

Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp

*Betänkande av
Utredningen mot kriminella grupperingar*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:15

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23359-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 5 februari 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att förhindra kriminella grupperings etablering i samhället (dir. 2009:8). Till särskild utredare förordnades samma dag länspolismästaren Carin Götblad. Tilläggsdirektiv (dir. 2009:69 och 2010:1) beslutades vid regeringssammanträde den 23 juli 2009 och den 14 januari 2010.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 19 mars 2009 generaldirektörerna Jan Andersson och Ann-Marie Begler, handläggaren Greta Berg, överåklagaren Björn Blomqvist, avdelningscheferna Åsa Börjesson och Ulrika Herbst, rikskriminalchefen Therese Mattsson, generaldirektörerna Lars Nylén och Ewa Persson Göransson, professorn Jerzy Sarnecki, kommunstyrelseordföranden Torkild Strandberg och ämnessakkunnige Stellan Söderman.

Som sekreterare anställdes den 5 februari 2009 docenten Peter Lindström och hovrättsassessorn Daniel Thorsell.

Utredningen har antagit namnet Utredningen mot kriminella grupperingar (Ju 2009:02).

Härmed överlämnas betänkandet *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* (SOU 2010:15).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2010

Carin Götblad

*/Peter Lindström
Daniel Thorsell*

Innehåll

Sammanfattning	11
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	19
----------------------------------	-----------

1. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	19
2. Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	21
3. Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	23
4. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	24

INLEDNING

1 Utredningens uppdrag och arbete	29
--	-----------

1.1 Bakgrunden till uppdraget.....	30
1.2 Utredningens direktiv.....	32
1.3 Avgränsningar av uppdraget.....	32
1.4 Utredningens arbete	35
1.5 Den fortsatta framställningen	36

2 Organiserad brottslighet och kriminella grupperingar.....	39
--	-----------

2.1 Vad avses med organiserad brottslighet?.....	39
2.2 Vad anses om förekomsten av organiserad brottslighet i Sverige?	41
2.3 Kriminella grupperingar i Sverige	42
2.4 Några reflektioner.....	44

NYREKRYTERINGSDELEN

3	Nyrekrytering till kriminella nätverk	49
3.1	Unga som riskerar att gå med i kriminella nätverk	49
3.2	Sammanfattning.....	55
4	Myndigheters arbete mot nyrekrytering.....	57
4.1	Skola, socialtjänst och polis – tre viktiga aktörer	58
4.1.1	Skolan.....	58
4.1.2	Socialtjänsten.....	59
4.1.3	Polisen.....	63
4.2	Sammanfattning.....	65
5	Insatser mot nyrekrytering	67
5.1	Polismyndigheten i Stockholms län.....	67
5.2	Polismyndigheten i Västra Götaland	74
5.3	Polismyndigheten i Skåne.....	78
5.4	Några utländska exempel.....	79
6	Överväganden och förslag – nyrekrytering	87
6.1	Tidiga, tydliga och samordnade insatser	88
6.2	Samordnade insatser mot nyrekrytering.....	89
6.2.1	Sociala insatsgrupper.....	89
6.2.2	Den strategiska nivån för de sociala insatsgrupperna	93
6.2.3	Den operativa verksamheten i de sociala insatsgrupperna	95
6.2.4	Arbetet i en social insatsgrupp – ett exempel.....	99
6.2.5	Genomförandet	100
6.3	Lokala poliskontor	101
6.4	Projekt pojke: en särskild satsning på tonårspojkar och unga män.....	103

6.5	Lättnad i socialtjänstsektessen.....	106
6.5.1	Tidigare förslag.....	106
6.5.2	Övervägande och förslag.....	110
6.6	Riskbedömningsmanual.....	114
6.7	Tillfälligt omhändertagande av unga	116
6.7.1	Nuvarande ordning.....	116
6.7.2	Behov av förändring	117
6.7.3	Tydligare möjlighet att omhänderta unga i risksituationer	118
6.7.4	Förslagets förenlighet med grundlag och konventioner.....	120
6.7.5	Följdändring i socialtjänstsektessen.....	120
6.8	Stärkt stöd till föräldrar	121
6.8.1	Lagstadgat stöd till föräldrar.....	121
6.8.2	Polisens föräldraretelefon.....	125
6.9	Skolans ansvar för elevernas frånvaro	127

