränsad grupp av unga lagöverträdare, nämligen de som begått grova våldsbrott med högre straffvärde än genomsnittet och som redan är brottsbelastade. För övriga brottskategorier som före reformen kunde leda till fängelsestraff är trenden snarast den motsatta, dvs. en mindre andel av dessa förövare får sluten ungdomsvård än andelen som tidigare fick fängelse. Enligt utvärderingen kan detta tolkas som en tendens till polarisering när det gäller utnyttjandet av sluten ungdomsvård. De ”tyngsta” unga våldsbrottslingarna frihetsberövas nu oftare, medan övriga grupper av unga lagöverträdare frihetsberövas i mindre utsträckning.

BRÅ försökte belysa frågan om net-widening genom enkätfrågor till domare som dömer i ungdomsmål. Nästan hälften av de svarande domarna trodde att den viktigaste orsaken var att sluten ungdomsvård är lämplig för fler brott och fler grupper av ungdomar än fängelse, medan 40 procent av de svarande i stället bedömde att det viktigaste skälet var att de grova ungdomsbrotten ökat.

Tiderna för frihetsberövande har blivit längre

BRÅ fann också att tiderna för frihetsberövande blivit längre efter införandet av sluten ungdomsvård. Den genomsnittliga utdömda strafftiden vid fängelse (fängelse och fängelse i förening med

skyddstillsyn) för 15–17-åringar var under åren 1990–1998 6,6 månader och den genomsnittliga verkställda tiden 5,4 månader.

Den genomsnittliga utdömda (och tillika verkställda) tiden för sluten ungdomsvård var under 1999–2000 9,5 månader. Den genomsnittliga verkställda tiden för samtliga tidsbestämda frihetsberövande påföljder (fängelse, fängelse i förening med skyddstillsyn och sluten ungdomsvård) var under 1999–2000 9,0 månader.

Genomsnittet på verkställighetstiden mellan dessa perioder ökade alltså från 5,4 till 9,0 månader, eller med 67 procent.

Skillnaden i den utdömda och verkställda tiden före respektive efter reformen beror på att fängelsedomda blir villkorligt frigivna, medan unga som döms till sluten ungdomsvård verkställer hela den bestämda tiden.

I utvärderingen anges att domarna till sluten ungdomsvård generellt inneburit längre tider. Speciellt gäller det längden på de korta frihetsberövandena. Endast för ett fåtal mycket långa frihetsberövanden har de dömda tiderna blivit kortare. Att tiderna för frihetsberövande blivit längre kan enligt utvärderingen tolkas som ett tecken på att vårdtänkandet fått ett större spelrum efter reformen. Detta har delvis underlättats av att sluten ungdomsvård inte bara kommit att ersätta renodlade fängelsestraff, utan även att påföljden i stort sett ersatt påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse, där fängelsetiden är högst tre månader. I utvärderingen sägs att påföljdscombinationen inte omfattas av reformens syfte att tillskapa en alternativ form av frihetsberövande. Att sådana domar ersätts med sluten ungdomsvård ligger med andra ord enligt utvärderingen formellt utanför reformen.

Utvärderingen visade att även domar med enbart fängelsestraff har ersatts med domar på sluten ungdomsvård med längre verkställighetstider.

Antalet placeringar enligt LVU och SoL har inte minskat

Den officiella statistiken visar att antalet placeringar enligt LVU och SoL inte har minskat efter införandet av sluten ungdomsvård. Antalet placeringar enligt LVU på grund av den unges eget beteende har i stället ökat, enligt statistik som omfattar tiden fram till och med år 2001. Även SoL-placeringarna är fler åren efter reformen än före. Inte heller i övrigt ger de uppgifter som BRÅ har

kunnat inhämta stöd för ett ibland framfört antagande att påföljden kommit att ersätta kommunernas egna placeringar.

14.2.3 Utredningens överväganden

Bedömning: Enligt utvärderingen har fler ungdomar fått frihetsberövande påföljd efter införandet av sluten ungdomsvård. Vi anser av olika skäl att vad som framkommit i denna del inte är sådant att det bör föranleda några förslag från vår sida. En annan sak är att det är en angelägen uppgift att ta fram alternativ till frihetsberövande påföljder för unga. Våra överväganden i den delen har redovisats i kap. 10.

Enligt utvärderingen har de faktiska genomsnittliga tiderna för frihetsberövande blivit längre. Ökningen är väsentlig och den är enligt vår mening inte önskvärd. Det finns därför anledning att överväga om det bör införas en möjlighet att döma unga till en kort tid på institution, anpassad för ungdomar, med efterföljande organiserad vård i frihet. Våra överväganden i den frågan redovisas i avsnitt 14.4 nedan och i kap. 15.

Vad som framkommit ger inte stöd för ett antagande att sluten ungdomsvård har kommit att ersätta kommunernas egna placeringar med stöd av SoL eller LVU.

Enligt BRÅ har *fler ungdomar fått frihetsberövande påföljd* efter införandet av sluten ungdomsvård. Ökningen är fyra eller tio fall per år beroende på vilken tidsperiod man jämför med. Ökningen har ansetts bero på till hälften på förändring i brottslighet och till hälften på straffskärpning (net-widening).

Det kan ifrågasättas om inte den tidsperiod som utvärderingen omfattar är alltför kort för att den skall kunna ligga till grund för någorlunda säkra slutsatser om hur stor ökningen av antalet frihetsberövanden är. Enligt den officiella statistiken verkar i och för sig antalet domar med sluten ungdomsvård ha stabiliserats i tiden efter år 1999, då antalet domar uppgick till 69. Under åren 2000–2003 var siffrorna 115, 102, 114 respektive 113.

Även förklaringarna till vad som orsakat ökningen kan anses osäkra. Uppgiften om att antalet lagföringar för grova våldsbrott har ökat baseras på statistik endast för år 2000. Utvärderingen visade att det fanns en viss benägenhet till net-widening. Det är dock fråga om en relativt liten effekt. BRÅ skriver i utvärderingen

att det är möjligt att denna effekt kommer att öka när reformen har satt sig men att det ännu inte går att uttala sig om detta. Det har nämligen inte kunnat göras någon analys av utvecklingen av grova ungdomsbrott under åren 2001 och 2002.

Sammantaget anser vi att vad som har framkommit i utvärderingen i denna del inte är sådant att det bör föranleda några förslag från vår sida. En annan sak är att det är en angelägen uppgift att ta fram alternativ till frihetsberövande påföljder för unga. Våra överväganden i den frågan har redovisats i kap. 10.

Enligt utvärderingen har *de faktiska tiderna för frihetsberövande blivit längre* (5,4 månader under åren 1990–1998 jämfört med 9,0 månader under åren 1999–2000, dvs. en ökning med 67 procent).

Den redovisade ökningen kan jämföras med SiS statistik. Enligt SiS var de utdömda tiderna för sluten ungdomsvård under åren 1999–2003 cirka 8,5 månader, 9,5 månader, 9 månader, 8,5 månader respektive 8,7 månader.¹ Tiderna förefaller med andra ord tämligen stabila.

Ökningen av tiderna för frihetsberövande är väsentlig. I utvärderingen ansågs den bero på att vårdtänkandet fått större spelrum efter reformen och att sluten ungdomsvård kommit att ersätta även påföljden skyddstillsyn med fängelse. Det har däremot inte framkommit att ökningen till någon beaktansvärd del orsakats av att unga begår grövre brott i större omfattning än tidigare. Det går alltså inte att förklara ökningen med att domstolarna har sett sig tvungna att döma ut längre tider med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Enligt förarbetena skall det utdömda frihetsberövandets längd vid sluten ungdomsvård vara relaterat till straffvärdet och inte vara längre än vad den unge skulle ha verkställt om han hade dömts till fängelse. Vårdbehovet är alltså inte relevant vid bestämmandet av tiden i det enskilda fallet. I den mån domstolarna skulle ha motiverat en ökning av tiden med sådana skäl strider detta således mot lagstiftarens avsikt. Vi har dock inga belägg för att domstolarna förfarit så.

Sluten ungdomsvård har kommit att nästan helt ersätta skyddstillsyn i förening med ett fängelsestraff på högst tre månader enligt 28 kap. 3 § BrB. Vid införandet av denna påföljds kombination sades det i motiven att det krävs mycket starka skäl för att tillgripa kombinationen och att möjligheten att förena skyddstillsyn med

¹ Sluten ungdomsvård år 2003, Allmän SiS-rapport 2004:5.

fängelse bör utnyttjas endast i de fall då alternativet är att döma den tilltalade till ett längre fängelsestraff. Påföljdscombinationen skall med andra ord väljas när det är fråga om allvarlig brottslighet med högt straffvärde. Mot den bakgrunden och då påföljden antalsmässigt svarade för en inte oväsentlig andel av samtliga domar med tidsbestämda frihetsberövanden åren före reformen, ter det sig inte överraskande att reduceringen av antalet domar med skyddstillsyn i förening med fängelse har lett till en generell förlängning av den genomsnittliga tiden för frihetsberövande. Det framstår i stället som något förvånande att denna effekt inte synes ha förutsatts i det tidigare lagstiftningsärendet. Förarbetena innehåller nämligen inte något resonemang om reformens effekter i detta hänseende. Som tidigare redovisats nämns enbart att reformen inte formellt inskränker möjligheten att använda påföljdscombinationen men att behovet för detta torde minska avsevärt genom reformen. Det får därför sägas vara oklart om utvecklingen strider mot lagstiftarens intentioner med 1999 års påföljdsreform.

Även om förutsättningarna för att tillgodose målen att minimera skadeverkningarna och angripa orsakerna till kriminaliteten kan antas vara bättre inom ungdomsvården vid SiS särskilda ungdomshem än i fängelsealternativet, är ökningen av tiderna för frihetsberövande enligt vår mening inte önskvärd. Sluten ungdomsvård utgör ett frihetsberövande av den unge och med frihetsberövanden följer alltid en stor risk för skada. Forskning har bekräftat att sådan skaderisk finns även vid institutionsbehandling. Forskningen har dessutom pekat på att en längre tids vistelse på institution inte nödvändigtvis innebär ett bättre behandlingsresultat.²

Det finns i detta sammanhang anledning att överväga om det bör införas en möjlighet att döma unga till en kort tid på institution, anpassad för ungdomar, med efterföljande organiserad vård i frihet, motsvarande påföljdscombinationen fängelse och skyddstillsyn. Våra överväganden i den frågan redovisas i avsnitt 14.4 nedan och kap. 15.

Den officiella statistiken visar, som nämnts, att *antalet placeringar enligt LVU och SoL inte har minskat efter införandet av sluten ungdomsvård*. Inte heller i övrigt ger de uppgifter som BRÅ har kunnat inhämta stöd för ett antagande att påföljden kommit att ersätta kommunernas egna placeringar.

² Andreassen, Tore, Institutionsbehandling av ungdomar - Vad säger forskningen, Stockholm, 2003. Jämför dock Kühnhorn, Eckart, Sluten ungdomsvård, Rättsliga reaktioner på de ungas brott före och efter införandet 1999, Stockholm, 2002, s. 46.

Vid införandet av sluten ungdomsvård restes farhågor för att kommunerna skulle komma att institutionsplacera unga lagöverträdare i mindre utsträckning och låta situationen "gå så långt" att den unge döms till den nya påföljden. Därmed skulle kostnaderna för vården hamna hos staten i stället för hos kommunerna. Enligt utvärderingen synes alltså dessa farhågor inte ha realiserats.

Det har från olika håll också gjorts gällande att socialtjänstens benägenhet att institutionsplacera unga med stöd av LVU och SoL har minskat i tiden efter år 2001. Den tendens som redovisas i utvärderingen bekräftas dock av den officiella statistiken avseende antalet placeringar under åren 2001–2003.³ Såväl LVU-placeringarna som SoL-placeringarna var fler under åren 2002 och 2003 än år 2001.

14.3 Genomförandet av verkställigheten

14.3.1 Lagstiftarens intentioner

I förarbetena gavs frågan om utformningen av verkställighetsreglerna ett stort utrymme. Det var angeläget att åstadkomma en ordning som tillfredsställer anspråken på att få en tidsbestämd, förutsebar frihetsberövande påföljd enligt straffrättsliga grunder, samt en verkställighetsreglering som medger största möjliga utrymme för vård och behandling.

Målsättningen var att orsakerna till den unges kriminalitet skall angripas så effektivt som möjligt och att frihetsberövandet skall ske med minsta möjliga skadeverkningar. Verkställigheten skall alltså utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas (2 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård – LSU).

Ansträngningarna för att minimera skaderiskerna måste emellertid enligt förarbetena genomföras med beaktande av att sluten ungdomsvård är en frihetsberövande påföljd. Det är väsentligt för tilltron till påföljden att verkställigheten kan genomföras med erforderlig säkerhet och att den dömden kan hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Verkställigheten skall

³ Socialstyrelsens statistik Barn och unga – insatser år 2001, 2002 respektive 2003, Tabell 8 "Heldygnsinsatser. Barn och unga med påbörjad vård enligt SoL eller insats enligt LVU, respektive år. Antal barn efter typ av insats, ålder och kön.", (Socialtjänst 2002:7, 2003:9 respektive 2004:9).

alltså utformas så att den kan ske under säkra och betryggande former.

I förarbetena sades att verksamheten vid ungdomshemmen, till skillnad mot den vid kriminalvårdsanstalterna, uteslutande är inriktad på vård. Ett uttryck för den vårdinriktning som skall präglare verksamheten är att SiS getts en betydande frihet beträffande uppläggningsen av verksamheten. Det ansågs tillräckligt att i lagen ange verksamhetens allmänna inriktning. Sålunda skall den dömde ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus (12 § LSU). Avsikten är att SiS inom ramen för verkställigheten skall kunna erbjuda olika behandlingsinnehåll, anpassade efter den unges behov och förutsättningar. I övrigt anges i lagen vissa exempel på primära rättigheter för den dömde.

14.3.2 Tidpunkten för inställelse och placering

Lagstiftarens intentioner

När domen får verkställas skall SiS förelägga den dömde att inställa sig senast en viss dag vid det särskilda ungdomshem som SiS har bestämt (9 § LSU). Bestämmelsen gäller i de fall då den dömde är på fri fot när domen får verkställas. SiS skall enligt bestämmelsen se till att intagning sker så snart det är möjligt efter det att domen får verkställas.

I förarbetena understryks att det är angeläget att samhällets reaktion på brottet sker i nära anslutning till detta. Det bör därför endast undantagsvis komma i fråga att dagen för inställelse fastställs till en dag som inte ligger i nära anslutning till den tidpunkt från vilken domen får verkställas. Till skillnad mot vad som gäller inom kriminalvården bör det således normalt inte tillåtas gå någon tid mellan den tidpunkt då verkställigheten kan påbörjas och den faktiska intagningen. Någon möjlighet till uppskov med verkställigheten erbjuder inte det nuvarande regelverket.

Utvärderingen

Av utvärderingen framgår att dömda på fri fot vid ett par tillfällen har begärt uppskov med verkställigheten, t.ex. för att få fullgöra en LSU-dom med kort verkställighetstid på ett skollov i syfte att inte

missa skolgången. SiS har avslagit sådan begäran eftersom lagstiftningen inte medger uppskov.

Utredningens överväganden

Förslag: Vi föreslår att den som har dömts till sluten ungdomsvård och som är på fri fot skall kunna få uppskov med verkställigheten om det föreligger synnerliga skäl för detta. Vi föreslår också att den dömde under vissa förutsättningar skall ha möjlighet att få anstånd med verkställigheten om han har ansökt om nåd hos regeringen.

Vad som framkommit vid utvärderingen ger anledning att överväga om det bör införas en möjlighet att få *uppskov med verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård*. För att behålla den nuvarande ordningen talar den i förarbetena nämnda principen att det är särskilt viktigt beträffande unga lagöverträdare att samhällets reaktion på brottet sker snabbt och i nära anslutning till detta. Även administrativa skäl kan anföras mot att införa en möjlighet till uppskov, då den skapar merarbete för SiS. I vissa undantags-situationer kan det dock finnas starka skäl för uppskov. Ett sådant fall kan, utöver det som nämndes i utvärderingen, vara att den unge vill ha uppskov för att fullgöra sin skolgång då det endast återstår en kort tid av terminen. Även i situationer där den unge har möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden skulle ett uppskov kunna motiveras. I de nu beskrivna fallen kan en uppskovsmöjlighet bidra till den unges återanpassning i samhället efter verkställd LSU-dom.

En jämförelse kan göras med vad som gäller vid dom på fängelse. Av 12 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. framgår att kriminalvårdsstyrelsen i vissa fall får bevilja uppskov med verkställigheten under viss tid om särskilda skäl föreligger med hänsyn till den dömdes hälsotillstånd, arbets- eller utbildningsförhållanden eller andra omständigheter.

Vi anser att övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet för SiS att medge uppskov för dömda på fri fot om detta är motiverat med beaktande av t.ex. den unges hälsotillstånd eller dennes arbets- eller utbildningsförhållanden. Mot bakgrund av vikten av att samhällets reaktion sker snabbt och i nära anslutning

till brottet, bör dock utrymmet för uppskov vara snävare än inom kriminalvården. Det bör krävas synnerliga skäl.

Inom kriminalvården gäller att uppskov får beviljas under viss tid, högst sex månader från den dag då domen får verkställas. Finns det synnerliga skäl får uppskov beviljas under ytterligare högst sex månader. Tillämpningsområdet för uppskov vid LSU-dom bör av skäl som nämnts vara mer begränsat än inom kriminalvården. En längsta tid för uppskov om högst tre månader bör i de flesta fall vara tillräckligt. Om de synnerliga skälen kvarstår bör uppskov kunna beviljas under ytterligare högst tre månader.

I övrigt bör samma regler gälla vid de olika påföljderna. Finns det särskild anledning att anta att den dömda avviker skall uppskov inte kunna komma ifråga. Verkställigheten skall anstå i avvaktan på beslut i uppskofsfrågan, under förutsättning att den dömda har gett in sin ansökan sist den dag då denne senast skulle ha inställt sig för verkställighet och att den dömda inte tidigare ansökt om uppskov i målet.

I detta sammanhang finns det anledning att även överväga om den som har dömts till sluten ungdomsvård bör ha möjlighet att få *anstånd med verkställigheten om han har ansökt om nåd hos regeringen*.

Av 13 § lagen om beräkning av strafftid m.m. följer att den som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff men ansökt om nåd hos regeringen i vissa fall kan få ett sådant anstånd i avvaktan på regeringens beslut. Sluten ungdomsvård är i likhet med fängelse en påföljd med ett tidsbestämt frihetsberövande. Det är svårt att hävda att man från kriminalpolitisk synvinkel bör vara återhållsam med anstånd i dessa situationer, bl.a. då det i praktiken sannolikt rör sig om ett fåtal fall. Enligt vår mening finns det inte några beaktansvärda skäl som talar mot att påföljderna bör likställas i detta avseende.

De allmänna förutsättningarna för anstånd som gäller enligt 13 § lagen om beräkning av strafftid m.m. bör gälla också beträffande sluten ungdomsvård. Detta innebär att den som har dömts till sluten ungdomsvård skall kunna visa att en ansökan om att han av nåd skall befrias från påföljden eller få denna utbytt mot en icke frihetsberövande sådan har getts in till regeringen sist den dag då han senast skulle ha inställt sig vid det särskilda ungdomshem som SiS har bestämt. Vidare krävs att den dömda inte har ansökt om nåd tidigare i samma mål, att han inte är häktad eller intagen i ett

särskilt ungdomshem och att det inte finns skälig anledning antaga att han avviker.

I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i lagen om beräkning av strafftid m.m. sades att påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse enligt den nuvarande lydelsen av 28 kap. 3 § BrB vid tillämpningen av bestämmelsen om anstånd vid nådeansökan bör betraktas som en icke frihetsberövande påföljd.⁴ Den av oss föreslagna bestämmelsen om möjlighet till anstånd bör därmed omfatta också de fall då ansökan gäller en begäran att få LSU-påföljden utbytt mot skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB.

För att skapa enhetlighet i tillämpningen bör beslut om uppskov för och anstånd med verkställighet av en LSU-dom fattas centralt inom SiS.

14.3.3 Möjligheten att verkställa sluten ungdomsvård som häktad

Lagstiftarens intentioner

Intagningen på det särskilda ungdomshemmet

Verkställigheten av sluten ungdomsvård inleds genom att den dömde tas in i ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU (4 § LSU).

Verkställigheten får inledas när domen har vunnit laga kraft gentemot den dömde eller när den dömde lämnat en nöjdförklaring (5 och 6 §§ LSU).⁵ En nöjdförklaring innebär att den dömde avstår från att överklaga domen i påföljdsdelen och medger att den får verkställas.

I LSU finns vidare bestämmelser om vem som skall vidta åtgärder för att verkställigheten skall börja och vilka åtgärder som skall vidtas i detta syfte.

Bestämmelserna är olika utformade beroende på om den dömde är på fri fot eller frihetsberövad när verkställigheten får inledas.

Som tidigare nämnts skall, om den dömde är på fri fot när domen får verkställas, SiS förelägga den unge att inställa sig en viss dag (9 § LSU). Om den dömde är häktad eller intagen på ett

⁴ NJA II 1964 s. 237.

⁵ Vi redovisar våra överväganden i frågan om det bör införas en möjlighet för domstolen att besluta att domen omedelbart skall gå i verkställighet i avsnitt 16.8.5.

särskilt ungdomshem med stöd av LVU, skall häktet eller det särskilda ungdomshemmet omedelbart se till att domen verkställs och att den dömd omedelbart förpassas till det hem som SiS bestämmer (10 § LSU).⁶

Om den unge har avgett en nöjdförklaring skall den som är behörig att ta emot en sådan förklaring, t.ex. chefen för ett allmänt häkte, omedelbart se till att domen verkställs. Har den unge lämnat en nöjdförklaring inför en polismyndighet, skall den som tar emot förklaringen se till att den dömd förpassas till det särskilda ungdomshem där verkställigheten skall ske (8 § LSU).

I förarbetena understryks att det är angeläget att verkställigheten kommer igång så tidigt och i så nära anslutning till brottet som möjligt.⁷ Verkställigheten bör alltså inledas så snart som de formella förutsättningarna för detta finns. Detta gäller inte minst om den unge är häktad. I litteraturen har det sagts att LSU inte torde gälla under den tid som den unge är häktad, även om de formella förutsättningarna för inledande av verkställigheten i och för sig skulle föreligga.⁸

Beräkningen av verkställighetstiden

LSU behandlar också hur beräkningen av verkställighetstiden skall gå till. Dessa bestämmelser i LSU hänvisar till motsvarande bestämmelser i lagen om beräkning av strafftid m.m. (10 a och 11 §§ LSU). Det innebär bl.a. att frågan om från vilken dag verkställighetstiden räknas vid sluten ungdomsvård, skall bedömas med tillämpning av bestämmelserna i 19 § lagen om beräkning av strafftid m.m. Sålunda gäller följande beträffande den som är dömd till sluten ungdomsvård.

Om den dömd är på fri fot, skall tiden räknas från den dag då han tas in i det särskilda ungdomshemmet eller i allmänt häkte eller då han tas om hand av polismyndigheten för förpassning till hemmet.

I det fall den dömd är häktad eller intagen på ett särskilt ungdomshem, skall tiden räknas från den dag då domen får verkställas.

⁶ Om den unge är intagen på institution med stöd av SoL, dvs. åtgärden har vidtagits i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare, skall han således i detta sammanhang behandlas som om han är på fri fot.

⁷ Prop. 1997/98:96 s. 169, 191.

⁸ Berg, Ulf, m.fl., Brottsbalken, En kommentar, t.o.m. suppl. 12, s. LVSU:5.

För den som är frihetsberövad sammanfaller alltså verkställighetstidens början med den tidpunkt från vilken domen får verkställas, medan detta inte nödvändigtvis behöver vara fallet för den som är på fri fot.

Det kan här anmärkas att den nu beskrivna ordningen inte synes stämma överens med den tidigare refererade bestämmelsen att verkställigheten av sluten ungdomsvård inleds genom att den dömde tas in på ungdomshemmet (4 § LSU). Den sistnämnda bestämmelsen anger, enligt förarbetena, *när* verkställigheten av sluten ungdomsvård inleds.⁹ För såväl den som är på fri fot som den frihetsberövade kan det ju gå någon tid mellan dagen från vilken verkställighetstiden skall räknas och dagen då verkställigheten inleds enligt 4 §. Sluten ungdomsvård kan med andra ord tillfälligt verkställas även utanför det särskilda ungdomshemmet. Bestämmelsen i 4 § kan mot den bakgrunden anses innehålla uppgift om när verkställigheten av sluten ungdomsvård *faktiskt* inleds och på vilket sätt detta sker.

De nämnda hänvisningarna till lagen om beräkning av strafftid m.m. innebär även att frågan om hur ett avbrott i verkställigheten påverkar verkställighetstiden skall bedömas med tillämpning av bestämmelserna i den lagen. Sålunda gäller beträffande den som är dömd till sluten ungdomsvård att tiden för sådana avbrott i verkställigheten skall läggas till den framräknade slutdagen (23 § första stycket lagen om beräkning av strafftid m.m.).

Det anses dock inte vara ett avbrott i verkställigheten om den som avtjänar sluten ungdomsvård häktas med anledning av misstanke om nytt brott (23 § andra stycket samma lag). Verkställigheten fortlöper alltså i detta fall, trots att den dömde såsom häktad förvaras på allmänt häkte. Den gällande ordningen tillåter sålunda i den situationen samtidig verkställighet av häktning i ett mål och sluten ungdomsvård som har dömts ut i annat mål. En förutsättning är dock, som framgått, att verkställigheten av påföljden har påbörjats, när häktning sker.

I förarbetena till 23 § lagen om beräkning av strafftid m.m. sades att om den dömde samtidigt verkställer fängelse och häktning skall de bestämmelser som gäller för häktade tillämpas i det fall den dömde förvaras i allmänt häkte.¹⁰ För den som i motsvarande situation verkställer sluten ungdomsvård och häktning på allmänt häkte bör således inte LSU vara tillämplig, utan lagen (1976:371)

⁹ Vår kursivering. Prop. 1997/98:96 s. 190.

¹⁰ Prop. 1974:20 s. 114 f.

om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. och förordningen (1976:376) i samma ämne.

Närmare om verkställigheten för den som är frihetsberövad

I det fall den dömda är häktad eller intagen på ett särskilt ungdomshem med stöd av LVU när domen får verkställas skall, som nämnts, häktet eller det särskilda ungdomshemmet omedelbart se till att domen verkställs och att den dömda omedelbart förpassas till det särskilda ungdomshem som SiS bestämmer (10 § LSU).

Är den unge *häktad i det mål där påföljden skall verkställas* följer sålunda av bestämmelsen att föreståndaren på häktet ansvarar för att verkställigheten kommer igång omedelbart när så får ske och att den unge därvid förpassas till det särskilda ungdomshemmet. Verkställighetstiden räknas från den dag som domen får verkställas (11 § LSU).

Frågan är vad som gäller för den som är *häktad i ett annat mål*, alltså när den unge har dömts till sluten ungdomsvård och häktas för misstanke om nya brott innan verkställigheten av domen hunnit påbörjas. Som tidigare redovisats medger gällande rätt samtidig verkställighet när turordningen är den omvända, dvs. då verkställigheten av påföljden har hunnit påbörjas när häktning sker. I förarbetena till LSU nämns inte frågan.

Det råder däremot ingen tvekan om vad som gäller för den som i motsvarande situation har dömts till ett fängelsestraff. Verkställighet av ett fängelsestraff kan ske även om den dömda är häktad i ett annat mål. Om det visar sig att den som häktats har en dom i ett annat mål som är verkställbar, skall verkställigheten av domen inledas och strafftiden räknas redan från intagningen på det allmänna häktet. I det fall domen inte är verkställbar kan den häktade få den omedelbart verkställbar genom att avge en nöjdförklaring.

Möjligheten till samtidig verkställighet av häktning och fängelse i annat mål oavsett i vilken ordning de olika åtgärderna kommer till verkställighet, infördes i samband med 1973 års kriminalvårdsreform och tillkomsten av lagen om beräkning av strafftid m.m.¹¹ Möjligheten till samtidig verkställighet gjordes också oberoende av var den häktade förvaras. Ändringen innebar i förhållande till den

¹¹ Prop. 1974:20, JuU 1974:2, rskr 1974:99 (NJA II 1974 s. 313 ff.).

dåvarande ordningen en utvidgning av möjligheten till samtidig verkställighet.

Som nämnts anges i 8 och 10 §§ LSU vem som skall vidta åtgärder för att verkställigheten skall börja och vilka åtgärder som skall vidtas i detta syfte, i det fall den dömde är frihetsberövad när verkställigheten får inledas. Bestämmelserna har sina motsvarigheter i 9 § lagen om beräkning av strafftid m.m. I 9 § första stycket anges bl.a. att i det fall den som har dömts till fängelse är häktad, skall domen omedelbart befordras till verkställighet när denna får äga rum. Den som är häktad i målet skall för verkställighet av domen förpassas till kriminalvårdsanstalt (andra stycket). För den som är häktad i annat mål får verkställigheten däremot påbörjas där han förvaras (tredje stycket).

Det förhållandet att 10 § LSU saknar motsvarighet till 9 § tredje stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. har i litteraturen tagits till intäkt för att bestämmelsen enbart torde avse den situationen att den unge är häktad i det mål där påföljd skall verkställas.¹² Det har i det sammanhanget sagts att detta också bäst överensstämmer med påföljdens uttalande behandlingsinriktning. Denna uppfattning synes också ha fått genomslag i praktiken.¹³

Utredningens överväganden

Förslag: Vi föreslår att den som har dömts till sluten ungdomsvård skall kunna erhålla samtidig verkställighet av häktning och sluten ungdomsvård i det fall den unge häktas för nya brott innan verkställigheten av domen hunnit påbörjas.

Som redovisats är det troligtvis inte möjligt enligt gällande rätt att erhålla samtidig verkställighet av häktning och sluten ungdomsvård i det fall den unge häktas för nya brott innan verkställigheten av domen hunnit påbörjas. Finns det skäl att införa en sådan möjlighet?

Det saknas, såvitt vi kunnat utröna, statistik på hur vanligt förekommande situationen är. Det kan dock på goda grunder antas att den är relativt ovanlig. Om det beträffande någon som har häktats föreligger en verkställbar dom i annat mål, bör dessutom förhållandena i en del fall vara sådana att häktningen kan hävas samtidigt

¹² Berg, Ulf, m.fl., Brottsbalken, En kommentar, t.o.m. suppl. 12, s. LVSU:9.

¹³ SJS:s Råd & Riktlinjer/juridik, Sluten ungdomsvård, 2003:1, flik 4, avsnitt 1.3.

som verkställigheten av domen börjar. De fall som kvarstår är då en häktning i det ”nya” målet framstår som nödvändig, eftersom det finns risk att den unge genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara). Det finns statistik som talar för att häktning av ungdomar i stor utsträckning sker just på grund av kollusionsfara.¹⁴

Hur stora är fördelarna för den unge att erhålla samtidig verkställighet i den aktuella situationen?

I förarbetena till lagen om beräkning av strafftid m.m. erinrades om att bestämmelserna om tillgodoräkning av häktningstid innebär att den som döms i häktningsmålet får avräkning för frihetsberövandet.¹⁵ Det kan emellertid tänkas förekomma fall, uppgavs det, i vilka det kan vara en påtaglig fördel för den häktade om han under häktningstiden får verkställa fängelse i ett annat mål. Det sades att det kan vara svårt att generellt säga hur stor fördelen är. Även om fördelen självklart är störst om den häktade blir frikänd i häktningsmålet kan, menade man, även andra faktorer spela in vid bedömningen. I detta sammanhang nämndes det förhållandet att den dömde inte behöver underkasta sig något utöver vad som följer av häktningen, eftersom verkställigheten i den aktuella situationen ju inte innebär något annat än att häktningstiden räknas som strafftid. Den enda påtagliga nackdelen med en sådan ordning torde, enligt förarbetsuttalandet, vara att den del av verkställigheten som sammanfaller med häktningen inte annat än i ringa grad kan användas för rehabiliterande behandling.

I likhet med situationen för den som har dömts till fängelse är det naturligtvis en fördel för den unge att, om han häktas, få påbörja verkställigheten av en tidigare dom på sluten ungdomsvård på häktet om han senare blir frikänd i häktningsmålet.

Vad som kan sägas tala för en utvidgad rätt till samtidig verkställighet av häktning och sluten ungdomsvård är vidare att fängelse och sluten ungdomsvård bör behandlas lika i detta avseende, eftersom det i båda fallen är fråga om frihetsberövande påföljder. Såsom BRÅ påpekar i sin utvärdering är det viktigt att påföljdssystemet generellt sett upplevs som rättvist av de unga. Det kan för en ung lagöverträdare vara svårt att förstå att han i den aktuella situationen inte får påbörja verkställigheten av den frihetsberövande påföljden, enbart på den grunden att den bestämts till sluten ungdomsvård och inte till fängelse. Vad som också kan

¹⁴ Se avsnitt 16.5.2.

¹⁵ Prop. 1974:20 s. 70 ff.

bidra till att den gällande ordningen framstår som svårbegriplig är att den unge i den beskrivna situationen får tillgodoräkna sig häktningstiden om han döms i häktningens målet, oavsett om påföljden bestäms till sluten ungdomsvård eller fängelse. När det gäller avräkning av tid för det straffprocessuella frihetsberövandet behandlas alltså påföljderna på samma sätt.

Mot ett förslag om utvidgning av rätten till samtidig verkställighet kan invändas, att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen skall bedrivas utifrån andra utgångspunkter och med annan målsättning än den verksamhet som bedrivs inom kriminalvården i anstalt. Enligt förarbetena till LSU var ett av skälen för att införa den nya påföljden att den unge skulle kunna bli föremål för adekvat vård.¹⁶ Det fastslogs i förarbetena att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen, till skillnad från verksamheten vid kriminalvårdsanstalterna, uteslutande skall vara inriktad på vård. Påföljden har alltså, som tidigare nämnts, en uttalad behandlingsinriktning. Den nackdel som påtalades i förarbetena till lagen om beräkning av strafftid m.m. kan mot den bakgrunden anses väga tyngre beträffande samtidig verkställighet av häktning och sluten ungdomsvård. Å andra sidan har behandlingstanken inte slagit igenom när turordningen är den omvända, dvs. verkställigheten av påföljden har hunnit påbörjas när häktning sker. I detta fall medger ju gällande rätt samtidig verkställighet. Det kan i det enskilda fallet uppfattas som en sinkadus om häktningsbeslutet kommer före eller efter det att verkställigheten av domen har påbörjats.

Vid en samlad bedömning anser vi att övervägande skäl talar för att det i den beskrivna situationen bör finnas en möjlighet till samtidig verkställighet. Den bör utformas i enlighet med vad som gäller för den som har dömts till ett fängelsestraff. Påföljderna bör alltså likställas också i detta avseende.

¹⁶ Prop. 1997/98:96 s. 171.

14.3.4 Placering med hänsyn till närhets- och differentieringsprincipen

Utvärderingen

SiS har strävat efter att vid sina institutioner kunna erbjuda en differentierad ungdomsvård så nära hemorten som möjligt.

Vården är *differentierad* utifrån så kallade funktioner (akut, utredning och behandling) och grad av slutenhet. Andra grundläggande kriterier för differentiering är kön, ålder, psykisk hälsa, kriminalitet och grad av utagerande beteende. Vid placeringen är principen om *närhet* uppfylld om den unge placeras inom samma region som denne är bosatt. Den unge skall placeras så nära hemorten som möjligt för att kontakten med socialtjänsten och de anhöriga skall underlättas. Även om den unge är placerad i samma region som hemorten kan det dock vara fråga om stora avstånd mellan institution och hemort.

Vid all placering på SiS-institutioner vägs den unges vårdbehov mot behovet att placeras nära hemorten. När det gäller sluten ungdomsvård tar man också hänsyn till brottets art, påföljdens längd samt behovet av samhällsskydd och av att skilja meddömda åt. Vissa institutioner/avdelningar driver en specialiserad vård och har riksintag.

SiS utgångspunkt vid planeringen inför reformen var att även vid en LSU-dom skulle den unges behov av vård och närhetsprincipen vara vägledande för placeringen. Det förhållandet att fler ungdomar har dömts till sluten ungdomsvård än vad som förutsattes, har dock i många fall medfört att den dömde placerats på den avdelning där plats funnits tillgänglig. Ungdomar har heller inte förflyttats i vårdkedjan i den utsträckning som det var tänkt. Tiderna på akut- och mottagningsavdelningar har ofta blivit långa och några med kortare verkställighetstid har frigetts direkt från sluten mottagningsavdelning.

Ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård har placerats i mindre omfattning i enlighet med närhetsprincipen än de som vårdats med stöd av LVU. Det är en naturlig följd av att inte alla institutioner tar emot ungdomar placerade enligt LSU.

Under perioden 1999–2001 kunde SiS i genomsnitt ingångs-placera drygt en tredjedel av de LSU-dömda ungdomarna enligt närhetsprincipen.

SiS konstaterar i utvärderingen att det finns behov av att öka möjligheterna till differentiering av vården med hänsyn till de individuella behandlingsbehoven, t.ex. genom faktiska möjligheter att välja mellan alternativa placeringar, men också genom en större differentiering av vårdinnehållet mellan olika avdelningar än för närvarande.

Utredningens överväganden

Bedömning: De svårigheter som uppkommit när det gäller ungdomarnas placering enligt differentierings- och närhetsprincipen bör försvinna i takt med att antalet platser anpassas till antalet LSU-dömda.

Det är självklart av stort värde om en ung person som har dömts till sluten ungdomsvård kan placeras vid den institution som med hänsyn till såväl differentierings- som närhetsprincipen är den mest lämpliga.

Vi har, mot bakgrund av ramen för vårt uppdrag, ingen annan kommentar i denna del än att de problem som har uppkommit på grund av den kraftiga ökningen av antalet ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård förhoppningsvis kommer att försvinna i takt med att antalet platser anpassas till antalet LSU-dömda.

14.3.5 Placering med hänsyn till integreringsprincipen

Lagstiftarens intentioner

I förarbetena behandlades frågan om huruvida de som tas in på särskilt ungdomshem som påföljd för brott bör hållas åtskilda från dem som tagits in efter beslut i administrativ ordning. Där sades att det ibland torde finnas såväl praktiska som behandlingsmässiga motiv att hålla de båda grupperna åtskilda, men behovet kan variera från fall till fall och det kan förändras successivt under verkställigheten. Ibland kan det vara mest ändamålsenligt från behandlingssynpunkt att placera de både grupperna tillsammans. En bestämmelse om att grupperna inte får blandas skulle enligt förarbetena kunna innebära svårigheter att erbjuda den placering som är mest ändamålsenlig i det enskilda fallet. Det ansågs därför lämpligt att

överlåta till SiS att i det enskilda fallet avgöra om den som har dömts för brott bör hållas avskild från övriga intagna.

Utvärderingen

SiS tog ställning för att unga som har dömts till sluten ungdomsvård bör kunna blandas med dem som omhändertagits enligt LVU. Argumenten för integrering var att det inte fanns något som pekade på skillnader mellan grupperna, att det möjliggjorde differentiering och närhet, att man därmed kunde hålla meddömda åtskilda, att sårbarheten vid akuta situationer som brand och upplopp minskade etc. samt att det lättare skulle kunna gå att utöka antalet platser. Det bedömdes däremot som olämpligt att blanda ungdomar med korta och långa verkställighetstider på samma avdelning.¹⁷

I praktiken har flera avdelningar kommit att mer eller mindre specialisera sig på LSU-dömda. Vartefter antalet dömda ökade minskade andelen ungdomar som vårdades enligt LVU på de avdelningar som var destinerade till sluten ungdomsvård. De slutna avdelningarna blev i praktiken LSU-avdelningar. År 2000 och 2001 placerades 60 respektive 70 procent av de LSU-dömda på LSU-avdelning. Integreringsprincipen har därmed inte kunnat hållas fullt ut. Det finns dock fortfarande möjlighet att placera LSU-dömda på övriga avdelningar och vice versa; bl.a. kan LSU-dömda placeras på andra avdelningar av behandlingsskäl.

För att värna om de ungdomar som vårdas enligt LVU har två institutioner sedan år 2001 reserverats för dessa. I verksamhetsplanen för år 2002 slås fast att institutioner som vårdar ungdomar som inte har fyllt 15 år i princip bara skall ha ungdomar som vårdas enligt LVU.

I utvärderingen anges att uppgifter om ungdomarna, bl.a. från inskrivningsintervjuer med intagna (ADAD), tyder på att det kan finnas större skillnader mellan de aktuella grupperna än man tidigare har antagit. Detta gäller i vart fall de långtidsdömda.

I utvärderingen nämns vidare att Riksrevisionsverket (RRV) i en rapport¹⁸ har föreslagit att LSU-dömda skall vårdas vid särskilda avdelningar. RRV uppger i sin granskning att det i verksamheten

¹⁷ Behandling inom sluten ungdomsvård, Allmän SiS-rapport 1998:3.

¹⁸ Ingen plats för ungdomarna – Konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse, RRV 2002:13.

finns ett kompakt och samstämmigt motstånd mot integrering av LSU-dömda i LVU-vården. RRV menar att både personal och intagna upplever integrationen som orättvis och till hinder för en bra vård. En konsekvens är också att ungdomar som vårdas enligt LVU drabbas av de strängare säkerhetsregler som gäller för vård enligt LSU.

SiS konstaterar i utvärderingen att frågan om huruvida principen om integrering av behandlingsskäl skall ersättas av en princip om särskiljande behöver diskuteras vidare. SiS framhåller i sammanhanget att en undersökning baserad på intervjuer med SiS personal¹⁹ visar på vitt skilda erfarenheter och olika syn på integreringen.

Utredningens överväganden

Bedömning: Frågan om huruvida integreringsprincipen skall gälla också i fortsättningen och hur den i så fall skall utformas är föremål för diskussion inom SiS. Vi avstår därför från att lägga fram något förslag i denna del.

Självfallet är det viktigt att ta tillvara de erfarenheter som har vunnits av den hittillsvarande ordningen innan man tar slutlig ställning i frågan vilken betydelse som skall tillmätas integreringsprincipen. Det uppdrag som vi har erhållit ger oss inte anledning att närmare analysera om principen om integrering skall gälla också i fortsättningen och hur den i så fall skall utformas. Vi kan emellertid konstatera att frågan är föremål för diskussion inom SiS, och det är vår uppfattning att den också löses bäst av SiS. Vi avstår därför från att lägga fram något förslag i denna del.

14.3.6 Vårdplanering

Lagstiftarens intentioner

Vid domstolens val av påföljden sluten ungdomsvård skall den unges behov av vård inte tillmätas någon betydelse. Under verkställigheten har dock vårdbehovet stor betydelse. Enligt för-

¹⁹ Sluten ungdomsvård år 2000, Redovisning av intervjuundersökning, Allmän SiS-rapport 2001:6.

arbetena bör verkställigheten som regel inledas med att den dömda blir placerad på en utredningsavdelning. Resultatet av utredningen skall ge underlag för en bedömning av den dömdes vårdbehov och möjliggöra att verkställigheten kan ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet kan angripas så effektivt som möjligt.

För den som undergår sluten ungdomsvård skall en behandlingsplan upprättas (5 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård). Behandlingsplanen skall avse vistelsen vid och utslussningen ur det särskilda ungdomshemmet. Planen skall, med hänsyn till verkställighetens längd och övriga omständigheter, inriktas på åtgärder som kan främja den dömdes anpassning i samhället och förbereda den dömda för tillvaron utanför det särskilda ungdomshemmet. Behandlingsplanen skall upprättas av SiS i samråd med socialnämnden i den dömdes hemort. Behandlingsplanen skall omprövas så snart det finns anledning till det.

Verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård skall inledas på en låsbar enhet (14 § LSU). För att minimera risken för de skadeverkningar som ett frihetsberövande kan innebära bör dock den unge inte underkastas mer ingripande begränsningar än nödvändigt. Så snart förhållandena medger det skall den dömda därför ges möjlighet att vistas under öppnare former. SiS skall enligt bestämmelsen fortlöpande pröva frågan, dock minst en gång varannan månad.

Utvärderingen

I utvärderingen konstaterar SiS att ungdomar, som i avvaktan på att rättsprocessen skall ha sin gång vårdas med stöd av LVU, skall vårdas i öppnare former efter två månader. Det betyder att den unge redan kan ha avancerat till öppen avdelning i sin behandling vid den tidpunkt då han döms till sluten ungdomsvård. När domen faller innebär det att han flyttas tillbaka till *låsbar avdelning*. Vård och straff blandas därmed på ett sätt som är svårbegripligt för den unge.

I utvärderingen anger SiS att det under inledningsfasen i verkställigheten skall göras en mångsidig *utredning* av den LSU-dömda, i regel av särskilda utredningsteam. Utredningen skall enligt SiS innehålla en rekommendation om bl.a. lämpliga vård- och behandlingsinsatser samt en analys av kravet på samhällsskydd,

institutionsvårdens behandlingsmöjligheter respektive socialtjänstens behandlingsresurser.