AVHOPPARDELEN

7	Processen att lämna ett kriminellt liv	133
7.1	Forskning om vad som får kriminella att upphöra med brott	133
7.2	Kriminellas sociala situation.....	135
7.3	En komplex problembild.....	138
8	Arbete för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar	141
8.1	Statliga myndigheter	141
8.1.1	Kriminalvården	141
8.1.2	Statens institutionsstyrelse	144
8.1.3	Arbetsförmedlingen	145
8.1.4	Polisen	147
8.2	Kommuner	149
8.3	Ideella organisationer.....	151

8.4	Näringsliv.....	152
8.5	Några utländska exempel.....	154
9	Överväganden och förslag – avhoppare.....	157
9.1	Några utgångspunkter	157
9.2	Kriminalvården	158
9.2.1	Tydligare ansvar	158
9.2.2	Kriminalvård i häkte och anstalt	159
9.2.3	Kriminalvård i frihet	161
9.2.4	Åtterrapportering	165
9.3	Stödåtgärder för personer som inte är klienter inom Kriminalvården	165
9.4	Särskilt stöd till ungdomar.....	167
9.4.1	Problemställning och behov av förändring	167
9.4.2	Individuellt utformade handlingsplaner för ungdomar.....	168

ÖVRIGT

10	En nationell kunskapsatsning om kriminella grupperingar	171
10.1	Inledning.....	171
10.2	Ett forskningsprogram om åtgärder mot kriminella grupperingar	172
10.3	Förbättrad statistik om brottslighet relaterad till kriminella grupperingar.....	173
11	Kostnads- och konsekvensanalys	175
11.1	Ekonomiska konsekvenser	175
11.1.1	Sociala insatsgrupper.....	176
11.1.2	Lokala poliskontor.....	176
11.1.3	Projekt pojke.....	177
11.1.4	Lagändringar.....	177
11.1.5	Polisens föräldrtelefon.....	178

11.1.6	Skolans ansvar för elevernas frånvaro.....	179
11.1.7	Tydligare ansvar för Kriminalvården beträffande avhoppare	179
11.1.8	Stödåtgärder för avhoppare som inte är klienter inom Kriminalvården.....	180
11.1.9	Individuellt utformade handlingsplaner för ungdomar	180
11.1.10	Uppdragen till Brottsförebyggande rådet	180
11.2	Finansiering av förslagen	181
11.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	182
11.4	Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen ..	183
12	Författningskommentar	185
12.1	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	185
12.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	186
12.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	187
12.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	187
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	189
<i>Bilaga 2</i>	Tidigare uppdrag	193
<i>Bilaga 3</i>	Strafflindring	197
<i>Bilaga 4</i>	Ungdomsbrottslighetens utveckling m.m.	201
<i>Bilaga 5</i>	Regler om samverkan	209
<i>Bilaga 6</i>	Undantag från sekretessen i Danmark	213
<i>Bilaga 7</i>	Regler om sekretess	215

Sammanfattning

Kriminella grupperingar – från löst sammansatta nätverk till tydligt strukturerade organisationer – har alltmer kommit att framstå som ett påtagligt samhällsproblem. Åtgärder för att minska förekomsten av brottslighet som begås av kriminella grupperingar står därför högt på dagordningen. Under de senaste åren har också flera åtgärder vidtagits för att förhindra sådana grupperingars etablering i samhället. Polisen har bl.a. inrättat särskilda aktionsgrupper för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten och Brottsförebyggande rådet har fått i uppdrag att medverka till att arbetet på lokal nivå mot samma brottslighet mobiliseras.

För att ytterligare motverka kriminella grupperingar måste rekryteringen till dessa nätverk förhindras. Vidare måste personer som vill lämna grupperingarna få hjälp och stöd med att bryta sin kriminella livsstil. Utredningen har haft i uppdrag att lämna konkreta förslag på åtgärder som dels kan förhindra rekrytering, dels kan underlätta avhopp.

Beträffande nyrekrytering till kriminella nätverk har i huvudsak följande framkommit:

- Unga som går med i kriminella nätverk har ofta problem i skolan och de har många gånger äldre syskon som också är kriminellt belastade. Ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil kommer i hög utsträckning från de socialt mest utsatta bostadsområdena i storstäderna.
- Utredningen gör bedömningen att omkring 5 000 unga under 21 år riskerar att rekryteras till kriminella nätverk. Rekryteringsbasen utgörs av de mest brottsbelastade ungdomarna.
- För att nå framgång i arbetet med att förhindra rekrytering till kriminella nätverk måste myndigheter och andra samarbeta långsiktigt och uthålligt på lokal nivå.