Enligt utvärderingen togs 91 ungdomar in för sluten ungdomsvård under år 2001 och samma år gjordes 43 utredningar för LSU-dömda inom SiS, dvs. i färre än hälften av fallen. För unga som begått allvarliga brott gjordes därutöver 15 kvalificerade risk- och behovsbedömningar samt sju mindre omfattande utredningar av expertis från Rättsmedicinalverket (RMV).

Utvärderingen visar att utredningsverksamheten skiljer sig mellan avdelningarna. Vid en särskild granskning av förhållandena under år 2001 fann SiS att utredningsverksamheten vid mottagningsavdelningarna inte har fungerat tillfyllest på vissa avdelningar och att standard och innehåll är olika.²⁰

I utvärderingen konstaterar SiS att en *behandlingsplan* skall upprättas, att den skall innefatta åtgärder för att angripa orsakerna till kriminalitet, utbildningsinsatser, plan för utslussning och uppföljning m.m. och att den skall omprövas vid behov. Enligt utvärderingen följs inte lagens krav i detta avseende. Behandlingsplaner görs alltså inte för alla ungdomar som tas in enligt LSU.

I de fall behandlingsplan upprättas uppfylls enligt utvärderingen sällan kravet på att behandlingsplanen skall upprättas av SiS i samråd med socialnämnden i den dömdes hemort. Samarbetet med socialtjänsten har inte fungerat tillfredsställande på detta område och flertalet behandlingsplaner har gjorts upp helt utan socialtjänstens medverkan.

SiS menar i utvärderingen att det är angeläget att behandlingsplaneringen och underlagen för den tas mer på allvar och görs enhetligt, strukturerat och målinriktat, att planeringen ligger till grund för insatserna samt att den regelbundet följs upp och revideras. Det är angeläget att dokumentera samt följa upp insatserna och resultaten, såväl med tanke på planeringen för den enskilde som för utvärdering och utveckling av metoderna.

²⁰ Sluten ungdomsvård år 2001, Allmän SiS-rapport 2002:4.

Utredningens överväganden

Förslag: Vi föreslår att det införs ett undantag från kravet i 14 § LSU att verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård skall inledas på en läsbar enhet.

Vi föreslår i detta sammanhang ingen ändring i fråga om upprättande av behandlingsplaner men poängterar vikten av att de nuvarande reglerna om detta efterlevs av SiS och att socialtjänsten medverkar vid upprättandet.

I utvärderingen pekar SiS på att en omhändertagen enligt LVU i vissa fall flyttas från en öppen avdelning tillbaka till en läsbar avdelning när han döms till sluten ungdomsvård. SiS menar att det betyder att vård och straff blandas på ett sätt som är svårbegripligt för den unge.

Frågan är om det bör införas ett undantag från kravet i 14 § LSU att verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård skall *inledas på en läsbar enhet*.

Den som har omhändertagits enligt LVU på grund av sitt beteende får i vissa fall beredas vård vid en enhet inom hemmet som är läsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (15 b § LVU). Den unge får vårdas vid sådan enhet under i princip högst två månader i följd. Vården på enheten får under vissa omständigheter pågå under längre tid, förutsatt att den unge ges möjlighet till vistelse i öppnare former eller utanför hemmet.

Vid SiS institutioner finns i dag öppna, slutna och läsbara avdelningar. De slutna avdelningarna tillkom i samband med införandet av sluten ungdomsvård. Genom reformen blev det nödvändigt för SiS att inrätta särskilda läsbara avdelningar med en hög grad av slutenhet och säkerhet som kunde ta emot LSU-dömda. SiS valde att benämna dessa avdelningar för slutna avdelningar i syfte att särskilja dem från övriga läsbara avdelningar. Uttrycket sluten avdelning förekommer endast i SiS interna regelverk. Författningsmässigt finns det alltså ingen skillnad mellan sluten respektive läsbar avdelning. De utgör båda sådan läsbar enhet som nämns i 14 § LSU.

Skillnaden mellan sluten och läsbar avdelning ligger i lokalernas utformning och verksamhetsinnehåll. Vid de slutna avdelningarna ställs högre krav på säkerhet i byggnaderna och en högre personaltäthet, så att de intagna aldrig lämnas utan tillsyn. På en

sluten avdelning är friheten kraftigt beskuren och verksamheten starkt strukturerad.

I SiS interna riktlinjer anges att den som är placerad på sluten eller låsbar avdelning alltid skall stå under betryggande bevakning. Med betryggande bevakning avses att den dömda står under sådan fortlöpande tillsyn att personalen alltid kan förhindra att den unge avviker. Omplacering från en sluten eller låsbar avdelning till en öppen avdelning innebär att den dömda inte längre kommer att stå under särskild bevakning. Beslut om överflyttning till öppen avdelning skall därför fattas centralt inom SiS (placeringschefen) och inte på institutionen.²¹

När det gäller LSU-dömda finns det slutna avdelningar för både mottagning och behandling samt låsbara och öppna avdelningar för behandling. Behandling kan alltså ske på sluten, låsbar eller öppen avdelning. Det finns inget krav i LSU att verkställigheten skall inledas på en sluten avdelning, utan det räcker med att den unge placeras på en låsbar sådan.

Det första placeringsbeslutet vid verkställigheten av en LSU-dom fattas av SiS centralt (placeringschefen) och avser placering på en viss (sluten eller låsbar) avdelning vid en viss institution.

För att minimera risken för de skadeverkningar som ett frihetsberövande kan innebära bör den unge, så snart förhållandena medger det, ges möjlighet att vistas under öppnare former. Den fortlöpande prövningen av denna fråga, som skall göras minst en gång varannan månad, görs av institutionschefen. Anser institutionschefen att vistelse under sådana öppnare former som han inte kan besluta om bör komma till stånd, skall frågan genast anmälas till SiS placeringschef.

En vistelse under öppnare former kan genomföras på olika sätt.

En typ är, enligt SiS riktlinjer, vistelse under öppnare former på låsbar enhet inom institutionsområdet. En sådan vistelse kan vara bevakad eller obevakad. Placeringschefen beslutar om obevakade vistelser och enligt SiS praxis bör då gälla att minst en fjärdedel av den utdömda tiden har verkställts. Samtidigt måste alltid en individuell bedömning ligga till grund för beslutet. Institutionschefen beslutar om bevakade vistelser. Om den unge har vårdats enligt LVU i avvaktan på domen och skött sig utan anmärkning bör hänsyn kunna tas till detta vid bedömningen.²²

²¹ Råd & Riktlinjer/Juridik, Sluten ungdomsvård, 2003:1.

²² A.a.

En annan typ är att den dömde omplaceras från den låsbara enheten till en öppen avdelning. I sådant fall gäller som nämnts att beslutet skall fattas av placeringschefen.

De flesta av de avdelningar och institutioner som tar emot LSU-dömda har en slags "befordringsgång" som innebär övergång till större öppenhet – i regel med överflyttning till öppnare avdelning – allt eftersom den unge gör framsteg i behandlingen.

Lagen säger inte hur länge den unge skall vistas på låsbar enhet efter inskrivningen. I SiS riktlinjer nämns att för ungdomar som har dömts till korta verkställighetstider (två veckor till fyra månader) bör individuella lösningar med placering på öppen avdelning normalt kunna arrangeras efter bara en kort tid på den låsbara enheten.

SiS, i praktiken institutionschefen, har alltså redan enligt den nuvarande ordningen en betydande frihet att anpassa verkställigheten efter den enskildes behov och förutsättningar.

Sålunda medger gällande rätt att den LVU-omhändertagne placeras på den låsbara enheten en kortare tid när han har dömts till sluten ungdomsvård, som en markering, för att därefter flyttas fram till den plats i institutionens befordringsgång (vårdkedja) som är lämplig. Detta innebär att man kan ifrågasätta behovet av ett undantag från regeln att verkställigheten skall inledas på en låsbar avdelning. Mot att införa ett undantag talar även att sluten ungdomsvård är en frihetsberövande påföljd och att den inte får urholkas. Det är också viktigt att markera verkställighetens början och att påföljden utgör en reaktion på brottet från samhällets sida.

För ett undantag kan, förutom vad SiS uppgett, anföras att grunden för verksamheten vid ungdomshemmen – till skillnad mot kriminalvårdsanstalterna – uteslutande är inriktad på vård. Den unges vårdbehov skall ha stor betydelse under verkställigheten. Verkställigheten skall präglas av att den unge blir föremål för adekvat behandling. Det är därför viktigt att SiS får utrymme att under verkställigheten avgöra vad som är mest ändamålsenligt från behandlingssynpunkt i det enskilda fallet. Ett uttryck för den vårdinriktning som skall prägla verksamheten är den, jämfört med kriminalvården, stora flexibilitet som finns beträffande uppläggningsen av verksamheten i stort. För införandet av ett undantag talar också att det annars kan vara svårt att motivera den unge i den fortsatta behandlingen.

Enligt vår uppfattning väger fördelarna med en mer anpassningsbar tillämpning av bestämmelsen tyngre än nackdelarna. Vi anser

att huvudregeln även i fortsättningen bör vara att verkställigheten skall inledas på en låsbar avdelning. Om det finns särskilda skäl bör dock undantag kunna göras. En sådan undantagssituation bör kunna vara den i utvärderingen beskrivna, dvs. när ungdomar som i avvaktan på att rättsprocessen skall ha sin gång vårdas med stöd av LVU i öppna former. Särskilda skäl att frånga huvudregeln bör också kunna finnas när den LSU-dömde är välfungerande och inte i behov av vård och behandling.

Utvärderingen visar att det finns allvarliga brister i genomförandet och upprättandet av *utredningar och behandlingsplaner*.

Det kan undantagsvis finnas godtagbara skäl för SiS att avstå från att utföra en utredning. I SiS interna riktlinjer anges att för vissa unga kan utredning underlätas.²³ Det rör sig om följande två typer av fall.

För ungdomar med kortare vårdtider blir uppgiften att genomföra en utredning med syfte att redovisa en planering för fortsatt vård och behandling efter verkställighetstidens slut. Många av dessa ungdomar kommer förmodligen att ges fortsatt vård enligt SoL eller LVU. Utredningen skall i första hand utföras om socialtjänsten har behov av en sådan för att planera den fortsatta vården. I de fall verkställighetstiden är kort och socialtjänsten tydligt uttalat att den inte har för avsikt att ansöka om fortsatt vård med stöd av LVU kan den unge när det bedöms lämpligt placeras direkt till en låsbar akutavdelning med särskilt behandlingsprogram för korttidsdömda. Den andra kategorin då en utredning kan undvaras är de fall då den unge är väl känd inom SiS sedan tidigare och det redan finns en utredning om behandlingsbehovet. I övriga fall bör sålunda en utredning genomföras.

Om inte en fullgod utredning genomförs kan den unge svårligen bli föremål för en sådan adekvat behandling som verkställigheten skall präglas av. Forskning på området visar att utredningsarbetet är värdefullt.²⁴ Kunskaper om riskfaktorer och principerna om risk, behov och responsivitet har lett fram till ett nytt sätt att differentiera behandlingsinsatser. Möjligheten att differentiera behandlingsinsatserna förutsätter att de nämnda förhållandena utreds innan behandlingen påbörjas.

²³ Behandling inom sluten ungdomsvård, Allmän SiS-rapport 1998:3 och Råd & Riktlinjer/Juridik, Sluten ungdomsvård, 2003:1.

²⁴ Andreassen, Tore, Institutionsbehandling av ungdomar - Vad säger forskningen, Stockholm, 2003, s. 347 ff.

Det är självklart viktigt att en behandlingsplan upprättas också i de fall den unge inte har vistats på en avdelning med särskilda utredningsresurser. Det finns över huvud taget inget lagstöd för att göra undantag från kravet att en behandlingsplan skall upprättas för den som undergår sluten ungdomsvård. Det är naturligtvis allvarligt att lagens krav inte följs i detta avseende. Vid framtagandet av behandlingsupplägget bör den unge involveras.

Det är också allvarligt att kravet på att behandlingsplanen skall upprättas av SiS i samråd med socialnämnden inte följs. Även i detta hänseende är det frågan om ett åsidosättande av vad som uttryckligen följer av lag. Som vi närmare utvecklar i andra avsnitt måste ansträngningar göras för att få till stånd ett bättre samarbete mellan SiS institutioner och socialtjänsten.

De nu redovisade bristerna innebär att lagstiftarens målsättning – att åtgärder skall vidtas som kan främja den unges anpassning i samhället och förbereda honom för tillvaron utanför det särskilda ungdomshemmet – riskerar att inte uppfyllas. Vi ser dock ingen anledning att i detta sammanhang föreslå någon lagändring för att få till stånd behandlingsplaner i erforderlig utsträckning. I stället är det motiverat att poängtera vikten av att de nuvarande reglerna om detta efterlevs av SiS och att socialtjänsten medverkar vid upprättandet. Det är också, som SiS konstaterar i utvärderingen, angeläget att behandlingsplaneringen och underlagen för den görs enhetligt, strukturerat och målinriktat, att planeringen ligger till grund för insatserna samt att den regelbundet följs upp och revideras. Vi återkommer i frågan om det av andra skäl än de vi här har diskuterat finns behov av ändrad lagstiftning beträffande behandlingsplaneringen i avsnitt 14.4.

14.3.7 Riktade behandlingsinsatser

Lagstiftarens intentioner

Som tidigare har redovisats är verksamheten vid ungdomshemmen avsedd att vara inriktad uteslutande på vård. Inom ramen för verkställigheten skall SiS erbjuda olika behandlingsinnehåll, anpassade efter den dömdes behov och förutsättningar. Behandlingen skall bl.a. syfta till att angripa orsakerna till kriminaliteten och främja den unges anpassning i samhället. I övrigt har lagstiftaren gett SiS en betydande frihet beträffande uppläggnings av verksamheten.

Utvärderingen

Enligt SiS togs den tidigare nämnda SiS-rapporten, *Behandling inom sluten ungdomsvård (1998:3)* fram som underlag och inspiration för utveckling av behandlingsmetodiken. Rapporten innehåller en forskningsgenomgång och ger exempel på olika behandlingsmetoder på området. I rapporten konstateras att de mångfacetterade problemen och behoven gör att det inte finns någon eller några behandlingsmetoder som alltid kan eller bör användas vid verkställigheten. Mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall skall någon metodinriktning väljas enligt vetenskap eller beprövad erfarenhet, och eventuellt anpassas vid behov. Oavsett behandlingsmetod är det enligt forskning avgörande för resultaten att institutionen arbetar strukturerat och medvetet på ett sätt som engagerar behandlingspersonalen. Varje institution och dess personal bör därför enligt rapporten ha ett stort inflytande över vilka behandlingsmetoder som skall tillämpas och utvecklas på institutionen. Samtidigt ställs krav på att man tydligt och rättvisande beskriver de metoder som används.

I utvärderingen konstateras att vid samtliga avdelningar som är särskilt avsedda för att ta emot LSU-dömda finns något eller några olika behandlingsprogram med inriktning mot aggressivitet, kriminalitet eller missbruk. Hur många som deltar i programmen och i vad mån dessa innebär någon förändring för ungdomarna i de avseenden som de syftar till finns inte dokumenterat.

SiS konstaterar i utvärderingen att det återstår mycket att göra när det gäller de riktade behandlingsinsatserna, särskilt med tanke på den svåra problematik som de LSU-dömda ofta har. För de unga som har en kort vistelsetid vid ungdomshemmet (på någon eller några månader) bör det finnas möjlighet att utveckla fokuserade behandlingsprogram som konstruktivt tar till vara den tid de vårdas enligt LSU. SiS menar att det också kan finnas anledning att se över vad som tas upp i de befintliga behandlingsprogrammen och om de eventuellt behöver kompletteras. Även när det gäller de strukturerade behandlingsprogrammen behövs ett enträget motivationsarbete i den mån som de unga inte vill delta. SiS tillägger att det likaså är angeläget att dokumentera och följa upp insatserna samt eventuella förändringar och resultat, såväl med tanke på planeringen för den enskilde som för utvärdering och utveckling av metoderna.

Utredningens överväganden

Bedömning: Det är viktigt att metodinriktningen väljs enligt vetenskap eller beprövad erfarenhet efter en bedömning i det enskilda fallet. SiS bör tillse att det finns en kontinuerlig uppföljning och utvärdering för att anpassningen till vad som visat sig vara effektiva behandlingslinjer skall säkras.

Det finns naturligtvis inte någon behandlingsmetod som alltid kan eller bör användas för de problem och behov som unga LSU-dömda har. Det är däremot viktigt att metodinriktningen väljs enligt vetenskap eller beprövad erfarenhet efter en individuell bedömning. I forskning finns beskrivningar av vad som karakteriserar framgångsrik institutionsbehandling.²⁵ Resultat från olika studier har alltså gjort det möjligt att beskriva den behandlingsmodell på institution för unga med beteendeproblem som ger bäst resultat. Det är självklart angeläget att sådana rön styr behandlingsverksamheten vid SiS institutioner. SiS bör tillse att det finns en kontinuerlig uppföljning och utvärdering för att anpassningen till vad som visat sig vara effektiva behandlingslinjer skall säkras.

14.3.8 Skola

Lagstiftarens intentioner

Som nämnts är verksamheten vid ungdomshemmen uteslutande inriktade på vård. Lagstiftaren har gett SiS en betydande frihet beträffande uppläggnings av verksamheten. I lagen anges enbart den allmänna inriktningen på verksamheten. Några av den intagnes primära rättigheter anges emellertid också. I 12 § LSU sägs att den dömda skall ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Utbildning är alltså en av flera primära rättigheter för den som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård.

²⁵ A.a.s. 179 ff.

Utvärderingen

I utvärderingen anges att många av de LSU-dömda har stora kunskapsluckor och behov av kompletterande skolundervisning. Genomgången visar att det är stor variation på hur omfattande skolundervisningen är vid olika institutioner och avdelningar. Den faktiska undervisningstiden varierar mellan cirka en och 18 timmar per vecka. En del ungdomar med långa påföljder har som en del i utslussningen kunnat gå i skola på orten, utanför institutionen. Av de LSU-pojkar som har genomgått inskrivningsintervju uppgav 70 procent att de vill ha hjälp med sina skolproblem.

SiS menar i utvärderingen att behovsanpassad skolundervisning bör vara ett centralt innehåll i vården av LSU-dömda och att sådan undervisning bör kunna öka i omfattning.

Utredningens överväganden

<p>Bedömning: Vi delar SiS uppfattning att institutionerna bör lägga större vikt vid skolgång och utbildning.</p>
--

Vi delar SiS uppfattning att institutionerna bör lägga större vikt vid skola och utbildning. Skola och utbildning bör utgöra en väsentlig del i institutionsbehandlingen. Forskning visar att sådana insatser kan få betydelse både för ungdomarnas utveckling på institutionen och för deras möjligheter efter utskrivningen.²⁶ Erfarenheterna säger att det även för unga med allvarliga beteendeproblem är möjligt att uppnå goda skolresultat. En institutionsbehandling kan vara den stabiliserande faktor som gör en regelbunden skolgång möjlig. Det är angeläget att denna möjlighet tas tillvara.

En strukturerad skolgång bör vidare kunna utgöra ett värdefullt inslag i de ungas utslussning från institutionen. Det bör alltså utredas om undervisning i detta skede kan ske, helt eller delvis, utanför institutionen. Vi återkommer i frågan om hur utslussningen bör vara utformad.

²⁶ A.a.s. 328 ff.

14.3.9 Ungdomarnas psykiska hälsa

Lagstiftarens intentioner

Den som är dömd till sluten ungdomsvård och behöver hälso- och sjukvård skall vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare (19 § LSU). Om nödvändig undersökning och behandling inte kan ske vid institutionen skall den allmänna sjukvården anlitas. Den dömda får även föras över till ett allmänt sjukhus om det behövs.

De särskilda ungdomshem som LSU-dömda placeras på skall ha tillgång till läkare (3 kap. 6 § socialtjänstförordningen (2001:937)). Av bestämmelsen framgår att en sådan läkare bör ha specialistkompetens inom barn- och ungdomspsykiatri eller allmän psykiatri. Dessutom bör enligt bestämmelsen dessa hem ha tillgång till psykologisk kompetens.

I de fall de ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård har svåra psykiska problem är lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård tillämplig (1 § andra stycket 4). Om det finns skäl att befara att den dömda lider av allvarlig psykisk störning skall institutionschefen ta kontakt med en läkare för undersökning av den unge. Om det inte är möjligt att ge den dömda hjälp genom psykiatrisk vård i frivilliga former kan det bli aktuellt att ta in honom på en sjukvårdsinrättning för rättspsykiatrisk vård.

Utvärderingen

SiS har i ökande utsträckning fått ta emot ungdomar med psykiatriska vårdbehov. Detta konstateras bl.a. i den tidigare nämnda rapporten från RRV.²⁷

Vid en av institutionerna har LSU-dömda genomgått en mångsidig utredning. Studien visar att ungefär hälften av ungdomarna har en problematik som kräver specialistpsykiatri.

En fjärdedel av de LSU-dömda som genomgått en inskrivningsintervju säger själva att de vill ha hjälp för problem med sin psykiska hälsa.

Enligt SiS rättspsykiatriska konsults granskning av uppgifter för de långtidsdömda LSU-intagna är neuropsykiatriska funktionsnedsättningar betydligt vanligare i denna grupp än i normalbefolkningen (ADHD, DAMP, Aspergers syndrom m.fl. diagnoser).

²⁷ Ingen plats för ungdomarna – Konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse, RRV 2002:13.

En kartläggning som SiS gjorde tillsammans med Landstingsförbundet hösten 2001 visade att tillgängligheten till den psykiatriska vården är bristfällig och att samverkansformer mellan ungdomshemmen och landstingens kliniker för barn- och ungdomspsykiatri (BUP-kliniker) saknas i stora delar av landet. På grund av svårigheterna att få tillgång till BUP-klinikernas resurser har SiS anlitat konsulterande psykiatrer, men enligt utvärderingen finns det inte tillgång till sådan kompetens vid alla institutioner.

SiS påpekar i detta sammanhang att verksamheten vid den rättspsykiatriska vården inte är lämpligt organiserad. Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omfattar i och för sig även ungdomar som har dömts till sluten ungdomsvård. Det finns emellertid inte några avdelningar inom rättspsykiatrin som är avsedda för ungdomar, utan de får vårdas tillsammans med vuxna.

SiS menar i utvärderingen att det är anmärkningsvärt att samarbetet med barn- och ungdomspsykiatrin för de LSU-dömda är så bristfälligt. Kvalificerad hjälp till denna grupp unga borde vara högprioriterad i samhället. Det är en brist mot bakgrund av den svåra psykiatriska problematik som många av de LSU-dömda ungdomarna har.

Utredningens överväganden

Bedömning: Vi anser att de brister som konstateras i utvärderingen vad gäller möjligheterna till undersökning av och vård för LSU-dömda ungdomars psykiska ohälsa är allvarliga och att det är angeläget att bristerna åtgärdas så fort som möjligt. Många konkreta förslag har emellertid under årens lopp lagts fram i den frågan utan att de lett till några lagstiftningsåtgärder eller andra beslut med direkt praktisk betydelse för möjligheten att rätta till de brister som funnits under lång tid. Vi har därför ansett det mindre meningsfullt att lägga fram ytterligare förslag på området. I stället vill vi understryka vikten av att de åtgärder som redan har vidtagits i förening med de förslag som har lagts tidigare och de som kommer att läggas av aktuella aktörer resulterar i att de LSU-dömda får sina behov av kvalificerad psykiatrisk hjälp tillgodosedda.

Vi delar SiS uppfattning att bristerna på detta område är allvarliga. En framgångsrik behandling förutsätter i många fall att ungdomarnas behov av psykiatrisk vård utreds och att resurser finns för att tillfredsställa behovet. Forskning har bl.a. visat att psykiatriska symtom har betydelse för hur behandlingen skall genomföras och för hur ungdomarna kan tillgodogöra sig olika slags insatser.²⁸

Problemet har uppmärksammats på olika håll.

Barnpsykiatrikommittén hade i uppdrag att granska barns och ungdomars psykiska ohälsa och hur deras vårdbehov tillgodoses. Utredningen skulle särskilt uppmärksamma bl.a. utagerande, ofta missbrukande tonåringar i behov av både psykiatrisk vård och sociala insatser. I utredningens direktiv angavs att det inom familjehems- och institutionsvård fanns brister när det gäller metoder och resurser, bl.a. hade de särskilda ungdomshemmen som avses i 12 § LVU behov av konsulttjänster från barn- och ungdomspsykiatri. Utredningen fick i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som syftar till att förbättra samarbetet mellan socialtjänsten, inklusive de s.k. § 12-hemmen, och hälso- och sjukvården samt mellan hälso- och sjukvården och andra samhällsinstanser.

Barnpsykiatrikommittén konstaterade i sitt slutbetänkande²⁹ att en stor andel barn och ungdomar uppvisar olika former av psykisk ohälsa. Kommittén konstaterade vidare att trycket på barn- och ungdomspsykiatri hade ökat under 1990-talet, dels genom ett ökat antal patienter som sökte sig till barn- och ungdomspsykiatri, dels genom att andra instanser som arbetade med barn och ungdomar, exempelvis barnhälsovård, barnomsorg, skolhälsovård, barnhabilitering och socialtjänst, i ökad utsträckning krävde medverkan från barn- och ungdomspsykiatri. Kommittén visade på behovet av att arbeta förebyggande och betonade att detta arbete kräver samverkan mellan olika samhällssektorer.

Barnpsykiatrikommittén fann att vården inte fungerade tillfredsställande för ungdomar med allvarlig psykisk ohälsa. Kommittén ansåg att bl.a. utagerande ungdomar med missbruksproblem och psykiska problem inte fick tillräcklig psykiatrisk vård. Dessa ungdomar har en sammansatt problematik som är svår att hantera inom psykiatri och socialtjänsten. I synnerhet borde enligt kommittén de ungdomar som vårdas i särskilda ungdomshem eller i

²⁸ Andreassen, Tore, *Institutionsbehandling av ungdomar – Vad säger forskningen*, Stockholm, 2003, s. 277 ff.

²⁹ *Det gäller livet – Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem* (SOU 1998:31).

andra hem för vård eller boende uppmärksammas. De fick inte alltid adekvat psykiatrisk hjälp för sina psykiska problem. Det var menade kommittén nödvändigt att införa ett enhetligt system som klart anger vilken huvudman som har ansvaret för olika delar av vården.

Mot denna bakgrund föreslog Barnpsykiatrikommittén att barn- och ungdomspsykiatri i varje landsting skall ha en skyldighet att delta i behandlingsråd med företrädare från barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänst och särskilda ungdomshem eller andra hem för vård eller boende. Inom ramen för behandlingsrådets arbete skall socialtjänsten ansvara för upprättandet av en individuell plan, av vilken det tydligt skall framgå vilken huvudman som ansvarar för vad i genomförandet av planen. Kommittén föreslog vidare att barn- och ungdomspsykiatri också skall utse en patientansvarig behandlare som etablerar kontakt med de särskilda ungdomshemmen och HVB-hemmen inom det egna upptagningsområdet. Slutligen fanns det enligt kommitténs bedömning behov av kompetensutveckling inom rättspsykiatri, så att unga lagöverträdare med allvarlig psykisk störning skall kunna erbjudas adekvat vård.

Barnpsykiatrikommittén konstaterade vidare att ungdomar med psykiska problem befinner sig i gränlandet mellan barn- och ungdomspsykiatriens familjeorienterade arbetssätt och vuxenpsykiatriens mer individinriktade. Detta försvårar möjligheten att få tillfredsställande stöd och vård och medförde ofta olyckliga och onödiga kontinuitetsbrott i samband med övergången mellan de båda specialiteterna. Mot denna bakgrund föreslog kommittén att regeringen skall bemyndiga Socialstyrelsen att utveckla riktlinjer för den psykiatriska vården av ungdomar. Riktlinjerna skall utgå från en utvidgad och flexibel samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri samt vuxenpsykiatri.

Regeringen behandlade Barnpsykiatrikommitténs förslag i propositionen *Nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården*.³⁰

I propositionen presenterades åtgärder för att utveckla hälso- och sjukvårdens grundläggande struktur och inriktning. Dessutom redovisades åtgärder för att stärka stödet till bl.a. barn och ungdomar med psykisk ohälsa och till psykiskt funktionshindrade.

³⁰ Prop. 1999/2000:149, bet. 2000/01:SoU5, rskr. 2000/01:53.

Regeringen pekade i handlingsplanen ut en angelägen inriktning för utvecklingen av svensk hälso- och sjukvård under 2000-talets inledande decennium. I propositionen redovisade regeringen det avtal om utvecklingsinsatser mellan staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet som träffades i maj 2000. I detta utvecklingsavtal hade parterna kommit överens om åtgärder och inriktning i linje med propositionen.

För att stimulera en utveckling enligt den nationella handlingsplanen fick landsting och kommuner ett statligt tillskott på närmare 9 miljarder kronor.

Socialstyrelsen fick uppdrag att följa satsningen med årlig rapportering (under åren 2002–2005).

I handlingsplanen uppmärksammades särskilt vissa frågor, bl.a. psykisk ohälsa hos barn och ungdomar.³¹

Regeringen förklarade att den delade Barnpsykiatrikommitténs bedömning att det är ytterst angeläget att förbättra omhändertagandet av barn och ungdomar med psykisk ohälsa. Regeringen, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet hade mot denna bakgrund i avtalet om utvecklingsinsatser enats om att landstingen skall erbjuda barn och ungdomar som visar tecken på psykiska problem tidigt och adekvat stöd.

Enligt regeringens mening löste inte inrättandet av de av Barnpsykiatrikommittén föreslagna behandlingsråden problemet med att ge bl.a. unga på institutioner adekvat psykiatrisk hjälp, eftersom barn- och ungdomspsykiatrin inte har tillräcklig kunskap om effektiva behandlingsmetoder. Regeringen ansåg att arbetet i stället skall inriktas mot att stimulera metodutveckling. Mot denna bakgrund hade parterna i utvecklingsavtalet enats om att landstingen skall utveckla vårdinnehållet för barn och ungdomar med psykiska problem och samtidigt missbruk.

Regeringen instämde också i vad Barnpsykiatrikommittén anförde om att det måste finnas flexibla gränser mellan barn- och ungdomspsykiatrin och vuxenpsykiatrin. Regeringen pekade på att det inom flertalet landsting pågick arbete för att integrera barn- och ungdomspsykiatrin och vuxenpsykiatrin. Regeringen ansåg dock att verksamheten borde stödjas inom ramen för resurstillskottet till landstingen i stället för med särskilda stimulansmedel. Mot denna bakgrund hade parterna i utvecklingsavtalet kommit överens om att landstingen skall svara för att tillgodose vårdbehoven hos

³¹ A. prop. s. 44 ff.

ungdomar i åldersgruppen 16–25 genom samordnade insatser mellan barn- och ungdomspsykiatri och vuxenpsykiatri.

Enligt regeringens bedömning var det angeläget att också insatserna för psykiskt funktionshindrade förstärktes inte minst med samordnade vårdinsatser från psykiatri och landstingens primärvård och i samverkan med socialtjänsten. Parterna hade därför i utvecklingsavtalet kommit överens om att landstingen särskilt skall uppmärksamma psykiskt funktionshindrade så att deras psykiatriska och somatiska vårdbehov blir tillgodosedda genom en utvecklad samverkan mellan landstingens primärvård, psykiatri och socialtjänsten.

Regeringen erinrade om att en särskild utredare var tillkallad med uppgift att beskriva och analysera de problem som finns vid samverkan mellan landstingens hälso- och sjukvård och kommunernas vård och omsorg på områden där det finns behov och intresse av att samverka. Uppdraget omfattade bl.a. behovet av samverkan kring barn och ungdomar med psykiska problem samt psykiskt funktionshindrade.

Utredningen antog namnet *Samverkansutredningen* och dess betänkande³² lades till grund för lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet, vilken är avsedd att ge kommunerna och landstingen möjlighet att utveckla samarbetet utifrån de lokala förutsättningarna. Den trädde i kraft den 1 juli 2003.³³

Även *LVU-utredningen*, som år 1999 fick i uppdrag att se över LVU, konstaterade att många ungdomar med allvarliga psykiska problem inte fick den hjälp de behövde.³⁴ LVU-utredningen delade Barnpsykiatrikommitténs uppfattning att en bärande orsak är bristande samarbete mellan socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. Detta problem kan, enligt utredningen, inte undanröjas genom ändringar i tvångslagstiftningen.

I *propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* anslöt sig regeringen till LVU-utredningens slutsats.³⁵ Regeringen menade att de problem som hade redovisats handlade dels om kvalitativa brister i den psykiatriska vården, dels om att samarbetet mellan socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri måste

³² Betänkandet Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m. (SOU 2000:114).

³³ Prop. 2002/03:20, bet. 2002/03:SoU12, rskr. 2002/03:158.

³⁴ Betänkandet Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga (SOU 2000:77).

³⁵ Prop. 2002/03:53 s. 87 ff.

utvecklas. Regeringen fastslog att barn och ungdomar som har psykiska problem har rätt att få stöd och hjälp från psykiatrin och att arbetet med att utveckla och förbättra samverkan mellan olika huvudmän måste fortsätta. Regeringen hänvisade i detta sammanhang till den tidigare nämnda nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården och till gjorda resurstillskott till vården och omsorgen.

Enligt regeringens bedömning innebar resurstillskotten och den nationella handlingsplanen, tillsammans med vissa andra uppräknade insatser, att en stabil grund hade lagts för att förbättra kvaliteten och tillgängligheten inom hälso- och sjukvården.

I propositionen erinrades om att SiS, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet under år 2003 skulle påbörja ett gemensamt projekt om ungdomars rätt att få stöd och hjälp från psykiatrin, syftande bl.a. till att identifiera vilka hinder mellan kommuner, landsting och SiS som försvårar samverkan med ungdomarna och deras familjer.

Enligt uppgift är ett syfte med projektet att hitta former för samverkan mellan ungdomshemmen och psykiatrin. Målsättningen är att man skall skapa hållbara betalningskedjor och administrativa rutiner. Det har sagts att en lösning skulle kunna vara att institutionen tar fram en vårdplan som beskriver behovet. Med vårdplanen som grund kan därefter en samverkan ske med BUP-kliniken i området. Tanken är att en psykiater från kliniken skall fungera som konsult åt institutionen och sedan debitera det landsting som den unge kommer från. Psykiatrikern skall även fungera som en länk till hemlandstinget, eftersom psykiatrin på hemorten skall ta över när den unge lämnar ungdomshemmet. Projektet skall pågå i minst två år.

Även inom kriminalvården har stödet till intagna med psykiska problem diskuterats. *Psykansvarskommittén* konstaterade i sitt betänkande³⁶ att många intagna har sådana problem och att deras vårdbehov inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning. För att erforderlig vård skall kunna komma till stånd föreslog kommittén bl.a. organisatoriska och ekonomiska förändringar av den rättspsykiatriska vården. Enligt förslaget skall staten ta ett större ansvar för den rättspsykiatriska vården genom att överta finansieringen av denna. Driften skall däremot ligga kvar hos

³⁶ Betänkandet *Psykisk störning, brott och ansvar* (SOU 2002:3).

sjukvårdshuvudmännen. Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom departementet.

Regeringen tillkallade i oktober 2003 en *nationell samordnare för den psykiatriska vården i Sverige*.

Samordnaren skall enligt direktiven³⁷ se över frågor som rör arbetsformer, samverkan, samordning, resurser, personal och kompetens inom vård, social omsorg och rehabilitering av psykiskt sjuka och psykiskt funktionshindrade. Samordnaren skall fortlöpande informera regeringen om resultatet av arbetet och vid behov ge förslag till författningsändringar och förtydliganden av gällande regelverk. Samordnaren skall också, tillsammans med kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter, formulera strategier för kvalitetsutveckling för att samordna och stärka utvecklingsarbetet.

I direktiven angavs att samordnaren särskilt skall uppmärksamma bl.a. den psykiatriska vården av personer som är omhändertagna av andra huvudmän än kommuner och landsting, t.ex. av kriminalvården och SiS. Samordnarens uppdrag upphör senast den 1 november 2006.

Vi anser som nämnts att de brister som konstateras i utvärderingen är allvarliga. Det är angeläget att bristerna åtgärdas så fort som möjligt. Som framgått av den nu lämnade utförliga redogörelsen har dock problemet med barns och ungdomars psykiska ohälsa och med att tillgodose deras behov av vård aktualiserats i olika sammanhang. Många konkreta förslag har lagts fram under årens lopp utan att de lett till några lagstiftningsåtgärder eller andra beslut med direkt praktisk betydelse för möjligheten att rätta till de brister som funnits så länge. Mot den bakgrunden har vi ansett det mindre meningsfullt att lägga fram ytterligare förslag på området. I stället vill vi understryka vikten av att de åtgärder som redan har vidtagits i förening med de förslag som har lagts tidigare och de som kommer att läggas av aktuella aktörer resulterar i att de LSU-dömda får sina behov av kvalificerad psykiatrisk hjälp tillgodosedda.

³⁷ Dir. 2003:133.

14.3.10 Säkerhet och samhällsskydd

Lagstiftarens intentioner

Som nämnts inledningsvis var utgångspunkterna vid utformningen av den nya påföljden dels att verkställigheten skall kunna ske under sådana former att risken för skadeverkningar av frihetsberövandet minimeras, dels att verkställigheten skall kunna ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet kan angripas så effektivt som möjligt. Det betonades i förarbetena att verkställigheten samtidigt måste utformas med beaktande av att frihetsberövandet är en straffrättslig reaktion på brott och att verkställigheten måste kunna ske under säkra och betryggande former. Det är, sades det, väsentligt för tilltron till påföljden att verkställigheten kan genomföras med erforderlig säkerhet och att den dömda kan hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Det var därför nödvändigt att införa bestämmelser i LSU som säkerställde detta. Vid utformningen av bestämmelserna har i första hand de bestämmelser som reglerar verkställigheten beträffande dem som är föremål för administrativt frihetsberövande enligt LVU tjänat som förebild. I LSU har därutöver några bestämmelser som motsvarar de som finns i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt tagits in.

Utvärderingen

Kvalificerade *risk- och behovsbedömningar* för de unga som har begått de allvarligaste brotten är ett viktigt underlag för besluten, både för tillgodoseende av samhällsskyddsaspekten och för en väl underbyggd planering av vården. Bedömningar om risk för återfall i kriminalitet, missbruk eller annat negativt beteende skall alltid ligga till grund för beslut om vård i öppnare former eller permissioner för ungdomar med långa verkställighetstider.

SiS placeringschef beslutar om huruvida en risk- och behovsbedömning skall utföras. Utredningar som fokuserar på risker görs av ett team vid RMV inom ramen för ett särskilt projekt om risk- och behovsbedömningar eller av externa rättspsykiatriska konsulter efter remiss. Utredningen kan inte genomföras utan att den dömda ger sitt skriftliga tillstånd till riskbedömningen.

De särskilda omfattande riskbedömningar som gjorts under åren 2001 och 2002 har rört 15 unga. Även sju mindre omfattande utredningar har gjorts under 2002.

SiS konstaterar att kvaliteten på de begärda beslutsunderlagen har varierat påtagligt. Underlagen från RMV har varit välgjorda och utvecklat problematiken. Av de övriga utredningarna har en del varit direkt undermåliga med ytliga bedömningar som inte varit till hjälp vid besluten, medan andra har hållit en god standard. En svårighet har varit att olika läkare i vissa fall har gjort diametralt olika bedömningar av den unges problematik och risk för återfall.

I utvärderingen anger SiS att mycket arbete återstår när det gäller att implementera risk- och behovsbedömningar inom sluten ungdomsvård samt att strävan är att bygga upp kompetens för sådana bedömningar inom den egna organisationen i stället för att använda extern expertis.

I övrigt framgår att det under perioden 1999–2001 skedde 86 *avvikningar* av 44 pojkar dömda till sluten ungdomsvård. 25 av dem avvek en gång, övriga två eller flera gånger. Enstaka pojkar avvek mer än fem gånger. Vid 19 av avvikningstillfällena återkom den unge samma dag. Enstaka ungdomar var ”på rymmen” i flera månader. Majoriteten av avvikningarna skedde från institutionen eller institutionsområdet och det var få avvikningar i samband med permissioner. Totalt beviljades under den nämnda tidsperioden över 2 000 permissioner.

Cirka en tredjedel av avvikningarna skedde från en institution som på grund av platsbristen fick ta emot betydligt fler LSU-dömda än avsett och som dessutom hade problem med ledningsfunktion och struktur. I relation till antalet vårddygn utgör det totala antalet avvikningsdagar under hela perioden 1999–2001 sammanlagt tre procent.

Utredningens överväganden

Bedömning: Arbetet med att ta fram sådana utredningar som kan ligga till grund för såväl identifiering av risksituationer som bedömning av vilka åtgärder som måste vidtas för att minska riskerna vid bevakade och obevakade permissioner bör utvecklas.

Att döma av utvärderingen verkar problemet med avvikningar i viss utsträckning bero på att antalet LSU-intagna blev långt större än planerat. Antalet avvikelser bör därför kunna minska när antalet platser hos SiS motsvarar platsbehovet.

Verkställigheten har utformats med beaktande av att frihetsberövandet är en straffrättslig reaktion på brott och att den skall ske under säkra och betryggande former. För att samhällsskyddet skall kunna tillgodoses är det självklart viktigt att de utredningar som görs kan ligga till grund för identifiering av risksituationer och bedömning av vilka åtgärder som måste vidtas för att minska riskerna vid bevakade och obevakade permissioner. Vi delar alltså SiS uppfattning att det är angeläget att detta arbete utvecklas.

Antalet avvikningar förefaller inte anmärkningsvärt stort. Arbetet med att minska antalet är dock betydelsefullt. Forskningen visar på vikten av att minimera antalet behandlingssammanbrott.³⁸ Enligt dessa studier kan möjligen dåliga resultat av institutionsbehandling, i vart fall delvis, förklaras av att vistelsen har avbrutits. Exempelvis är det känt att rymningar stör planerad behandling och ökar risken för antisocialt beteende och att de dessutom kan påverka andra ungdomar till att handla på samma sätt. Ett behandlingssammanbrott kan medföra att behandlingsinsatsen avslutas, men det kan också leda till en ny placering på andra institutioner. Vistelser av varierande längd på flera institutioner kan i sin tur resultera i instabilitet. Bristen på stabilitet kan ha betydelse för den unges allmänna utveckling, men den kan också ha betydelse för effekten av de nya åtgärder som sätts igång. Den unges beteende på en ny institution och förmåga att tillgodogöra sig en ny behandlingsinsats påverkas av dennes upplevelser på tidigare institutioner.

Det sagda visar på behovet av att minimera antalet behandlingssammanbrott, däribland avvikningarna. Att döma av utvärderingen verkar dock problemet med avvikningar i viss utsträckning bero på att antalet LSU-intagna blev långt större än planerat. Antalet avvikelser bör därför kunna minska när antalet platser hos SiS motsvarar platsbehovet.

14.3.11 Utslussning

Lagstiftarens intentioner

I förarbetena till LSU framhölls det att det är väl känt att det ofta är förenat med svårigheter för en intagen att lämna den institution där han varit omhändertagen. Det är därför angeläget att steget

³⁸ Andreassen, Tore, *Institutionsbehandling av ungdomar – Vad säger forskningen*, Stockholm, 2003, s. 147 ff.

mellan institutionen och omvärlden inte blir alltför stort och det är viktigt att utslussningen sker successivt. Det underströks att utslussningen skall planläggas i samråd med socialtjänsten i den dömdes hemkommun samt att det är av största vikt att dessa organ samverkar i detta avseende.

I 5 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård anges att den behandlingsplan som skall upprättas av SiS, i samråd med socialnämnden i den dömdes hemort, skall avse vistelsen vid och *utslussningen* ur det särskilda ungdomshemmet samt att den skall inriktas på åtgärder som kan främja den dömdes anpassning i samhället och förbereda den dömda för tillvaron utanför det särskilda ungdomshemmet.

Utslussningen bör enligt förarbetena vara en normal del av påföljden sluten ungdomsvård. Man skall dock beakta att det är fråga om verkställighet av en frihetsberövande påföljd och att påföljden inte får urholkas så att den får en annan innebörd än vad som avsågs när domstolen beslutade sin dom.

Det naturliga är att utrymmet för utslussning ökar i slutet av verkställighetstiden. Utslussningen kan inledas genom att den dömda ges möjlighet till vistelse på det särskilda ungdomshemmet under öppnare former. Den som har vistats under öppnare former bör därefter också ges möjlighet att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i allt större utsträckning.

Vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet skall tillåtas i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att t.ex. främja den unges anpassning i samhället (18 § LSU).

- Utslussning kan alltså bestå i:
 1. Vistelse på institutionen i öppnare former.
 2. Vistelse utanför institutionen.
- Vistelse utanför institutionen kan i sin tur bestå i:
 1. Permission.
 2. Vistelse utanför institutionen under en viss del av dygnet för att delta i dagliga aktiviteter, t.ex. utbildning.
 3. Placering utanför institutionen för särskilda åtgärder.

Det krav som bör ställas på en placering utanför institutionen för särskilda åtgärder är enligt förarbetena att den är förenad med strukturerad verksamhet vars syfte är att främja den unges anpassning i samhället. Det bör naturligtvis inte förekomma att den

unge placeras i eget boende eller i föräldrahemmet, eftersom en sådan placering skulle urholka påföljdens innehåll.