När det gäller avhopp från kriminella grupperingar har bl.a. följande framkommit:

- Allt fler av Kriminalvårdens klienter har kopplingar till kriminella grupperingar.
- Av fängelsedömda gängmedlemmar återfaller 85 procent i ny brottslighet.
- Det behövs ett tydligt och samordnat stöd till personer som är motiverade att lämna en kriminell livsstil.

Mot bakgrund av slutsatserna i de ovannämnda punkterna är utredningens huvudförslag följande.

Åtgärder mot nyrekrytering

Sociala insatsgrupper

- Sociala insatsgrupper med socialtjänst, polis och skola bildas på lokal nivå. Socialtjänsten ska ha huvudansvaret för dessa insatsgrupper. De sociala insatsgrupperna ska arbeta konsekvent och uthålligt och ha ett operativt ansvar. Individuella handlingsplaner för unga som riskerar att rekryteras till kriminella nätverk ska utarbetas. Handlingsplanerna ska regelbundet följas upp och utvecklas. Vid behov ska även Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, missbruksvården och psykiatrin kopplas till insatsgruppernas arbete. Även ideella organisationer och näringslivet ska kunna bidra till verksamheten.

Lokala poliskontor

- Rikspolisstyrelsen ska verka för att polismyndigheterna etablerar lokala poliskontor i bostadsområden där det bedöms finnas ett särskilt behov av polisiär närvaro. Polisens verksamhet i dessa områden ska framför allt vara inriktad på att i bred samverkan förebygga ungdomsbrott. En lokalt förankrad polisverksamhet ska bidra till att arbetet i de sociala insatsgrupperna blir effektivt.

Projekt pojke

- Det bör omgående göras en omfattande satsning på tonårspojkar och unga män i de mest utsatta bostadsområdena. Satsningen ska avse yrkesträning, arbete och fritidssysselsättning och syfta till att motverka sociala problem, psykisk ohälsa och stereotypa könsroller. Satsningen ska ha som målsättning att motverka attityder och värderingar som främjar en kriminell identitet.

Lättnad i socialtjänstsekretessen

- Genom en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får socialtjänsten möjlighet att till polisen lämna ut vissa uppgifter om unga under 21 år som kan befaras hamna i kriminalitet. En förutsättning är att utlämnandet av uppgiften kan antas bidra till att förhindra brott. Något utrymme att lämna ut uppgifter om begångna brott som den unge gjort sig skyldig till ger bestämmelsen inte. Bestämmelsen är utformad som en uppgiftsmöjlighet. Det är alltid socialtjänsten som i sista hand avgör om uppgifter om den unge ska lämnas till polisen. Den nya bestämmelsen kommer att underlätta arbetet i de sociala insatsgrupperna.

Riskbedömning

- Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att, tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Skolverket och Statens institutionsstyrelse, utarbeta en riskbedömningsmanual som kan användas av de sociala insatsgrupperna i deras arbete med att fånga upp unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil.

Tillfälligt omhändertagande av unga

- Omhändertagande enligt 12 § polislagen (1984:387) ska också få ske om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att han eller hon kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet. I dessa situationer ska socialtjänstsekretessen inte hindra att en uppgift

som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas av personal inom socialtjänsten till en polismyndighet.

Polisens föräldratelefon, m.m.

- Rikspolisstyrelsen ska verka för att det vid varje polismyndighet inrättas en Polisens föräldratelefon. Till föräldratelefonen ska oroliga föräldrar och andra anhöriga kunna vända sig med frågor kring ungdomar och kriminalitet, även anonymt.
- Socialtjänsten, skolan och polisen ska ha en i lag uttalad skyldighet att stödja och hjälpa föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn.

Skolans ansvar för elevernas frånvaro

- Skolinspektionen får i uppdrag att granska hur grundskolor och gymnasieskolor följer upp elevernas frånvaro. Som en del i granskningen bör ingå att överväga behovet av en gemensam reglering eller handlingsplan på området.