Som nämnts skall SiS besluta om vistelse utanför institutionen efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemkommun. Om det är fråga om en placering utanför institutionen fordras dessutom att socialnämnden i den dömdes hemkommun samtycker till placeringen eftersom det är kommunen som får svara för kostnaderna för detta. Undantag gäller självklart om placeringen sker på någon annan av SiS institutioner, t.ex. någon form av utslussningsboende.

Det särskilda ungdomshemmet behåller behandlingsansvaret för den unge när han vistas utanför hemmet, men ansvaret för hans omedelbara behov av t.ex. bostad och ekonomiskt stöd vilar på socialtjänsten i den unges hemkommun.

Beslut om vistelse utanför hemmet bör vid behov förenas med särskilda villkor om t.ex. drogfrihet och kontakt. Behovet av villkor prövas av SiS i samråd med socialtjänsten.

Vistelsen utanför hemmet skall vara så ordnad att företrädare för hemmet kan följa den unges förehavanden bl.a. för att snabbt kunna återföra denne till hemmet vid misskötsamhet.

Utslussning är alltså enligt LSU en del av verkställigheten av påföljden sluten ungdomsvård. Utslussningen upphör följaktligen samtidigt med verkställigheten.

Utvärderingen

Om den unge sköter sig väl bedrivs vården under allt öppnare former och möjligheten till obehagade permissioner ökar i slutskedet av verkställigheten som en förberedelse för frigivningen.

På Sundbo ungdomshem kan ungdomarna i utslussningsskedet vårdas vid den öppna verksamheten Räddningstjänsten i Surahammar. I denna fas skall den dömda ha sysselsättning och fritidsintressen utanför institutionen. Samma gäller de ungdomar som gått vidare till öppna avdelningar på Råby ungdomshem. Även vid Bärbys öppna behandlingsavdelning Bågen finns möjlighet att gå i skola eller praktisera utanför institutionen.

Permissionerna är en del av utslussningen till en fungerande tillvaro. Genom vistelser utanför ungdomshemmet försöker man låta den unge bibehålla kontakten med omvärlden för att på så sätt minimera skadeverkningarna av institutionsvården. I samband med

permission skall dock hänsyn tas till samhällsskyddet och risken för avvikning och återfall i brottslighet.

Det finns riktlinjer för permissioner för unga dömda till LSU enligt en s.k. steg. Permission beviljas för dem med påföljd på kortare tid än ett år först efter två månaders verkställighet och för dem med en påföljd på ett år eller mer tidigast efter fyra månader. Först skall den unge klara vistelser utanför institutionen tillsammans med personal. Innan den unge får lämna institutionen på egen hand skall permissionsadressen (oftast föräldrahemmet) kontrolleras genom att personal följer med första gången – för att kartlägga eventuella risksituationer och förebygga misslyckanden i form av återfall i missbruk, kriminalitet eller avvikningar.

Beslutsfattaren vid placeringsenheten har under åren 1999–2001 behandlat totalt 2 707 ansökningar om permissioner, varav 2 325 har beviljats, dvs. drygt 80 procent. Övervägande delen av utevistelserna var endagspermissioner (drygt 80 procent). Flertalet beslut rörde vistelser utanför ungdomshemmet tillsammans med personal.

Som framgått kan de unga, efter samtycke från socialtjänsten, placeras utanför SiS institutioner i utslussningsskedet. Totalt tio ungdomar har varit föremål för sådana placeringar. Vid misskötsamhet återförs den dömda till institutionen.

De flesta av pojkarna återvänder efter frigivning till föräldrahemmet. Möjligheten att efter frigivningen fortsätta vården av den unge med stöd av LVU vid ungdomshemmen har använts endast i liten omfattning. År 1999 fortsatte vården med stöd av LVU i ett fall, år 2000 i sex fall och år 2001 också i sex fall. För ett par ungdomar har vården fortsatt frivilligt enligt SoL vid en SiS-institution. Socialtjänsten har varit engagerad i samtliga LSU-dömda flickor. Av sammanlagt tre frigivna flickor har två fått fortsatt vård enligt LVU efter frigivningen.

Enligt svaren på en enkät till socialtjänsten var flertalet socialsekreterare nöjda med utslussningen (drygt 60 procent), medan drygt 10 procent var missnöjda. Vissa beskrev ett gott samarbete, medan andra ansåg att socialtjänsten kopplats in alltför sent. Svårigheter att genomföra en bra utslussning kunde enligt svaren också bero på att den unge inte varit intresserad av eller villig att medverka i en planering.

SiS skriver i utvärderingen att det är anmärkningsvärt få unga som i slutskedet av verkställigheten har placerats i vårdformer utanför SiS och som efter verkställighetstiden fått ytterligare vård

enligt LVU, trots att sådana möjligheter särskilt tagits in i lagstiftningen.

SiS konstaterar att planeringen av utslussningen skall göras i samverkan med socialtjänsten. Undersökningen tyder på att sena kontakter mellan institutionen och socialtjänsten motverkar en bra utslussningsplanering. Allt talar för att det är viktigt att samarbetet påbörjas i ett tidigt skede. En del unga avböjer kontakt med socialtjänsten och i en del andra fall har stora avstånd, oklarheter i ansvarsfördelning m.m. resulterat i bristande samarbete.

Utredningens överväganden

Bedömning: Även om lagstiftarens intentioner i stort verkar följas när det gäller utslussningen förekommer också på detta område brister i samarbetet mellan SiS och socialtjänsten. Vi instämmer i SiS bedömning att man borde ha kunnat placera fler ungdomar utanför SiS institutioner under utslussningen.

Vad som framkommit i utvärderingen i denna del ger anledning att överväga om samhällets samlade insatser för LSU-dömda i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen bör förbättras och i så fall på vilket sätt. Vi behandlar frågan nedan i avsnitt 14.4.

Utslussningen är en viktig del av verkställigheten och det är betydelsefullt att ansträngningar görs för att den skall fungera. Av forskningen framgår att den unge behöver hjälp under utslussningen.³⁹ Detta gäller inte bara ifråga om praktiska saker som bostad osv., utan åtgärder bör riktas också mot den miljö som den unge återvänder till. Det är t.ex. viktigt att hjälpa den unge att etablera kontakter i s.k. prosociala miljöer. Man bör främja den unges kontakter med bl.a. ”normala ungdomar” utanför institutionen.

I stort verkar lagstiftarens intentioner följas när det gäller utslussningen. Även här brister emellertid samarbetet mellan SiS och socialtjänsten, i vart fall enligt SiS uppfattning. Vi instämmer i SiS bedömning att man borde ha kunnat placera fler än tio ungdomar utanför SiS institutioner under utslussningen. I detta

³⁹ A.a.s. 315 ff., 321 ff.

sammanhang skall dock nämnas att många ungdomshem har öppna avdelningar som används vid utslussningen.

Skälet till det ringa antalet utplaceringar kan vara samverkansbristerna eller att socialtjänsten generellt sett är alltför passiv under verkställigheten. En annan närliggande förklaring är att det är kommunen som svarar för kostnaderna vid sådan placering.

Vad som framkommit i utvärderingen i denna del ger anledning att överväga om samhällets samlade insatser för LSU-dömda i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen bör förbättras och i så fall på vilket sätt. Vi behandlar frågan nedan i avsnitt 14.4.

14.3.12 Samverkan mellan SiS och föräldrarna

Utvärderingen

Insatserna gentemot familj och nätverk varierar vid institutionerna från en positiv inställning till kontakt, besök och samarbete kring den unge, till (mer sällan) regelbundna nätverksmöten och familjesamtal. Regelbundna nätverksmöten och familjesamtal förekommer bara vid några institutioner. Strukturerade nätverksmöten hålls på en mottagningsavdelning och en behandlingsavdelning erbjuder familjeterapeutiska insatser. Familjearbetet i övrigt är mest inriktat på att göra familjen delaktig i behandlingsplanering, samarbete kring permissioner och utslussning samt möjlighet till besök. På flera institutioner har familjen möjlighet att bo kvar över natten för att kunna förlänga besökstiden. Det förekommer dock att de unga eller familjerna inte vill medverka i familjearbete. I en enkät om LSU-intagna till socialtjänsten var SiS familjearbete det som socialsekreterarna var minst nöjda med. Mindre än hälften ansåg det tillfredsställande.

SiS konstaterar i utvärderingen att det är en angelägen uppgift att utveckla familjearbetet och att även socialtjänsten har ett stort ansvar för att ett fungerande familjearbete kommer till stånd. SiS menar att ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och SiS när det gäller familjearbetet bör klargöras. Det är också viktigt att parterna finner former för samarbete kring frågan. Insatser gentemot familjen som görs under institutionsvistelsen behöver också fullföljas och följas upp av socialtjänsten efter den unges frigivning, tillägger SiS.

Utredningens överväganden

Bedömning: Vi instämmer i SiS uppfattning att det är viktigt att institutionernas familjearbete utvecklas och förbättras. Socialtjänstens roll i sammanhanget bör uppmärksammas.

Det har tidigare funnits en uppfattning om att behandling ofta skulle bygga på isolering från familj och dysfunktionell familjemiljö. Enligt nyare rön har barnets familj eller ursprung en central betydelse i behandlingen, eftersom familjens engagemang är en s.k. prediktor för att utvecklingen skall bli lyckosam, både på institutionen och efter utskrivningen.⁴⁰ Det anses därför numera som god praktik att involvera föräldrar och övrig familj i behandlingen.

Vi instämmer i SiS uppfattning att det är viktigt att utveckla och förbättra institutionernas familjearbete. Socialtjänstens roll i sammanhanget bör uppmärksammas.

14.3.13 Samverkan mellan SiS och socialtjänsten

Lagstiftarens intentioner

I förarbetena påpekades att socialnämnden skall verka för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver (5 kap. 1 § SoL) och det underströks att detta självklart gäller även de ungdomar som har frihetsberövats på grund av brott. Att frihetsberövandet skall verkställas under ledning av SiS befriar alltså inte socialnämnden från detta ansvar.

Verkställigheten skall planläggas och genomföras i nära samarbete med socialnämnden i den dömdes hemort (3 § LSU). Socialnämnden skall lämna de uppgifter som behövs för att den som har dömts till sluten ungdomsvård skall kunna anvisas plats och erhålla lämplig vård (1 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård).

SiS skall efter samråd med socialtjänsten i den dömdes hemkommun bestämma vid vilket ungdomshem den unge skall placeras. Vid bedömningen skall stor vikt läggas vid värdet av kontinuitet i vården och miljön. SiS skall upprätta en behandlingsplan för den unge i samråd med socialtjänsten i dennes hemort (5 §

⁴⁰ A.a.s. 323 ff.

nämnda förordning). Som tidigare har nämnts skall socialtjänsten involveras i planeringen och genomförandet av utslussningen.

Eftersom socialtjänsten behåller huvudansvaret för ungdomar som begår brott även under den tid den unge verkställer påföljden sluten ungdomsvård skall den vara väl informerad om hur utredningsarbetet och vistelsen vid ungdomshemmet fortlöper samt om hur den fortsatta vården och behandlingen skall utformas.

Utvärderingen

Av tidigare avsnitt framgår att samarbetet mellan SiS och socialtjänsten i vissa avseenden inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt.

Under förberedelsefasen och även under år 1999 genomförde SiS informations- och utbildningsinsatser gentemot socialtjänsten för att öka kunskapen om den nya verkställigheten och på så sätt främja samarbetet. Institutionerna har också sedan påföljden infördes riktat informationsinsatser till socialtjänsten. Placeringsenheten vid SiS skall i princip samråda med socialtjänsten inför placering av en LSU-dömd. Platsbristen vid SiS ungdomshem har dock hittills inte lämnat utrymme för några diskussioner med socialtjänsten kring lämpligt behandlingsalternativ. I de flesta fall har därför placeringsenheten endast informerat socialtjänsten, såväl muntligt som skriftligt, om domen och var den unge placerats. En broschyr med information om LSU och respektive myndighets ansvar har i samband med detta också skickats till socialtjänsten. Institutionerna bjuder regelmässigt efter placeringen in socialtjänsten för gemensam behandlingsplanering. I de flesta fall har dock samarbetet med socialtjänsten kommit igång först i samband med planeringen inför frigivningen.

Redan under våren 1999 signalerade institutionerna att samarbetet med socialtjänsten ofta inte fungerade tillfredsställande. Det har uppfattats som svårt att få socialtjänsten delaktig i planeringen av verkställigheten och frigivningen för LSU-dömda.

I en beskrivning av LSU-intagna under år 2000 konstaterade SiS att graden av samarbete med socialtjänsten varierade, bl.a. på grund av att många ungdomar inte ville ha kontakt med de sociala myndigheterna. De som före verkställigheten hade en bra kontakt med socialtjänsten behöll dock oftast denna under institutionsvistelsen och ungdomar som ville förändra sin situation ville också i regel ha sådan kontakt.

I en undersökning år 2000 som baserade sig på intervjuer med SiS personal och socialsekreterare framkom att samarbetet med socialtjänsten generellt sett fungerade bra när det gäller LVU-ungdomar, men sämre för LSU-dömda. Gruppen ungdomar dömda till sluten ungdomsvård var enligt socialsekreterarna överlag inte ett prioriterat område inom socialtjänsten, framför allt beroende på en trängd ekonomi och stor arbetsbörda samt på att socialtjänsten inte har huvudansvaret när det gäller själva verkställigheten. Andra hinder för samarbetet som nämndes var att den unge själv avböjde kontakt med socialtjänsten, att de som hade fyllt 18 år vid intagningen organisatoriskt faller mellan ungdomsgruppernas och vuxengruppernas ansvarsområden samt att kommuner med enstaka ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård inte har kunnat bygga upp kompetens kring detta m.m.

SiS anordnade ett seminarium med företrädare för socialtjänsten under våren 2001 för att diskutera samverkan kring de LSU-dömda ungdomarna. Slutsatserna från seminariet låg till grund för ett informationsmaterial som SiS tagit fram tillsammans med Svenska Kommunförbundet.⁴¹ Materialet har distribuerats till samtliga socialkontor i landet och till SiS ungdomshem. I materialet tydliggörs ansvarsfördelningen och sekretessfrågorna.

Vid ett möte år 2001 med handläggare vid de stora institutionerna framfördes uppfattningen att samarbetet då börjat finna sin form. Personalen vid ungdomshemmen ansåg att det i princip fungerade tillfredsställande, i vart fall jämfört med ett år tidigare då intervjuundersökningen gjordes.

En enkätundersökning riktad till socialtjänsten, som skickades ut till berörd socialtjänst efter frigivningen för samtliga LSU-dömda ungdomar som frigavs år 2001, tyder på att kontakter som tas mellan institutionen och socialtjänsten först på ett senare stadium av verkställigheten inte bidrar till en bra planering inför utslussning. De socialsekreterare som hade följt hela ärendet var betydligt mer nöjda med samarbetet än de som bara varit inkopplade en del av tiden.

SiS konstaterar följande i utvärderingen. Oavsett skälen är bristen på fungerande samarbete allvarlig. Samverkan är angelägen under hela verkställighetstiden, med sikte på såväl vårdinnehåll som en genomtänkt utslussning och planering av eftervård och andra insatser efter verkställigheten. Själva grundtanken med sluten

⁴¹ "Samverkan mellan SiS och socialtjänsten inom sluten ungdomsvård (LSU)."

ungdomsvård är att insatserna skall ses i ett helhetsperspektiv där socialtjänsten har det övergripande ansvaret för en långsiktig planering av insatser. Vid kortare påföljder, då insatserna under verkställighetstiden inte kan bli så omfattande, är samarbetet med socialtjänsten särskilt viktigt. Ytterligare ansträngningar behöver göras för att så långt möjligt för samtliga LSU-dömda få till stånd ett fungerande samarbete mellan socialtjänsten och SiS institutioner. I detta bör också ingå ett arbete för att motivera de unga att för planeringen av sin framtid ta vara på de möjligheter som socialtjänsten har att erbjuda.

Socialstyrelsen konstaterar i utvärderingen att det går att urskilja några problem som sannolikt stör möjligheterna till optimala insatser från socialtjänstens sida, bl.a. att socialsekreterarna får en förändrad roll vid verkställighet av sluten ungdomsvård. Socialsekreterarna är medvetna om att sluten ungdomsvård är baserad på andra juridiska förutsättningar än placering med stöd av LVU. De pendlar emellertid i sina resonemang mellan uppfattningen att sluten ungdomsvård framför allt skall ses som en vårdform, relativt lik LVU-vård, eller som ett straff, jämfällt med ett fängelsestraff. Vid LVU-vård är socialtjänstens ansvar tydligare och mer genomgripande. När det gäller sluten ungdomsvård har socialtjänsten däremot mindre inflytande över val av institution, och därmed i viss utsträckning vårdform. Risken finns att mindre inflytande leder till större passivitet i samarbetet. Även om beslut kan fattas om fortsatt vård med stöd av LVU, är det mycket ovanligt att detta görs. Det begränsade inflytandet tycks inverka menligt även på satsningen på åtgärder efter behandlingstiden.

Utredningens överväganden

Bedömning: Vi anser att de brister som konstateras i utvärderingen vad gäller samarbetet mellan SiS och socialtjänsten är betänkliga. Vi förordar därför att relativt omfattande utbildningsinsatser görs inom socialtjänsten beträffande påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Däremot föreslås inga lagändringar. Vad som framkommit i utvärderingen i denna del ger också anledning att överväga om samarbetet skulle gynnas av en annan utformning av verkställigheten av sluten ungdomsvård.

De brister som framkommit i utvärderingen i denna del är allvarliga. En fungerande verkställighet enligt den gällande ordningen förutsätter att lagstiftarens intentioner om samverkan uppfylls, i likhet med vad SiS konstaterar.

Det är tveksamt om det genom ändringar i lagstiftningen går att förbättra samarbetet mellan SiS och socialtjänsten. En del brister rör nämligen sådan obligatorisk samverkan som uttryckligen framgår av redan nu gällande bestämmelser, bl.a. beträffande vårdplaneringen.

Bristerna verkar delvis vara fråga om bristfälliga kunskaper om regelsystemet hos socialsekreterarna. Vi gör den bedömningen att det behövs relativt omfattande utbildningsinsatser på detta område inom socialtjänsten för att få till stånd och vidmakthålla en samverkan enligt lagstiftarens intentioner.

Vad som framkommit i utvärderingen ger också anledning att överväga om samarbetet skulle gynnas av en annan utformning av verkställigheten av sluten ungdomsvård. Vi återkommer till denna fråga vid våra överväganden i avsnitt 14.4 om samhällets samlade insatser för LSU-dömda under utslussning från institution och efter institutionsvistelse.

14.3.14 Samverkan mellan SiS och rättsväsendet

Utvärderingen

SiS konstaterar att placeringsenhetens samarbete med domstolar, häkten, kriminalvården och polisen har fungerat bra. Vid en konferens om LSU påtalades behov av samverkan mellan SiS och åklagarväsendet respektive kriminalvården.

Åklagare har efterlyst uppföljning av de ungdomar som döms till sluten ungdomsvård. För att SiS skall ha rätt att lämna denna information krävs en lagstadgad uppgiftsskyldighet.

En del av de ungdomar som avtjänat en dom på sluten ungdomsvård kommer sannolikt att dömas till fängelse vid ett senare tillfälle. Från kriminalvården har det påpekats att man skulle ha god hjälp av SiS personakt vid planeringen av en anstaltsvistelse. Om dessa akter skall kunna bli tillgängliga för kriminalvården krävs också att det införs en lagstadgad uppgiftsskyldighet.

Utredningens överväganden

Bedömning: För att SiS skall ha rätt att lämna uppgifter om enskilda som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård till åklagarmyndighet respektive kriminalvårdsmyndighet är det nödvändigt att uppgiftsskyldigheten skrivs in i lag eller förordning. Enligt vår uppfattning har det, med beaktande av den unges personliga integritet, inte framkommit tillräckliga skäl för att göra lättnad i sekretessen i dessa avseenden. De behov som finns inom kriminalvården bör dessutom i viss mån kunna tillgodoses genom samtycke från den unge.

Myndigheter är rent allmänt skyldiga att i största möjliga utsträckning samarbeta med och bistå varandra. Möjligheten att utbyta information mellan myndigheter är av stor vikt för sådan samverkan. Sekretesslagen (1980:100) bygger emellertid på principen att sekretess gäller mellan olika myndigheter.

I sekretesslagen finns dock begränsningar i sekretessen. Undantag gäller bl.a. för de fall myndigheten är skyldig att lämna uppgifter enligt lag eller förordning samt vissa angivna fall då uppgifter får lämnas trots sekretess (14 kap.). Vidare gäller undantag från sekretess i fall av s.k. nödvändigt uppgiftsutlämnande (1 kap. 5 §). Ett uppgiftslämnande mellan myndigheterna kan därutöver ske om den enskilde samtyckt till detta.

Uppgifter om enskilda som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård vid någon av SiS institutioner omfattas av sekretess (7 kap. 4 § sekretesslagen). Sekretessen gäller för uppgift om den enskildes personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Undantag från sekretessen görs för själva beslutet om sluten ungdomsvård som alltid är offentligt.

För att SiS skall ha rätt att lämna de efterfrågade uppgifterna till åklagarmyndighet respektive kriminalvårdsmyndighet är det, som nämns i utvärderingen, nödvändigt att uppgiftsskyldigheten skrivs in i lag eller förordning. Enligt vår uppfattning har det, med beaktande av den unges personliga integritet, inte framkommit tillräckliga skäl för att göra lättnad i sekretessen i dessa avseenden. De behov som finns inom kriminalvården bör dessutom i viss mån kunna tillgodoses genom samtycke från den unge.

14.4 Insatser i samband med utslussning och efter institutionsvistelse

14.4.1 Lagstiftarens intentioner

Samhällets insatser för de LSU-dömda i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen är i viss mån reglerade, bl.a. genom bestämmelser i LSU med tillhörande förordning och i SoL.

Insatser i samband med utslussningen från institutionen

I avsnitt 14.3.11 har vi redogjort för lagstiftarens avsikter med den del av verkställigheten som utgörs av den unges utslussning från institutionen. Vi hänvisar därför här till det avsnittet.

Insatser efter institutionsvistelsen – eftervården

Samhällets insatser för de LSU-dömda efter utslussning, dvs. efter verkställigheten av LSU-domen, behandlas inte särskilt i förarbetena till 1999 års påföljdsreform. Lagstiftaren synes här ha förutsatt att unga efter verkställigheten skall bli föremål för erforderliga insatser från socialtjänsten.