Åtgärder för att stödja avhoppare

Tydligare ansvar för Kriminalvården

- Personal på häkten, anstalter och inom frivården ska motivera klienter till att lämna kriminella grupperingar. Kriminalvården ska informera om det stöd som klienterna kan få om de lämnar en kriminell livsstil.
- Fängelsedömda som bedöms vara motiverade att lämna kriminella grupperingar ska ha möjlighet att avtjäna straffet på särskilda anstaltsavdelningar.
- Frivården får i uppgift att koordinera stödinsatser för klienter som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Särskilda kontaktpersoner bör finnas hos socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och polisen. Även hos Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och frivilligorganisationer bör kontaktpersoner utses. Frivården ska

ansvara för att individuella handlingsplaner utarbetas för klienterna.

- För personer som har lämnat kriminella grupperingar ska frivården, om det finns behov, utse särskilt lämpliga lekmanövervakare.
- Kriminalvården ska årligen redovisa vilka insatser och omfattningen av dessa som myndigheten gjort för att stödja personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Kriminalvården ska också redovisa resultaten av insatserna.

Stödåtgärder för personer som inte är klienter inom Kriminalvården

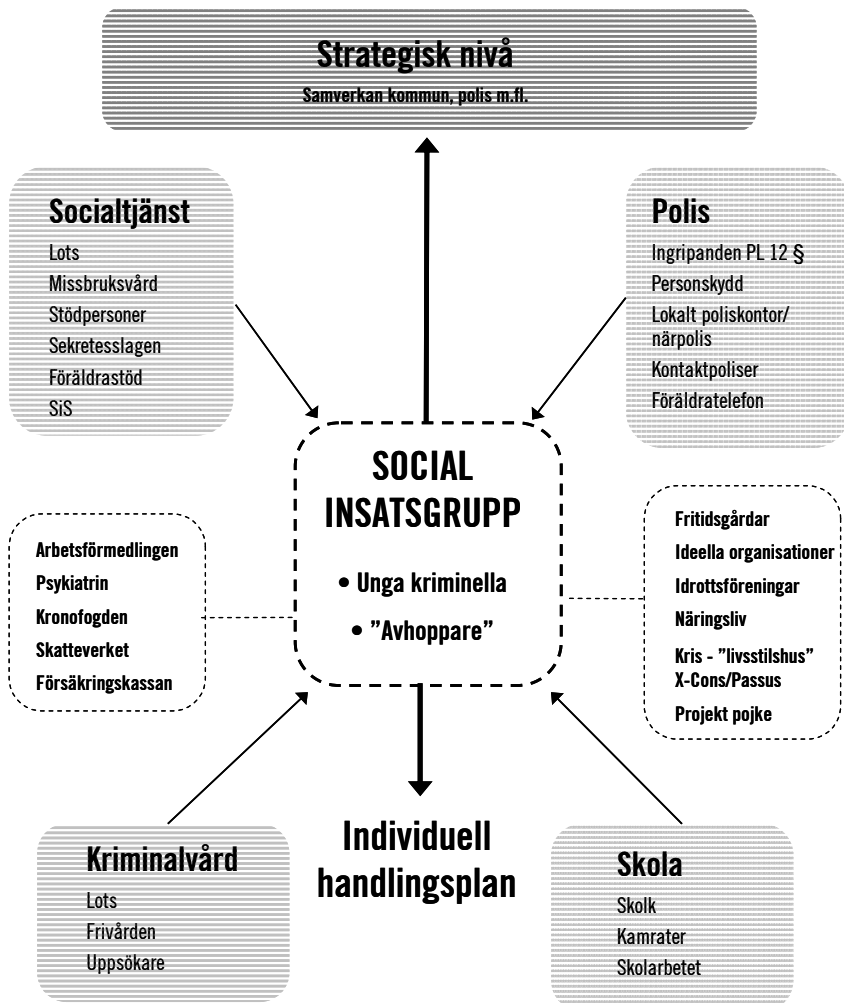
- För personer som inte är klienter inom Kriminalvården, men som har kontaktat polisen eller socialtjänsten eller någon annan med anledning av att de vill lämna en kriminell gruppering, ska de sociala insatsgrupperna kunna ansvara för att stödinsatser koordineras i individuella handlingsplaner.
- För ungdomar som vårdas på institutioner som Statens institutionsstyrelse ansvarar för ska det, senast vid utskrivningen, finnas en individuell handlingsplan för den unge. Planen ska utarbetas av den unge, dennes föräldrar, socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse och innehålla individuellt utformade insatser efter utskrivningen. Inför utskrivningsplaneringen för unga med erfarenhet av kriminella nätverk ska socialtjänsten aktualisera den unge hos den sociala insatsgruppen.