Till socialtjänstens uppgifter hör att verka för individers goda levnadsförhållanden och svara för enskildas behov av omsorg, service, upplysningar, råd och stöd samt vård. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för omsorgen om barn, dvs. unga under 18 år. För såväl barn som ungdomar gäller att socialnämnden skall verka för att de som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver (5 kap. 1 § SoL).

De insatser från socialtjänsten som kan bli aktuella efter utslussningen riktar sig mot framför allt den unges behov av bostad och ekonomiskt stöd samt sociala och medicinska behandlingsinsatser.

Lagstiftaren har dock insett att vissa av de ungdomar som döms till sluten ungdomsvård kommer att vara i behov av fortsatt tvångsvård efter verkställighetstidens slut. För att få till stånd ett beslut enligt LVU i en sådan situation för den som inte har fyllt 20 år har det annars gällande kravet på att risken för skada skall ha viss aktualitet tonats ned (3 § LVU). Samhället har därigenom fått bättre möjligheter att säkerställa kontinuiteten i vården av dem som

är i behov av tvångsvård under längre tid än vad den utdömda påföljden medger. Ändringen bör dessutom enligt förarbetena ha en behandlingsmotiverande effekt, genom att den unge riskerar fortsatt tvångsvård om vårdbehovet kvarstår efter fullgjord verkställighet.

Som en samlande beteckning för insatserna för de LSU-dömda efter utslussning används i utvärderingen *eftervården*. Uttrycket *eftervård* omfattar alltså inte enbart åtgärder som riktar sig mot den unges behov av vård- och behandling utan även andra åtgärder, som är att hänföra till den unges livssituation.

Uttrycket *eftervård* förekommer varken i LSU eller i förordningen i samma ämne. Inte heller förekommer uttrycket i propositionen till 1999 års påföljdsreform. Även de som är utskrivna från vård enligt LVU eller LVM kan sägas bli föremål för *eftervård*. Uttrycket kan dock i föreliggande sammanhang användas för de åtgärder som i den nuvarande ordningen vidtas efter verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård i syfte att stödja den unge i dennes tillvaro utanför institutionen och främja hans anpassning i samhället.

Under *eftervården* kan åtgärderna rent faktiskt vidtas av såväl SiS som socialtjänsten. Eftersom det särskilda behandlingshemmet inte har något behandlingsansvar för den unge efter verkställd påföljd, ligger emellertid hela ansvaret för den unge på socialtjänsten.

Socialtjänsten har möjlighet att ge SiS i uppdrag att lämna den unge stöd i olika former under *eftervården*. I instruktionen till SiS (förordningen (1996:610) med instruktion för Statens institutionsstyrelse) sägs att till SiS uppdrag hör bl.a. att utföra uppdrag mot avgift åt kommuner och landsting i samband med bl.a. utslussning, *eftervård* eller andra insatser som anknyter till verksamheten vid särskilda ungdomshem och LVM-hem (3 §). Vi återkommer med en redovisning av den *eftervård* som utförs av de särskilda ungdomshemmen i nästa avsnitt.

14.4.2 Finns det ett behov av en ändrad reglering?

Vilka brister har konstaterats i utvärderingen?

Utslussningen

I avsnitt 14.3.11 har vi också redogjort för bl.a. de brister som utvärderingen utvisat i den del av verkställigheten som utgörs av

den unges utslussning från institutionen. Vi hänvisar därför här till det avsnittet.

Eftervården

Det finns allvarliga brister i socialtjänstens insatser under eftervården. Det finns nästan alltid behov av någon form av fortsatt behandling efter verkställigheten, men sådan saknas i regel eller upphör snart efter utskrivningen.

Möjligheten att avtala med SiS om eftervård har utnyttjats enbart i ett fåtal fall, cirka tio varje år. Det är också anmärkningsvärt få unga som har fått ytterligare vård enligt LVU efter verkställigheten, som högst sex unga under ett och samma år. Antalet unga som varit i behov av någon av de nu nämnda vårdåtgärderna måste antas ha varit mycket större.

I utvärderingen konstateras att det går att urskilja några problem som sannolikt stör möjligheten till optimala insatser från socialtjänstens sida. En del av dessa har vi berört tidigare i framställningen. De kan sammanfattas på följande vis.

1. *Det brister i samverkan mellan socialtjänsten och SiS respektive ungdomarna under verkställigheten.*

Bristerna i samverkan kan i sin tur bero på bl.a. följande.

- Socialtjänsten har bedömt att man uttömt sina möjligheter att nå positiva resultat för den unge.
- Socialsekreterarna får en annan roll när den unge är intagen enligt LSU än enligt LVU.
 - Socialsekreterarna har ofta ingen klar uppfattning om vad LSU innebär (vård eller straff?).
 - Vid LVU-vård är socialtjänstens ansvar tydligare och mer genomgripande.
 - Vid LSU har socialtjänsten mindre inflytande över val av institution, vårdform m.m.
 - Mindre inflytande för socialsekreteraren kan leda till större passivitet i samarbetet med SiS och ungdomarna under verkställigheten.

- Begränsat inflytandet kan inverka menligt också på satsningen på åtgärder efter verkställigheten.
2. *Personalen på ungdomshemmen är viktigast för ungdomarna.*
- Ungdomar, föräldrar och socialtjänst uppfattar i allmänhet LSU-vården som en angelägenhet för ungdomshemmet.
 - Ungdomarna bygger upp relationer med personalen på ungdomshemmet.
 - Ungdomarna har ofta funnit stabila kontaktpersoner på ungdomshemmet som finns kvar under verkställigheten.
 - Ungdomarna uppfattar socialsekreterarna som mindre förstående och mer som myndighetspersoner.
 - Det förefaller vara främmande för ungdomarna att socialsekreterarna skulle kunna vara till hjälp på andra sätt än med ekonomiskt bistånd, lägenhet etc.
 - Få ungdomar beskriver att de har talat om sina problem med en socialsekreterare.
 - Möjligheten att tillsammans med socialsekreteraren planera för konstruktiva hjälpåtgärder i form av utbildning och behandlingsprogram utnyttjas inte.
3. *Kontinuiteten är svag inom socialtjänsten.*
- Personalomsättningen på socialsekreterartjänster försvårar ett långsiktigt kontaktskapande arbete med ungdomarna. Insatser efter LSU är beroende av hur kontakten fungerat före och under verkställighetstiden.
 - Indikationer på generella problem när det gäller personalsituationen inom socialtjänsten.
4. *Eftervården omfattar inte hela livssituationen.*
- Insatserna bör omfatta boende, skolgång eller arbete, hälsa, ekonomi, fritid m.m.
 - Föräldrar och ett naturligt eller professionellt nätverk måste mobiliseras, så att de sluter upp kring den unge och förhindrar att han avviker från samhällets normer.
 - Arbets- eller skolsituation måste vara ordnad, boendefrågan löst, ekonomin fungera på något sätt och fritiden innehålla meningsfulla aktiviteter tillsammans med nätverket.

5. *Eftervården förutsätter samtycke från den unge.*
 - Om ungdomarna inte är beredda att samarbeta bör LVU-vård övervägas. Ungdomarna bör ha detta klart för sig, redan från början.

Vad säger forskningen om eftervården?

Vikten av eftervård och uppföljning av institutionsbehandlingen har dokumenterats i forskningen. Av Tore Andreassens kunskapsöversikt framgår bl.a. följande.⁴²

Ungdomar bör inte ”färdigbehandlas” på institution. En del av behandlingen bör försiggå utanför institutionen. Forskningen har generellt visat att det under alla omständigheter kommer att finnas ett klart behov av att följa upp ungdomar efter utskrivningen, dock utan att det effektivaste sättet har klarlagts. Det finns i alla fall tydliga indikationer på vilka områden uppföljningen bör riktas mot. Även om man inriktar sig på effektiva förändringsmål under institutionsvistelsen är det nödvändigt att behålla insatserna inom samma områden efter utskrivningen från institutionen. Den effektivaste eftervården riktar sig alltså mot samma förändringsmål som institutionsbehandlingen. På samma sätt som vid institutionsbehandlingen bör uppföljningen riktas mot flera områden, såsom individ, familj, skola och kamrater.

Uppföljning efter utskrivning kan se ut som traditionell eftervård där den unge bor i sin biologiska familj om uppföljningen riktas mot samma riskfaktorer som under institutionsbehandlingen. Ett annat sätt att genomföra eftervård är att använda liknande åtgärder som i MST.⁴³ I en del fall är det inte aktuellt att den unge flyttar hem till sin egen familj, eftersom det kan behövas tätare uppföljning under någon tid. Den unge kan i sådana fall fortsätta att bo i någon vårdform utanför hemmet. Det kan t.ex. röra sig om specialiserade eller vanliga familjehem.⁴⁴

⁴² A.a.s. 331 ff.

⁴³ Om MST, se avsnitt 12.4.

⁴⁴ Specialiserade sådana hem är uppbyggda på ett program som kallas Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC).

Hur bedrivs eftervården vid SiS särskilda ungdomshem i dag?

Eftervårdskontrakt

Eftervården vid de särskilda ungdomshemmen bedrivs i dag som en sidoverksamhet, dvs. utanför det egentliga uppdraget. Det enskilda ungdomshemmet erbjuder den unges hemkommun (socialtjänsten) att teckna ett skräddarsytt eftervårdskontrakt för den unge. Sedan år 2003 bedrivs eftervård även på uppdrag av landsting.

I eftervårdskontraktet åtar sig ungdomshemmet att ge den unge stöd i olika former under en viss tid efter utskrivningen från institutionen. Kostnaden för eftervården beror normalt på vad som har överenskommit mellan socialtjänsten och ungdomshemmet beträffande uppdragets omfattning och innehåll. Den regleras regelmässigt i eftervårdskontraktet. Skulle det visa sig att en ungdom har behov utöver vad som förutsattes vid upprättandet av kontraktet debiteras detta särskilt utifrån faktiska kostnader.

Omfattningen av verksamheten

Eftervård bedrivs endast vid vissa ungdomshem och i olika omfattning. Utvärderingen visar, som nämnts, att möjligheten att avtala med SiS om eftervård för LSU-dömda har utnyttjats enbart i ett fåtal fall, cirka tio per år. Som en jämförelse kan nämnas att sammanlagt 81 ungdomar frigavs från sluten ungdomsvård under år 2003 och kommunerna tecknade eftervårdskontrakt med SiS för fyra av dessa.⁴⁵ Enligt uppgift från SiS har dock flera ungdomshem sedan många år erfarenhet av en systematisk eftervård när det gäller utskrivna från LVU-vård. Eftervårdsverksamheten kan vara uppbyggd på specialiserade enheter. Den kan också baseras på principen om personkontinuitet, med vilken avses att den unges kontaktman på hemmet följer honom ut i en öppenvårdkontakt.

Exemplet Nereby skolhem

Ett exempel på den eftervård som i dag bedrivs inom SiS erbjuder Nereby skolhem. Institutionens erfarenheter rör unga som har omhändertagits enligt LVU. Eftervårdsenheten består av fem tjänster, en eftervårdskonsulent och fyra eftervårdsassistenter.

⁴⁵ SiS statistik år 2003, Allmän SiS-rapport 2004:6.

Varje assistent har några ungdomar som han eller hon ansvarar för och har kontakt med. Man har funnit att det är viktigt att den unge kan vända sig till en och samma person under hela eftervården. Enhetens erfarenhet är att varje assistent klarar av att ha ansvar för 4–5 ungdomar samtidigt, och att det är en fördel om de som tar hand om eftervården inte har deltagit i institutionsvården. Ungdomarna uppfattar det som att de tar ytterligare ett steg i sin utveckling när de kommer till eftervården.

Enheten har ett kontor med en anslutande lägenhet där två ungdomar kan bo under en första fas i eftervårdsprocessen. Det förekommer att ungdomar flyttar tillbaka till lägenheten under någon kortare period. Ungdomarna bor efter utskrivningen vanligtvis i egna lägenheter eller i föräldrahemmet.

Nereby får eftervårdskontrakt på i stort sett samliga de utskrivna ungdomar som inte hör till alltför avlägsna kommuner. Kontraktstiden är i genomsnitt cirka 1,5 år. Tider under ett år är oerhört sällsynta. Redan vid inskrivningen av ungdomarna vid det särskilda ungdomshemmet erbjuds socialtjänsten ett eftervårdskontrakt. I paketet ingår ett visst antal träffar och telefonsamtal i veckan, men hur stödet konkret ser ut beror på förhållandena i det enskilda fallet. Föräldrastöd och stöd i skolfrågor är vanliga typer av insatser. Ofta behövs mycket stöd i början av eftervården, kanske träffar varje dag. Insatserna minskar normalt allteftersom tiden går. Ett stort problem under eftervården är att få tillgång till lägenheter till ungdomarna.

Enheten använder sig av institutionens resurser som exempelvis psykologer och psykiater. Enhetens verksamhet är helt finansierad av intäkter från de tjänster man erbjuder kommunerna.

14.4.3 Utredningens överväganden

Förslag: Vi föreslår att eftervården görs till en del i verkställigheten av sluten ungdomsvård och att ansvaret för utformningen av eftervården läggs på SiS. SiS ansvar under eftervården bör vara begränsat till sådana behandlingsinsatser som är motiverade av den unges kriminalitet, t.ex. programverksamhet, psykosocialt stöd, insatser mot missbruk m.m. SiS arbetsuppgifter inom verkställigheten skall med andra ord kunna hänföras till det kriminella beteendet.

Vårt förslag om en ny verkställighetsform innebär att domstolen på sedvanligt sätt fastställer straffvärdet på brottsligheten, dvs. straffvärdet mätt i antal månader/år med sluten ungdomsvård, och dömer den unge till denna påföljd. Om den tid den dömde har att verkställa uppgår till minst fyra månader – efter det att hänsyn tagits till bestämmelserna om tillgodoräknande av frihetsberövande och sammanläggning med annan dom – skall enligt huvudregeln en eftervård på sex månader ingå i verkställigheten. I sådana fall skall institutionstiden minska med två månader.

SiS skall ha möjlighet att göra undantag från regeln om eftervård. Om den unge missköter sig under eftervården skall SiS kunna vidta åtgärder mot honom som innebär antingen varning eller återföring till institutionen.

Insatserna i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen skall planeras i ett tidigt skede av verkställigheten av LSU-domen. Planen skall fastställas av SiS i samråd med socialtjänsten.

Utgångspunkter

Vi har identifierat vissa utgångspunkter som bör ligga till grund vid bedömningen av om det finns behov av en ändrad reglering när det gäller samhällets samlade insatser för de LSU-dömda i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen. Dessa utgångspunkter är följande.

- Eftersom unga som har dömts till LSU i regel har en omfattande social problematik finns det ofta behov av fortsatta insatser från samhällets sida när institutionstiden upphört.
- Efter utskrivningen från det särskilda ungdomshemmet följer enligt den nuvarande ordningen ingen övervakning, till skillnad från vad som normalt är fallet efter verkställighet av fängelsestraff på kriminalvårdsanstalt. Återfallsfrekvensen bland LSU-dömda är hög och skälen för en övervakning eller dylikt torde många gånger vara väl så tunga för de unga LSU-dömda som för dem som har dömts till fängelse.⁴⁶

⁴⁶ Enligt uppgift från BRÅ återföll 69 procent av de som dömdes till sluten ungdomsvård år 2001 i brott inom tre år från domen. I likhet med vad som generellt gäller beträffande statistik över återfall i brott så ökade återfallsfrekvensen med de dömdas tidigare brottsbelastning, från 44 procent för de som var utan tidigare känd belastning till 94 procent för de som hade fem eller fler lagföringar under de senaste tio åren.

- Om tiden på hemmet inte efterföljs av nödvändig eftervård kan detta leda till att de dyra vård- och behandlingsinsatser som har förekommit blir resultatlösa. Det är alltså även från en samhälls-ekonomisk synvinkel rimligt att kräva att insatserna under institutionstiden skall ingå i en långsiktig planering för den unge.
- Det är angeläget att regleringen är klar och otvetydig. Avsaknad av tydliga regler kan innebära bl.a. en risk för att ekonomiska överväganden mer än behandlingsskäl blir avgörande för om insatser sätts in efter utskrivningen från hemmet.
- Målet med de insatser som den unge blir föremål för i samband med utslussningen och eftervården bör i enlighet med den nuvarande ordningen vara att den unge skall anpassa sig i samhället genom att orsakerna till hans kriminalitet angrips.
- Att den unges möjligheter att anpassa sig i samhället ökar väsentligt vid en fullgod eftervård och uppföljning har, som framgått, dokumenterats av forskningen om institutionsbehandling av ungdomar. Den effektivaste eftervården riktar sig mot samma förändringsmål som institutionsbehandlingen. Det är sålunda viktigt att behålla insatserna inom samma områden efter utskrivningen från institutionen. På detta sätt uppnås en sammanhållen vårdkedja. Vad som framkommit talar för att eftervården bör omfatta åtgärder som riktar sig inte enbart mot den unges behov av vård och behandling utan mot hela dennes livssituation.
- Det är nödvändigt att skapa ett system som säkerställer både att den unge får stöd i tillvaron och att hans förehavanden kontrolleras. Eftervården måste alltså vara ordnad på ett sådant sätt att den unge står under en omfattande övervakning. De problem som uppstår i den unges vardag och eventuell misskötsamhet från hans sida bör utan dröjsmål kunna uppmärksammas och åtgärdas. Övervakningen måste förenas med någon form av sanktionssystem. Dessa åtgärder skall kunna tillgripas om den unge inte följer de särskilda villkor som gäller för hans vistelse utanför hemmet eller om han på annat sätt missköter sig. Åtgärderna skall vara tillräckligt kännbara för att verka avhållande. De skall vidare vara tydliga. Det skall stå klart för den unge vilka reaktioner han kommer att möta vid misskötsamhet under eftervården. En eftervård som är konstruerad på det nu beskrivna sättet bör medföra att de svårigheter som är knutna till den unges inställning till de erbjudna insatserna motverkas.

Bedömning

Vad som framkommit i utvärderingen i denna del visar på allvarliga brister såväl i gällande regelsystem som i tillämpningen av de nuvarande reglerna. De insatser som den unge blir föremål för i samband med utslussningen och eftervården har varken den kvalitet eller omfattning som är nödvändig. Det finns således anledning att överväga vilka åtgärder som kan tänkas vara ägnade att råda bot på bristerna.

Kan olika åtgärder inom den nuvarande ordningen råda bot på bristerna?

I första hand bör man överväga om de krav som bör ställas på de samlade insatserna i samband med utslussningen och eftervården kan uppfyllas genom att den nuvarande ordningen förstärks i olika avseenden.

Informations- och utbildningsinsatser inom socialtjänsten

Ett sätt att förstärka den nuvarande ordningen är att informations- och utbildningsinsatser, bl.a. om LSU, genomförs inom socialtjänsten.

Enligt utvärderingen finns det allvarliga brister i samverkan mellan socialtjänsten och SiS respektive den unge. Som nämnts tidigare i detta avsnitt pekar Socialstyrelsen ut bristfällig samverkan som en orsak till att socialtjänstens insatser under eftervården är otillräckliga. Vi har konstaterat att bristerna delvis verkar vara fråga om bristfälliga kunskaper om regelsystemet hos socialsekreterarna och att det behövs relativt omfattande utbildningsinsatser inom socialtjänsten för att få till stånd och vidmakthålla en samverkan enligt lagstiftarens intentioner. Kraftfulla informations- och utbildningsinsatser skulle alltså kunna tänkas främja en bättre samverkan.

Sådana insatser skulle också kunna leda till en ökad förståelse hos socialsekreterarna om vad påföljden sluten ungdomsvård innebär generellt sett. Det gäller bl.a. den ansvarsfördelning mellan SiS och socialtjänsten som lagstiftningen bygger på, där socialtjänsten dels har det övergripande ansvaret för att en långsiktig planering av insatserna för den unge kommer till stånd, dels är ensam ansvarig

för att nödvändiga insatser sätts in efter verkställighetstiden. Informations- och utbildningsinsatser skulle kunna bidra till en förbättrad samverkan även mellan socialtjänsten och den unge. De utbildningsinsatser som hittills kommit ifråga synes inte ha varit tillnärmelsevis tillräckliga. Vi är av den uppfattningen att Socialstyrelsen här har en mycket viktig uppgift att fylla.

En förbättrad samverkan bör i sin tur medföra att myndigheternas insatser för den unge i samband med utslussningen och eftervården förbättras, såväl kvalitativt som kvantitativt. Vi är därför av den uppfattningen att kraftigt utökade informations- och utbildningsinsatser skulle kunna leda till att de nuvarande bristerna reduceras något.

Gemensam planering och samordning av insatserna

Vi har tidigare konstaterat att insatserna i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen måste planeras i samverkan mellan SiS och socialtjänsten på ett tidigt stadium av verkställigheten av LSU-påföljden. Vi har vidare angett att planeringen skall baseras på en utredning om vilka behov och resurser den unge har och om vad som krävs för att tillgodose behoven samt att den skall integreras med den unges behandlingsplan. Den på så sätt samordnade planeringen avser därmed, förutom vistelsen vid och utslussningen ur hemmet, även eftervården. Den nuvarande ordningen skulle sålunda kunna förstärkas genom en tydlig lagreglering av SiS och de sociala myndigheternas gemensamma ansvar i nu aktuella avseenden. Vilken effekt detta skulle få kan man dock ifrågasätta, särskilt mot bakgrund av de brister vi har konstaterat i fråga om efterlevnaden av de redan gällande reglerna om samverkan.

Ge SiS i uppdrag att kunna erbjuda eftervård

Som nämnts har SiS enligt sin myndighetsinstruktion behörighet att sluta avtal om eftervård med kommuner och landsting. I syfte att förstärka den nuvarande ordningen skulle SiS lagstiftningsvägen kunna få i uppdrag att ha en sådan organisation och beredskap att den i varje enskilt fall kan tillmötesgå en kommuns önskemål om eftervårdskontrakt.

De enskilda hemmen skulle kunna bygga upp ett samarbete med de ungas hemkommuner och därigenom få eftervårdskontrakt, i likhet med den eftervård som bedrivs på Nereby Skolhem vid utskrivning av LVU-omhändertagna. SiS centralt skulle kunna utveckla och ge riktlinjer för tjänsten eftervård. SiS skulle vidare kunna tillse att eftervårdsverksamheten sker i samverkan mellan de olika hemmen. För att underlätta kontakterna mellan hemmen och socialtjänsten i den unges hemkommun har SiS möjlighet att genom riksintaget placera de unga så nära hemorten som möjligt, i enlighet med närhetsprincipen.

Här bör dock noteras att enbart den omständigheten att SiS kan erbjuda eftervård inte utgör någon garanti för att kommunerna är villiga att ta på sig det ekonomiska ansvaret för sådan vård. Effekten av ett sådant uppdrag åt SiS riskerar därför att inte bli särskilt omfattande.