Nationell kunskapssatsning

- Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att tillsätta en forskningskommitté med uppgift att ta fram ett forskningsprogram om kriminella grupperingar. Programmet bör utgå från behovet av såväl utvärdering som mer långsiktig tvärvetenskaplig forskning. Forskningskommittén bör bestå av kvalificerade forskare och företrädare för de myndigheter som berörs. Vid behov bör även internationell expertis knytas till kommitténs arbete.
- Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att utreda möjligheterna att ta fram ett system för att kunna redovisa kriminalstatistik avseende brottslighet relaterad till kriminella grupperingar.

Konsekvenser

- Kostnaderna för merparten av förslagen ryms inom respektive myndighets ordinarie anslag. Projekt pojke respektive kunskapssatsningen m.m., bedöms kosta 75 respektive 5 miljoner kr per år.
- Utredningen föreslår att Projekt pojke finansieras genom ett årligt statsbidrag till Ungdomsstyrelsen. Kostnaden kan delvis finansieras genom att avgiften till brottsofferfonden ändras. Kunskapssatsningen finansieras genom höjt anslag till Brottsförebyggande rådet.
- Utredningens samlade förslag kommer att stärka det brottsförebyggande arbetet och därigenom på sikt minska brottsligheten.



Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 2 och 12 §§ polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,

2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,

3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,

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

5. lämna vårdnadshavare upplysningar och annan hjälp i hans eller hennes ansvar att ge barnet en god fostran, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,

5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

6. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

¹ Senaste lydelse 1984:387.

12 §²

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

Ombändertagande enligt första stycket får också ske om någon som kan antas vara under arton år anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att han eller hon kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

² Senaste lydelse 1991:140.

2. Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §³

Alla barn och ungdomar *skall*, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen *skall* inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen *skall* ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen *skall* hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Verksamheten i skolan *skall* utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en

Alla barn och ungdomar *ska*, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen *ska* inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen *ska* ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen *ska* hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd. *Skolan ska samarbeta med den som har vårdnaden om ett barn och stödja vårdnadsbavaren i hans eller hennes ansvar att ge barnet en god fostran.*

Verksamheten i skolan *ska* utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en

³ Senaste lydelse 1999:886.

som verkar inom skolan *skall* främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt *skall* den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt

2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

som verkar inom skolan *ska* främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt *ska* den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt

2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3. Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Häri genom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 5 kap. 3 a §, av
följande lydelse,

dels att det närmast före 5 kap. 3 a §, ska införas en ny
mellanrubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Vårdnadshavare

3 a §

*Till socialnämndens uppgifter
hör att verka för att vårdnads-
havare får stöd och hjälp i sitt
ansvar att ge barnet en god
fostran.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

4. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 10 kap. 20 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 10 kap. 18 a §, av följande lydelse,

dels att det närmast före 10 kap. 18 a §, ska införas en ny mellanrubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Förebyggande av brott

18 a §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift om en enskild som inte fyllt 21 år lämnas till polismyndighet, om det finns en påtaglig risk att den unge ska begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polismyndighet krävs att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

20 §⁴

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till en polismyndighet när någon som kan antas vara under arton år påträffas av personal inom socialtjänsten

⁴ Senaste lydelse 2009:400.

1. under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling, eller

2. om den unge påträffas när han eller hon begår brott.

1. under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling,

2. under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att den unge kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet, eller

3. om den unge påträffas när han eller hon begår brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