Förtydliga socialtjänstens ansvar i lagstiftningen

En annan tänkbar åtgärd är att göra lagstiftningen tydligare, bl.a. beträffande myndigheternas ansvarsområden. Att socialtjänsten har en skyldighet att agera under eftervården framgår av bl.a. 5 kap. SoL. Där anges att socialnämnden skall verka för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa kräver det, vård och fostran utanför hemmet (5 kap. 1 § SoL). Av ett tillägg skulle det kunna framgå att det är särskilt viktigt att sådana insatser kommer till stånd när den unge återvänder efter ett straffrättsligt frihetsberövande (anhållande/häktning, LSU eller fängelse) eller ett förvaltningsrättsligt tvångsomhändertagande (t.ex. LVU). Avsikten med tillägget skulle alltså vara att förtydliga hur socialtjänsten bör fullgöra det ansvar och de uppgifter som myndigheten redan har beträffande de aktuella ungdomarna. Mot bakgrund av vad man vet om tillämpningen av dagens regler kan man dock med fog ifrågasätta hur långt man skulle nå med ett sådant förtydligande.

LVM-utredningens förslag om en eftervårdsplan där socialtjänsten förbinder sig att göra vissa insatser

LVM-utredningen har föreslagit att en eftervårdsplan skall upprättas där socialtjänsten förbinder sig att göra vissa insatser efter institutionsbehandlingen.⁴⁷ Detta skall dock vara ett frivilligt åtagande från socialtjänstens sida. Förslaget innehåller ett ekonomiskt incitament för socialtjänsten som innebär att vårdavgiften för institutionsvistelsen reduceras. Det är svårt att finna ett sådant incitament inom den straffrättsliga institutionsvården.

Bedömning

Det är som framgått ovan enligt vår uppfattning tveksamt om de allvarliga brister som har påvisats i utvärderingen kan åtgärdas enbart genom att den nuvarande ordningen förstärks på de beskrivna sätten. Det finns skäl att anta att det krävs mer genomgripande ingrepp för att man skall råda bot på bristerna och nå den nivå på insatserna som vi har tagit som utgångspunkt för våra överväganden.

Kan nya påföljdskombinationer eller andra åtgärder råda bot på bristerna?

Det kan till en början övervägas om det är lämpligt att eftervården ingår i verkställigheten av en ny påföljdskombination genom att sluten ungdomsvård förenas med skyddstillsyn eller med socialtjänstpåföljd. Ansvar för den del av verkställigheten som avser eftervården skulle alltså i så fall läggas på kriminalvården respektive socialtjänsten.

En annan tänkbar lösning kan vara att utforma verkställigheten av sluten ungdomsvård på ett annat sätt än i dag. För att säkerställa att nödvändiga insatser kommer till stånd skulle verkställigheten kunna utformas så att den delas upp i en del med sluten vård, dvs. vistelse på institution, och en del med öppen vård, dvs. vistelse utanför institution. I en sådan ordning skulle såväl utslussningen från institutionen som eftervården kunna ingå i verkställigheten av påföljden sluten ungdomsvård.

⁴⁷ Betänkandet Tvång och förändring – rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård (SOU 2004:3), s. 424-428.

En betydande fördel med att låta eftervården ingå i verkställigheten är att den blir obligatorisk och att de svårigheter som är knutna till den unges inställning till de erbjudna insatserna därmed motverkas.

Vi behandlar till en början alternativet med sluten ungdomsvård i olika påföljds kombinationer. I det därpå följande avsnittet behandlar vi frågan om utformningen av påföljden sluten ungdomsvård bör vara sådan att eftervården utgör en del av verkställigheten.

Sluten ungdomsvård i påföljds kombination

En av de två alternativa vägar man skulle kunna gå för att råda bot på de allvarliga brister som har påvisats i utvärderingen är alltså att låta eftervården ingå som ett led i verkställigheten av en ny påföljds kombination. I en ny påföljds kombination skulle sluten ungdomsvård kunna förenas antingen med skyddstillsyn eller med socialtjänstpåföljd.

Sluten ungdomsvård och skyddstillsyn

Ett alternativ är således att sluten ungdomsvård förenas med skyddstillsyn. Påföljds kombinationen skulle innebära en möjlighet att döma unga till en kort tid på institution, anpassad för ungdomar, med efterföljande organiserad frivård i frihet, motsvarande påföljds kombinationen fängelse och skyddstillsyn. De efterföljande åtgärderna skulle då komma till stånd inom den skyddstillsyn som skulle ingå som det ena ledet i påföljds kombinationen. Ansvaret för denna del av verkställigheten skulle då ankomma på kriminalvården.

En väsentlig fördel med en sådan påföljds kombination är att den bör kunna leda till att den generella genomsnittliga ökningen av verkställighetstiden för tidsbestämda frihetsberövanden som skett genom 1999 års reform motverkas. Som tidigare har redovisats torde nämligen ökningen bero främst på att sluten ungdomsvård nästan helt har kommit att ersätta skyddstillsyn i kombination med fängelse. Domstolen skulle kunna utnyttja möjligheten att förena sluten ungdomsvård med skyddstillsyn i de fall då alternativet är att döma den unge till en längre tids sluten ungdomsvård. Det kan dock invändas att det är svårt att fastställa vilka faktorer som bör

styra valet mellan en längre LSU-påföljd och en kortare LSU-påföljd i förening med skyddstillsyn. Problemet är uppmärksammat också beträffande valet enligt gällande rätt mellan ett längre fängelsestraff och kombinationen fängelse i förening med skyddstillsyn.⁴⁸

Mot detta alternativ kan vidare anföras att ansvaret för verkställigheten läggs på två huvudmän. Påföljds kombinationen medför att behandlingsansvaret blir tudelat: ansvaret ligger på SiS under institutionstiden och utslussningen och på kriminalvården därefter. Som framgått visar forskningen att den effektivaste eftervården riktar sig mot samma förändringsmål som institutionsbehandlingen och att det är viktigt att behålla insatserna inom samma områden efter utskrivningen från institutionen. På detta sätt uppnås en sammanhållen vårdkedja. Självklart är det en nackdel om ansvaret för en sådan vårdkedja delas upp på två olika huvudmän.

Härtill kommer att socialtjänsten i ett helhetsperspektiv har det övergripande ansvaret i samhället för en långsiktig planering av insatserna för unga lagöverträdare. Om målet är att den unge skall bli föremål för en långsiktig planering och samordnade insatser från samhällets sida, innebär påföljds kombinationen att tre huvudmän skall samverka i dessa frågor.

Ytterligare en nackdel med påföljds kombinationen är att alternativet torde förutsätta att kriminalvården utvecklar innehållet i skyddstillsynen för den nu aktuella gruppen lagöverträdare. Den eftervård som vi har tagit som utgångspunkt för våra överväganden torde nämligen generellt sett vara betydligt mer ingripande än de insatser som kriminalvården i dag tillhandahåller inom ramen för skyddstillsyn.

Påföljds kombinationen skulle också leda till att den dömda hamnar inom kriminalvårdens verksamhet. I samband med 1999 års reform framhölls att unga lagöverträdare så långt det är möjligt skall hållas utanför kriminalvården, bl.a. eftersom en placering av unga inom kriminalvården innebär en ökad risk för att den unge uppfattar denna placering som en bekräftelse av sig själv som kriminell.⁴⁹

⁴⁸ Se Jareborg, Nils, och Zila, Josef, Straffrättens påföljds lära, Stockholm, 2000, s. 148.

⁴⁹ Prop. 1997/98:96 s. 148.

Sluten ungdomsvård och socialtjänstpåföljd

Det andra alternativet är att sluten ungdomsvård förenas med socialtjänstpåföljd.

Påföljdscombinationen skulle innebära en möjlighet att döma unga till en kort tid på institution, anpassad för ungdomar, med en efterföljande vård inom socialtjänsten. De efterföljande åtgärderna skulle då komma till stånd inom socialtjänsten i form av en socialtjänstpåföljd, som skulle utgöra det ena ledet i påföljdscombinationen.

Påföljdscombinationen kan sägas överensstämma med intentionerna bakom 1999 års reform att unga lagöverträdare i första hand skall vara en angelägenhet för socialtjänsten. Vad som talar för en sådan combination är att socialtjänsten i ett helhetsperspektiv har det övergripande ansvaret i samhället för en långsiktig planering av insatserna för unga lagöverträdare. Socialtjänsten får under alla omständigheter ta vid när den unge har verkställt den straffrättsliga påföljden. Det kan därför tyckas naturligt att eftervården sker i socialtjänstens regi.

Eftersom påföljden skulle innehålla en obligatorisk eftervård bör tiden på institutionen kunna kortas ner, utan att proportionalitetsprincipen åsidosätts. Den generella genomsnittliga ökningen av verkställighetstiden för tidsbestämda frihetsberövanden som 1999 års reform har inneburit bör därmed i viss mån kunna motverkas.

Mot detta alternativ kan anföras att ansvaret för verkställigheten läggs på två huvudmän. I likhet med sluten ungdomsvård i förening med skyddstillsyn innebär påföljdscombinationen att behandlingsansvaret blir tudelat: ansvaret ligger på SiS under institutionstiden och utslussningen och på socialtjänsten därefter. Som nämnts visar forskningen att den effektivaste eftervården riktar sig mot samma förändringsmål som institutionsbehandlingen och att det är viktigt att behålla insatserna inom samma områden efter utskrivningen från institutionen. Som sagts ovan är det en nackdel om ansvaret för en sådan sammanhållen vårdkedja är uppdelat på olika huvudmän.

Det kan också invändas att det – i likhet med påföljdscombinationen sluten ungdomsvård och skyddstillsyn – är svårt att fastställa vilka faktorer som bör styra påföljdsvalet mellan en längre LSU-påföljd och en kortare LSU-påföljd i förening med socialtjänstpåföljd.

En annan invändning mot detta alternativ är det förhållandet att vad som framkommit genom utvärderingen inger tvivel om huruvida socialtjänsten över huvud taget har förmåga att som ett led i en påföljdskombination bedriva en eftervård med den kvalitet och omfattning som är nödvändig. Det finns en risk att exempelvis enbart somliga kommuner skulle vara kapabla att prestera en sådan vårdplan som krävs för att påföljdskombinationen skall kunna utgöra ett realistiskt alternativ till en längre LSU-dom. Även med beaktande av de förslag som utredningen har lagt fram i syfte att förstärka socialtjänstpåföljden och överlag förbättra kvaliteten inom socialtjänsten, finns det skäl att ifrågasätta om socialtjänsten för närvarande är lämplig huvudman för LSU-dömdas eftervård.

Bedömning

Vi har alltså funnit att det är förenat med flera och betydande nackdelar att införa en ny påföljdskombination bestående av sluten ungdomsvård och skyddstillsyn eller socialtjänstpåföljd. Mot att över huvud taget införa en ny påföljdskombination kan också anföras att det nuvarande påföljdssystemet är komplext. Det innehåller mer än 20 olika variationer när det gäller straff, straffpåföljder och kombinationer av dessa.⁵⁰ Det har med fog hävdats att detta har lett till att påföljdssystemet är svårbegripligt och då särskilt för unga lagöverträdare. Man bör därför vara återhållsam med att införa ytterligare kombinationsmöjligheter. Vi menar sammantaget att de nackdelar som är förenade med de skissade påföljdskombinationerna är så allvarliga att något förslag i den riktningen inte bör läggas fram.

En ny utformning av verkställigheten av påföljden sluten ungdomsvård

Det andra till buds stående alternativet för att åtgärda bristerna i den nuvarande eftervården skulle som nämnts vara att utforma verkställigheten av domen på sluten ungdomsvård annorlunda än vad som är fallet i dag.

⁵⁰ Träskman, Per Ole, Påföljd, proportionalitet och prioritering av samhällsstraff, SvJT 2003 s. 176.

SiS som ansvarig för eftervården och en sammanhållen vårdkedja

För att trygga att den unge blir föremål för erforderliga insatser under utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen skulle man kunna utsträcka verkställigheten av sluten ungdomsvård till att omfatta också eftervården och alltså låta eftervården utgöra en del av verkställigheten. SiS skulle då, som ansvarig för verkställigheten av påföljden, också bli ansvarig för att den unge får erforderligt stöd och hjälp under den tid denne vistas utanför institutionen. Det skulle med andra ord vara SiS skyldighet att tillse att institutionsvården följs upp med kraftfulla insatser i olika former.

Som tidigare nämnts har forskningen visat att den effektivaste eftervården riktar sig mot samma förändringsmål som institutionsbehandlingen och att det är viktigt att behålla insatserna inom samma områden efter utskrivningen från institutionen. Den nu skissade ordningen har den fördelen att *en* huvudman har ansvaret för en sådan sammanhållen vårdkedja.

Flera faktorer talar för att det är lämpligt att låta just SiS ansvara också för eftervården.

SiS organisation är uppbyggd kring behandling och rehabilitering av bl.a. vård- och tillsynskrävande ungdomar. SiS är i dag behandlingsansvarig under institutionsvistelsen och kan därigenom på ett naturligt sätt bygga upp en sammanhållen vårdkedja, med insatser efter institutionsvistelsen som en självklar del av behandlingen.

Utvärderingen visar att personalen på hemmen är viktig för de unga. Ungdomarna finner ofta stabila kontaktpersoner där som finns kvar under verkställigheten.

SiS har en rikstäckande organisation. Som tidigare har nämnts har SiS centralt möjlighet att ta fram råd och riktlinjer för verksamheten och därigenom få till stånd en enhetlig modell för hela landet. För att underlätta kontakterna mellan hemmet och socialtjänsten i den unges hemkommun har SiS möjlighet att genom riksintaget placera de unga så nära hemorten som möjligt, i enlighet med närhetsprincipen. Även om SiS har en rikstäckande organisation torde dock myndigheten, om den åläggs att svara också för eftervården, bli tvungen att bygga upp en organisation för denna.

För att låta SiS ansvara för eftervården talar också att myndigheten har erfarenhet av sådan verksamhet. Som tidigare har redovisats bedriver vissa ungdomshem redan i dag en fungerande

eftervårdsverksamhet, låt vara att den för närvarande är riktad främst mot LVU-omhändertagna.

Det kan här tilläggas att SiS har fått i uppdrag av regeringen att skapa en eftervårdsplanering inom ett närliggande verksamhetsområde, nämligen för LVM-klienter. Den nya vårdmodellen inom missbrukarvården handlar om att förstärka vårdkedjan, så att de missbrukare som tvångsvårdas enligt LVM skall garanteras goda vårdinsatser även efter institutionsvistelsen inom SiS. Uppdraget skall slutredovisas år 2007.

Även om SiS ansvar utsträcks till att omfatta också behandlingsinsatser efter institutionsvistelsen för unga lagöverträdare, så förutsätter den tänkta ordningen att SiS och socialtjänsten samverkar i olika avseenden under och efter verkställigheten. Socialtjänsten har även i en sådan ordning det övergripande ansvaret i samhället för den långsiktiga planeringen av insatserna för den unge.

Vi menar att det finns mycket som talar för att eftervården görs till en del i verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård och att ansvaret för utformningen av eftervården läggs på SiS. Våra fortsatta resonemang i detta avsnitt utgår från att så blir fallet.

Hur bör den nya verkställighetsformen vara utformad?

Inledning

Som framgått finns det betydande fördelar med att, i en ny utformning av sluten ungdomsvård, låta SiS bli ansvarig för eftervården och en sammanhållen vårdkedja. Men hur bör den nya verkställighetsformen i övrigt vara utformad?

Den första frågan vi har att ta ställning till är om det är möjligt och lämpligt att låta eftervård ingå i verkställigheten för samtliga LSU-dömda. Vad man då måste diskutera är först betydelsen av huruvida ett vårdbehov rent faktiskt föreligger eller ej.

Naturligtvis har också längden på den utdömda slutna ungdomsvården stor betydelse för denna fråga. Eller rättare sagt: den tid som den dömda har att verkställa efter det att hänsyn tagits till bestämmelserna om tillgodoräknande av frihetsberövande och sammanläggning med annan dom. Av framställningstekniska skäl benämner vi dock i våra fortsatta resonemang denna tid som den av domstolen utdömda tiden.

För eftervård bör det inte krävas visat vård- och behandlingsbehov

Man kan tänka sig att begränsa tillämpningsområdet för eftervård genom att kräva att det i varje enskilt fall skall konstateras att den unge har ett sådant vård- och behandlingsbehov att en eftervård är nödvändig. Prövningen skulle kunna ske av domstolen i samband med domen eller av SiS under verkställigheten.

Mot en sådan begränsning kan anföras att det utifrån ett vård- och behandlingsperspektiv är önskvärt att så många som möjligt av de unga som döms till sluten ungdomsvård tillförsäkras eftervård inom ramen för verkställigheten. Även om den unges behov av vård och behandling inte skall tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen, kan man nämligen på goda grunder anta att flertalet av dem som döms till sluten ungdomsvård har ett sådant behov. Det förekommer visserligen att unga som lever ett socialt välfungerande liv döms till sluten ungdomsvård, t.ex. på grund av brottets art, men den gruppen är förhållandevis liten. I de relativt fåtal fall där den unge inte har något påtagligt behov av eftervård bör insatserna efter institutionsvistelsen kunna anpassas till detta. Enligt vår bedömning är det *inte lämpligt att, för att eftervård skall komma i fråga, kräva visat vård- och behandlingsbehov i det enskilda fallet.*

Eftervård får inte leda till straffskärpning

Vid prövningen av frågan om det är möjligt att låta eftervård ingå i verkställigheten för samtliga LSU-dömda måste man också beakta att nya regler i fråga om verkställigheten inte får leda till en straffskärpning. Regeringen har nämligen i utredningsdirektiven särskilt angett att avsikten med uppdraget inte är att åstadkomma någon generell straffskärpning när det gäller unga lagöverträdare. För att motverka straffskärpning är det således nödvändigt att låta eftervården få plats inom verkställigheten på bekostnad av delar av institutionsvården. Om den unge erhåller eftervård inom verkställigheten måste alltså hans institutionstid reduceras i någon mån. Tiden för sluten ungdomsvård kan variera från 14 dagar till fyra år. Redan det förhållandet att institutionstiden måste förkortas för att undvika straffskärpning innebär därför att alla dömda inte kan komma i åtnjutande av eftervård inom verkställigheten. Den utdömda tiden, sådan vi definierat den, måste ha en sådan längd att en del av den kan ersättas med eftervård utan att tiden på

institutionen blir så kort att innebörden av den slutna ungdomsvården går helt förlorad.

Hur stor förkortningen av institutionsvistelsen bör bli i de fall eftervård skall komma till stånd inom verkställigheten är betingad av främst eftervårdtidens längd och eftervårdens ingripandegrad.

Frågan om erforderlig tid för eftervård behandlades i betänkandet Tvångsvård inom socialtjänsten – ansvar och innehåll (SOU 1992:18), som låg till grund för inrättandet av SiS. Där angavs att det var rimligt att räkna med ett års utslussning från institutionsvård med stöd av LVU.⁵¹ Som nämnts pågår eftervården vid Nereby skolhem i drygt ett år.

Den eftervård som vi har tagit som utgångspunkt för våra överväganden är tänkt att vara så kraftfull och resurskrävande att det är tveksamt om eftervården kan utsträckas till att omfatta så lång tid som ett år efter institutionsvistelsen. Även om intensiteten i insatserna i normalfallet bör kunna minska under den senare delen av eftervården, kan det bli svårt att upprätthålla den önskvärda standarden under så lång tid. Det finns då en risk att de samlade insatserna inte får avsedd effekt. Vid avvägningen måste också beaktas att det i detta sammanhang handlar om eftervård som en del av en straffrättslig påföljd och att den ökning av verkställighetstiden som blir följd av förslaget inte bör bli längre än vad de LSU-dömdas ålder kan motivera. Mot den bakgrunden bör enligt vår uppfattning *eftervården inte pågå under längre tid än sex månader*.

Med hänsyn till den förutsatta eftervårdens beskaffenhet är det rimligt att utgå från att *sex månaders eftervård generellt sett är lika ingripande för den unge som två månaders institutionsvård*. Om den unge erhåller sex månader eftervård bör alltså hans institutionstid reduceras med två månader. Den utdömda tiden för slutna ungdomsvård måste med andra ord i vart fall överstiga två månader för att eftervård skall kunna innefattas i verkställigheten.

Eftervård bör inte beredas unga som dömts till korta vårdtider

Vid prövningen av hur lång den utdömda tiden bör vara för att eftervård skall kunna komma ifråga, bör man vidare beakta att det generellt sett är svårare för SiS att ordna en effektiv eftervård för unga som dömts till korta vårdtider. Man skall inte heller

⁵¹ Utredningens förslag om en sådan utslussning ledde inte till lagstiftning (prop. 1992/93:61). Det ansågs lämpligast att avvakta SiS erfarenhet av hur överenskommelser om utslussning kunde utformas mellan kommunerna och de särskilda ungdomshemmen.

underskatta de svårigheter som vid korta tider finns i fråga om möjligheterna att rent praktiskt få igång en fungerande eftervård. När institutionstiden inte uppgår till mer än ett par eller några månader kan det vara lämpligare att SiS genomför en utredning, som socialtjänsten kan lägga till grund för planeringen av den fortsatta vården av den unge enligt SoL eller LVU. Under den tid den unge vistas på institutionen kan han undergå särskilt behandlingsprogram för korttidsdömda. SiS bör också kunna främja korttidsdömdas anpassning i samhället genom att låta dessa bli föremål för särskilda insatser i samband med utslussningen från institutionen.

I detta sammanhang bör framhållas att det är angeläget att socialtjänsten överväger ett omhändertagande enligt LVU om den unge efter verkställd dom på sluten ungdomsvård bedöms ha behov av genomgripande insatser och avböjer hjälp. Om det redan föreligger ett beslut om LVU-vård kan det finnas skäl att vid korta LSU-påföljder låta beslutet bestå under verkställighetstiden. Det är viktigt att denna möjlighet används för att säkerställa kontinuiteten i vården av den som är i behov av tvångsvård under längre tid än vad den utdömda påföljden medger. Ett sådant omhändertagande motverkar att den unge snabbt återfaller i brott efter verkställigheten. Risken för fortsatt tvångsvård kan dessutom ha en behandlingsmotiverande effekt. Av de ungdomar som avslutade sin verkställighet av sluten ungdomsvård år 2003 frigavs elva procent till fortsatt vård enligt LVU på institutionen.⁵²

Det skall här också framhållas att korta LSU-påföljder, enligt vår uppfattning, bör undvikas så långt som det är möjligt. Som närmare har redovisats i avsnitt 10.2.2 föreslår vi att ungdomstjänst skall bli en självständig påföljd. Förslaget syftar bl.a. till att öka möjligheterna för domstolen att döma till en icke frihetsberövande påföljd i stället för till ett kortare frihetsberövande.

Ett annat alternativ till korta LSU-påföljder som bör lyftas fram är socialtjänstpåföljd innebärande vård enligt 22 § LVU, det s.k. mellantvånget (se avsnitt 8.2.2). Som närmare redovisas i avsnitt 12.6 föreslår utredningen att socialtjänsten i kommunerna skall kunna ombesörja att unga lagöverträdare vid behov erhåller en kvalificerad form av kontaktperson, en mentor, som särskild insats inom socialtjänsten. Om den unge får en sådan kvalificerad kontaktperson bör detta enligt vår mening innebära ökade

⁵² SiS statistik år 2003, Allmän SiS-rapport 2004:6.

möjligheter att använda socialtjänstpåföljd som alternativ till en kort LSU-påföljd. Andra alternativ som bör vara gångbara är socialtjänstpåföljd som innebär att den unge placeras för vård utanför hemmet, t.ex. placering i hem för vård eller boende (HVB), eller att han blir föremål för MST eller annat strukturerat program inom öppenvården.

Vid prövningen av hur lång den utdömda tiden för sluten ungdomsvård bör vara för att eftervård skall kunna komma ifråga bör även hänsyn tas till att unga som har dömts till långa tider, inte minst på grund av risken för institutionsskador, i allmänhet har störst behov av stöd och hjälp för att kunna komma tillrätta med livet utanför institutionen. Den eftervård som vi har funnit nödvändig är resurskrävande. Det kan från en samhällsekonomisk synvinkel vara rimligt att dessa insatser riktas mot de LSU-dömda som har störst behov.

Vid en samlad bedömning menar vi att *eftervården bör reserveras för unga vars verkställighetstid uppgår till minst fyra månader*. Om den tid den dömde har att verkställa uppgår till minst fyra månader – efter det att hänsyn tagits till bestämmelserna om tillgodoräknande av frihetsberövande och sammanläggning med annan dom – skall han således bli föremål för eftervård.

I detta sammanhang kan nämnas att relativt få ungdomar som döms till sluten ungdomsvård har sådana framräknade verkställighetstider som understiger fyra månader. Enligt uppgift från SiS uppgick andelen till 23 procent för de som tagits in för verkställighet av sluten ungdomsvård fr.o.m. januari 2002 t.o.m. oktober 2004. Storleken på den nämnda andelen påverkas dock av vårt förslag om att den som har dömts till sluten ungdomsvård i vissa fall skall få tillgodoräkna sig den tid han har varit tvångsomhändertagen enligt LVU (avsnitt 17.4). Om förslaget leder till lagstiftning kommer således andelen dömda med tider på fyra månader eller mer att minska. Å andra sidan innebär vårt förslag om att domstolen skall ha möjlighet att förordna att domen omedelbart skall gå i verkställighet att andelen ökar (avsnitt 16.8.5).

Mot den här skissade ordningen kan anföras att den skulle kunna leda till straffskärpning för den grupp av unga vars brottslighet har ett straffvärde som ligger strax under den förordade gränsen på fyra månader. Om förslaget genomförs skulle det kunna finnas en risk att domstolarna i dessa fall låter vårdbehovet få betydelse vid bestämmandet av tiden för sluten ungdomsvård och dömer ut en sådan tid att den unge erhåller eftervård. Vårdbehovet skall

emellertid inte styra när domstolen väljer att döma till sluten ungdomsvård, utan det utdömda frihetsberövandets längd skall vara relaterat till straffvärdet. Domstolen skall alltså fastställa straffvärdet mätt i antal månader/år med sluten ungdomsvård. Utgångspunkten vid tidsbestämningen skall vara den bedömning domstolen har gjort när den med tillämpning av 30 kap. BrB funnit att påföljden bör bestämmas till fängelse.

Tiden för eftervård bör vara enhetlig

Som framgått menar vi att eftervården inte bör pågå under längre tid än sex månader. Är det då lämpligt med en mer flexibel ordning med möjlighet att bestämma eftervården till kortare tid? Bör eftervården i så fall kunna bestämmas till en av flera alternativa tidsperioder, maximalt sex månader?

En sådan ordning skulle kunna komma till stånd på ett av flera sätt.

En tänkbar modell är att domstolen fastställer längden på den slutna ungdomsvården till viss tid och att det i lag anges att det vid LSU-påföljder om fyra månader eller mer ingår obligatorisk eftervård. I lag kan vidare anges att domstolen i sådana fall skall bestämma tiden för eftervården med hänsyn till den unges vårdbehov till exempelvis fyra eller sex månader. Av lag kan slutligen följa att eftervården skall medföra att institutionstiden reduceras med en viss tid, relaterad till den av domstolen bestämda tiden för eftervården. Om domstolen anser att den unge skall erhålla t.ex. sex månader eftervård medför det att institutionstiden skall minskas med två månader.

Denna modell innehåller den svagheten att domstolens bedömning skulle ske i två steg på olika grunder: Först frågan om påföljdsval och straffmätning utan beaktande av vårdbehov, därefter frågan om eftervård enbart med beaktande av vårdbehov. Det skulle också bli en vanskelig uppgift för domstolen att bedöma om den unge i ett enskilt fall har ett vårdbehov som kräver fyra eller sex månaders eftervård. Det finns en fara att frågan felaktigt skulle bedömas efter straffvärdet, dvs. ju längre utdömd institutionstid desto längre vårdtid utanför institutionen. Å andra sidan kan det påstås att det förhållandet att den unge har dömts till lång institutionstid i sig talar för att han är i behov av en lång eftervård. Modellen har dock, som vi ser det, så många nackdelar att vi inte förordar den.

En variant på den skissade modellen är att man frångår att bestämma tiden för eftervården med beaktande av den unges

vårdbehov i det enskilda fallet. Tiden för eftervården kan i stället framgå av lag och vara relaterad endast till den utmätta tiden för sluten ungdomsvård. I lag skulle alltså anges exempelvis att vid LSU-påföljder på fyra–åtta månader ingår eftervård på fyra månader och vid LSU-påföljder på över åtta månader ingår eftervård på sex månader. Denna modell har flera fördelar i förhållande till den tidigare. Den nackdel som finns förenad med den är att vårdbehovet i det enskilda fallet inte får något genomslag vid bestämmandet av eftervårdens längd.

En annan tänkbar modell, där vårdbehovet skulle få fullt genomslag, är att frågan avgörs av SiS på verkställighetsstadiet. Modellen skulle kunna innebära att domstolen fastställer längden på påföljden till viss tid och att det i lag endast anges att det vid LSU-påföljd på fyra månader eller mer följer obligatorisk eftervård på viss tid som är relaterad till den utdömda tiden. I lag kan vidare anges att den unge skall gå från institutionsvård till eftervård senast då en viss tid kvarstår att verkställa av den utdömda tiden. I lag skulle alltså anges exempelvis att eftervård skall påbörjas senast då den återstående verkställighetstiden uppgår till 40 dagar vid LSU-påföljder på fyra–åtta månader respektive två månader (60 dagar) vid LSU-påföljder på över 8 månader.

I stället för att domstolen avräknar en viss tid på den utmätta tiden för sluten ungdomsvård sker reduktionen av tiden i modellen genom att den unge ”friges villkorligt” från institutionen. Domstolen behöver alltså inte vid bestämmande av påföljdens längd beakta att en del av påföljden består av eftervård. Det skulle kunna föreskrivas att det sällan bör bli aktuellt för SiS att medge dubbelt så lång ”villkorlig frigivning” som minimitiden, alltså 80 dagar vid LSU-påföljder upp till åtta månader. Modellen ger SiS en möjlighet att besluta om lämplig tidpunkt för inledande av eftervården utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Reduktionen av institutionsvistelsen kan användas vid eventuell misskötsamhet genom att den dömda återtas till institutionen under högst ett visst antal dagar.

Befogad kritik kan riktas mot modellen därför att den är alltför krånglig till sin konstruktion. Det kan vidare hävdas att regelsystemet riskerar att förväxlas med villkorlig frigivning från fängelsestraff. En annan nackdel som kan anföras är att domstolen inte har någon kunskap om hur verkställigheten kommer att se ut i det enskilda fallet och att domstolens osäkerhet i detta avseende kan leda till en generell straffskärpning.

Vi gör sammanfattningsvis den bedömningen att tiden för eftervården inte bör vara avhängig vare sig av den tid som domstolen dömt ut eller av det konkreta vårdbehovet. I stället bör eftervården alltid pågå under en i lag bestämd tid.

Om eftervården på ett effektivt sätt skall kunna rehabilitera den unge är det nödvändigt att han blir föremål för insatser under en relativt lång och sammanhängande period. Som tidigare har angetts talar erfarenheterna av den eftervård som i dag bedrivs vid SiS särskilda ungdomshem för att perioden inte bör understiga sex månader. En eftervård med en fast tid om sex månader för samtliga LSU-dömda vars påföljd överstiger fyra månader är därför att föredra utifrån ett vård- och behandlingsperspektiv. En sådan ordning är lätt att tillämpa och den tillgodoser samtidigt kraven på tydlighet och förutsebarhet. Skulle det i ett enskilt fall visa sig att den unge inte har något påtagligt behov av vård eller behandling bör insatserna kunna anpassas till detta förhållande. Vi anser sålunda att övervägande skäl talar för att *tiden för eftervård bör bestämmas till sex månader.*

Den av oss förordade modellen för en ny verkställighetsform innebär således att domstolen på sedvanligt sätt fastställer straffvärdet på brottsligheten, dvs. straffvärdet mätt i antal månader/år med sluten ungdomsvård, och dömer den unge till denna påföljd. Om den tid den dömde har att verkställa uppgår till minst fyra månader – efter det att hänsyn tagits till bestämmelserna om tillgodoräknande av frihetsberövande och sammanläggning med annan dom – skall en eftervård på sex månader ingå i verkställigheten. I sådana fall skall institutionstiden minskas med två månader.

Det kan tilläggas att förslaget bör innebära ett motverkande av den generella genomsnittliga ökningen av verkställighetstiden för tidsbestämda frihetsberövanden som 1999 års reform har inneburit.

Som nämnts visade utvärderingen att de faktiska tiderna för frihetsberövande blivit längre, från 5,4 månader under åren 1990–1998 till 9,0 månader under åren 1999–2000, dvs. en ökning med 3,6 månader. Vi har tidigare redovisat att det av SiS statistik framgår att de utdömda tiderna för sluten ungdomsvård under åren 1999–2003 var tämligen stabila och uppgick till cirka 8,5–9,5 månader. Som tidigare angetts visar statistik från SiS att flertalet av de unga som verkställer sluten ungdomsvård har tider som uppgår till fyra månader eller mer. Av de som togs in fr.o.m. januari 2002 t.o.m. oktober 2004 uppgick andelen till 77 procent. Förslaget kan

alltså antas medföra nästan en halvering av den ökning av verkställighetstiden som påvisades i utvärderingen. Vid denna beräkning har dock inte beaktats effekterna av våra förslag om dels att den som har dömts till sluten ungdomsvård i vissa fall skall få tillgodoräkna sig den tid han har varit omhändertagen för vård enligt LVU (avsnitt 17.4), dels att domstolen skall ha möjlighet att förordna att domen på sluten ungdomsvård omedelbart skall gå i verkställighet (avsnitt 16.8.5).

Situationer då den unge inte bör beredas eftervård

Det kan dock tänkas finnas situationer då det inte är lämpligt att bereda den unge eftervård trots att han har ådömts en påföljd som uppgår till minst fyra månaders sluten ungdomsvård. Det bör därför i lagen föras in en möjlighet till undantag från regeln om eftervård.

Ett sådant fall är när den unge är föremål för ett beslut om tvångsvård enligt LVU samtidigt som han verkställer sluten ungdomsvård. Det förekommer som nämnts att omständigheterna är sådana att de sociala myndigheterna anser att beslutet om LVU-vård bör fortsätta att gälla trots att den unge har dömts till sluten ungdomsvård. Så kan vara fallet vid exempelvis korta verkställighetstider och om den unge kan antas vara i behov av fortsatt tvångsvård efter fullgjord verkställighet. Det kan då vara så att beslutet om LVU-vård får bestå, om det bedöms nödvändigt för att säkerställa kontinuiteten och långsiktigheten i vården eller om det kan anses bidra till att motverka risken för att den som är föremål för LVU-vård begår brott i syfte att få en tidsbestämd och kanske kortare vårdtid. Det kan naturligtvis också förekomma att beslutet om LVU fattas efter det att den unge har blivit dömd. Som redovisats tidigare har lagstiftaren underlättat att få till stånd tvångsvård enligt LVU efter verkställd LSU-påföljd. Ett beslut om LVU i dessa situationer har naturligtvis sin grund i att den unge är i behov av tvångsvård under längre tid än vad den utdömda påföljden medger. Om den dömda är föremål för ett beslut enligt 3 § LVU med placering i ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § den lagen, bör verkställigheten av den slutna ungdomsvården i och för sig kunna innehålla inslag av vård under öppnare former, men inte vistelse utanför institutionen i den form som eftervården innebär. I stället bör den unges institutionsvistelse anpassas till fortsatt tvångsvård efter verkställigheten.

En annan situation då det inte är lämpligt att bereda den unge eftervård uppstår om SiS under den tid då institutionsvården pågår bedömer att han inte har förmåga och/eller vilja att hantera den relativa frihet som eftervården trots allt innebär. Om det sålunda på goda grunder kan antas att den unge utanför institutionen omedelbart kommer att återfalla i brottslighet eller i missbruk bör det finnas en möjlighet att hålla honom kvar på institutionen och skjuta upp eftervården. Möjligheten för SiS att senarelägga eftervården bör omfatta även situationer då den unge i slutskedet av institutionsvistelsen avviker, missbrukar droger eller på annat sätt grovt missköter sig. SiS bör i dessa fall fortlöpande pröva om institutionsvården skall bestå eller om den skall övergå till eftervård.

Bestämmelsen om undantag från regeln om eftervård bör tillämpas restriktivt. Besluten, som skall fattas av SiS centralt, skall vara motiverade. Den unge bör ha möjlighet att överklaga och få SiS beslut prövat i domstol. Även med en restriktiv tillämpning kan det dock inte uteslutas att omständigheterna i ett enskilt fall kan vara sådana att någon eftervård över huvud taget inte kan komma till stånd på grund av något av de nämnda skälen.

Den unge bör mötas av reaktioner vid misskötsamhet under eftervården

Vi har tidigare som en utgångspunkt angett att eftervården måste vara ordnad på ett sådant sätt att den unge står under en omfattande övervakning i syfte att säkerställa såväl att han får stöd i tillvaron som att hans förehavanden kontrolleras. Om det uppstår problem i den unges vardag ligger det i sakens natur att intensiteten i insatserna bör öka.

Som angetts måste det emellertid också finnas möjligheter att tillgripa andra åtgärder om det står klart att han inte har förmåga och/eller vilja att sköta sig utanför institutionen. Det är sålunda nödvändigt att övervakningen är förenad med någon form av sanktionssystem. Dessa åtgärder skall kunna tillgripas om den unge inte följer de särskilda villkor som gäller för hans vistelse utanför hemmet eller om han på annat sätt missköter sig. Åtgärderna skall vara tillräckligt kännbara för att verka avhållande. De skall vidare vara tydliga. Det skall stå klart för den unge vilka reaktioner han kommer att möta vid misskötsamhet under eftervården.

Det bör normalt vara tillräckligt att SiS tilldelar den unge en varning. Vid grövre eller upprepade fall av misskötsamhet bör SiS

däremot ha möjlighet att återföra den unge till institutionen för vistelse där under en viss tid. En sådan vistelse skall kunna pågå under en tid om högst fyra veckor. Det bör ankomma på SiS att närmare bestämma hur lång perioden bör vara med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. I regel bör den unge efter vistelsen på institutionen kunna beredas fortsatt eftervård. Det kan dock i enstaka fall förhålla sig så att det inte bedöms som möjligt att återuppta eftervården. Exempelvis kan omständigheterna vara sådana att de, om de hade förelegat respektive varit kända vid tidpunkten för inledande av eftervården, hade utgjort hinder för sådan vård enligt vad som sagts i föregående avsnitt. Det bör i sådana fall finnas en möjlighet att undantagsvis förlänga tiden på institutionen.

Vid beräkningen av verkställighetstiden bör en sådan tid på institution efter återföring motsvara en viss tids eftervård. Vi har tidigare funnit att sex månaders eftervård generellt sett är lika ingripande för den unge som två månaders institutionsvård. Det är mot den bakgrunden skäligt att en dag på institution efter återföring är lika ingripande som tre dagars eftervård. Den tänkta ordningen innebär alltså att påföljden kan komma att bli till fullo verkställd genom att den unge återförs i tillräcklig omfattning.

Det kan hävdas att förslaget har den nackdelen att den unge kan straffa ut sig från eftervården och därmed erhålla en kortare verkställighetstid. Han ställs alltså inför en valsituation och kan anpassa sitt beteende efter eget tycke. Å andra sidan tillgodoser förslaget proportionalitetsprincipen eftersom verkställigheten i sin helhet är lika ingripande för den som erhåller eftervård efter en förkortad institutionsvistelse, som för den som verkställer påföljden genom en oreducerad institutionsvistelse. Det kan vidare hävdas att den unge i sådana fall ändå inte har den motivationen som krävs för att eftervården skall vara verkningsfull. SiS har en viktig uppgift att motivera de unga att vid planeringen av sin framtid ta tillvara de möjligheter som SiS och socialtjänsten har att erbjuda, bl.a. under eftervårdstiden. Förslaget kan sägas i detta avseende ligga i linje med den utveckling som eftersträvas inom kriminalvården, nämligen att individens egen motivation till förändring tas till vara i det återfallsförebyggande arbetet, framför allt genom att positiv utveckling förstärks och uppmuntras.⁵³

⁵³ Jfr direktiven till Kriminalvårdskommittén (Ju 2002:13), dir. 2002:90.

I detta sammanhang bör också beaktas att även om flertalet av dem som frigges från sluten ungdomsvård har hunnit fylla 18 år kan LVU vara tillämplig eftersom lagstiftningen kan användas för unga upp till 20 år. Som nämnts frigavs elva procent av de dömda till fortsatt vård enligt LVU på institutionen år 2003.⁵⁴

SiS och socialtjänsten bör samverka

Som tidigare konstaterats förutsätter den tänkta ordningen att SiS och socialtjänsten samverkar i olika avseenden under och efter verkställigheten. Socialtjänsten har även i en sådan ordning det övergripande ansvaret i samhället för den långsiktiga planeringen av insatserna för den unge. En förutsättning för att arbetet med att anpassa den LSU-dömde till ett socialt välfungerande liv skall bli framgångsrikt, är att SiS och socialtjänsten samarbetar och därigenom samordnar sina insatser. Samarbetet mellan SiS och socialtjänst måste omfatta hela verkställigheten, och vara inriktad på såväl institutionsvård som utslussning och eftervård.

Som framgått fordras enligt den i dag gällande ordningen att socialnämnden i den dömdes hemkommun samtycker till en placering utanför institutionen eftersom det är kommunen som får svara för kostnaderna för detta, förutsatt att placeringen inte sker på någon annan av SiS institutioner (exempelvis någon form av utslussningsboende). Detta följer av att det särskilda ungdomshemmet visserligen har behandlingsansvaret för den unge när han vistas utanför hemmet under verkställighet, medan ansvaret för hans omedelbara behov av t.ex. bostad och ekonomiskt stöd i enlighet med de principer som ligger till grund för den sociala vårdlagstiftningen vilar på socialtjänsten i den unges hemkommun.

Förslaget om en ny utformning av verkställigheten bör inte medföra någon förändring i detta avseende. Ansvarsfördelningen under eftervården i den tänkta ordningen bör med andra ord motsvara vad som i dag gäller när den unge placeras utanför SiS institutioner under utslussningen (18 § LSU).

Insatserna i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen måste planeras i ett tidigt skede av verkställigheten av LSU-domen.⁵⁵ Planen bör fastställas av SiS i samråd med socialtjänsten. SiS bör samråda också med den unge och dennes föräldrar/nätverk. Som tidigare har angetts bör de

⁵⁴ SiS statistik år 2003, Allmän SiS-rapport 2004:6.

⁵⁵ Jämför LVM-utredningens överväganden om eftervård i betänkandet Tvång och förändring – rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård (SOU 2004:3), s. 424 ff.

planerade insatserna rikta sig inte enbart mot den unges behov av vård- och behandling utan mot dennes hela livssituation. Insatserna kan avse den unges bostad, arbete, utbildning, missbruksbehandling och dylikt. Det bör klart framgå av planen vilka insatser som socialtjänsten har för avsikt att genomföra.

Planeringen bör baseras på en utredning om vilka behov och resurser den unge har och vad som krävs för att tillgodose behoven. Utredningen bör samordnas med den utredning som den LSU-dömde enligt nuvarande ordning skall bli föremål för under inledningsfasen av verkställigheten.

Planeringen bör utgöra en del i den behandlingsplan som enligt gällande rätt skall upprättas för den som undergår LSU. Den på så sätt samordnade planeringen avser därmed, förutom vistelsen vid och utslussningen ur hemmet, även eftervården.

Det är, som också framhållits i utvärderingen, angeläget att planeringen och underlagen för den görs enhetligt, strukturerat och målinriktat, att planeringen ligger till grund för insatserna samt att den regelbundet följs upp och revideras.

SiS ansvar under eftervården bör vara begränsat till sådana behandlingsinsatser som är motiverade av den unges kriminalitet, t.ex. strukturella öppenvårdsinsatser, programverksamhet, psykosocialt stöd, insatser mot missbruk m.m. SiS arbetsuppgifter inom verkställigheten skall med andra ord kunna hänföras till det kriminella beteendet. En kontaktman, som följer den unge under institutionsvistelsen och eftervården, bör utses inom SiS. Han bör delta i behandlingsplaneringen, bistå i behandlingsarbetet och i övrigt vara ett stöd för den unge. En viktig uppgift för kontaktsmannen är att hålla kontinuerlig kontakt med den unges familj, skola eller arbete, socialtjänsten i den unges hemkommun och andra berörda myndigheter. SiS bör ha möjlighet att åta sig också andra arbetsuppgifter, i likhet med de eftervårdskontrakt som tecknas av parterna i dag.

Av naturliga skäl har vi tecknat beskrivningen i grova drag. För den närmare fördelningen av det ekonomiska ansvaret mellan SiS och socialtjänsten får det utarbetas riktlinjer till stöd för den praktiska tillämpningen. Det är lämpligt att sådana riktlinjer framställs gemensamt av SiS och Socialstyrelsen efter samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Enligt uppgift från SiS bör de ytterligare utgifter som myndighetens insatser under eftervården medför kunna finansieras med hjälp av förkortningen av institutionstiden.