INLEDNING

1 Utredningens uppdrag och arbete

Rekrytering till och avhopp från en kriminell gruppering

Amir är 20 år och uppvuxen i en förort till Stockholm. Sedan 12-årsåldern har han regelbundet begått brott – bl.a. stölder, skadegörelse, rån och misshandel. Han har dömts flera gånger, senast till skyddstillsyn. Amir hoppade av gymnasiet och började röka hasch och hänga med kriminella kompisar, berättar han.¹ För närvarande bor Amir på annan ort och har skyddade personuppgifter. Han beskriver sitt nuvarande liv som tomt och innehållslöst och han säger att han är rädd, mycket rädd. För några år sedan började han umgås med ett gäng killar, några av dem hade han känt sedan han var liten. Tillsammans begick de en rad grova brott – inbrott i lagerlokaler, butiksrån, narkotikabrott och utpressning. Vi var som en stor familj, som bröder, säger Amir. Som mest bestod den kriminella grupperingen av ett 20-tal personer, de äldsta var i 30-årsåldern. I samband med att Amir skulle leverera ett parti narkotika spårade allt ur. Av olika skäl fick narkotikaleveransen avbrytas och partiet lämnas tillbaka till uppdragsgivaren. I samband med återlämnandet påstod uppdragsgivaren att det saknades narkotika. Uppdragsgivaren krävde att Amir skulle betala honom en större summa pengar för det som ”saknades”. Nu gick allt mycket snabbt. Amir blev misshandlad av sina gängkompisar och han beordrades begå brott som han inte klarade av att utföra. För att få hjälp ur den onda cirkel som han hamnat i sökte Amir upp en polis som han kände sedan tidigare. För honom berättade Amir om hoten och att han behövde skydd. Vid efterföljande rättegång mot personer i det kriminella nätverket dömdes dessa – bl.a. med stöd av Amirs uppgifter – till fängelse.

¹ Amir är en fiktiv person men berättelsen är i huvudsak baserad på faktiska händelser.

Vändpunkt

Peter växte upp med båda sina föräldrar i en, som han beskriver det, trygg och harmonisk familj.² I dag är han närmare 40 år och arbetar med att hjälpa personer som vill lämna kriminella grupperingar. Annat var det för mindre än tio år sedan. Då tillhörde han den grupp av ett hundratal män som polisen regelbundet stoppar och har spaning mot, i väntan på att de ska begå brott som polisen kan binda dem till. Peter har suttit närmare 15 år av sitt liv i fängelse. I belastningsregistret finns uppgifter om allt från narkotikabrott till grov misshandel och rån. I dag beskriver sig Peter som en brottsfri vanekriminell, dvs. en person som likt en nykter alkoholist för alltid riskerar att återfalla. Men en kriminell livsstil är inget liv, konstaterar Peter kort. Vändpunkten för Peter kom när han satt häktad för väpnat rån och hans då 11-åriga dotter skrev ett brev till honom där hon deklarerade att hon aldrig mer ville se honom och att hon hoppades att han snart skulle dö. Peter var då drygt 30 år. Han säger att han aldrig hade haft vare sig ett vanligt jobb eller nära relationer som fungerat i mer än ett par år. Dottern hade en pappa som inte gjort annat än att strula till det, berättar han. För hennes skull – och för sin egen – bestämde han sig där och då för att det fick vara nog. Under fängelsetiden deltog han i olika behandlingsprogram och läste in en gymnasieutbildning. Inför den villkorliga frigivningen hade han bett en person som han kände förtroende för att vara hans lekmannaövervakare. Han övertygade sin socialsekreterare om att socialtjänsten måste stödja honom med boende samtidigt som han själv försökte bygga upp ett socialt nätverk bestående av människor utan anknytning till den kriminella världen. Peter ler och säger att för en person med hans ”bokstavskombination” måste allt gå fort och motgångar kan snabbt rasera allt.

1.1 Bakgrunden till uppdraget

Såväl i Sverige som i andra länder har brottslighet som begås av kriminella grupperingar alltmer kommit att framstå som ett påtagligt samhällsproblem. Under hösten 2007 tog regeringen initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. I maj 2008 lämnade sex experter förslag på åtgärder som skulle lägga grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Experternas förslag har redovisats i promemorian *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag* (Ds 2008:38).

² Peter heter egentligen något annat.

Med utgångspunkt i experternas förslag fattade regeringen i juli 2008 tre beslut som innebar en tydlig förstärkning av insatserna mot brottslighet som utförs av kriminella grupperingar. Därmed gick den nationella mobiliseringen in i en genomförandefas. En redogörelse för dessa regeringsbeslut – som innebar uppdrag till Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Brottsförebyggande rådet – finns i *bilaga 2*.

Behovet av en utredning

Målet med regeringens satsning mot den grova organiserade brottsligheten är att åtgärderna ska leda till att fler brottsaktiva lagförs och att förutsättningarna för dem som ägnar sig åt brottslighet av detta slag försämras så att de får allt svårare att fortsätta med sin verksamhet. Erfarenheter från satsningar i andra länder visar att en framgångsrik bekämpning av etablerade kriminella grupperingar kan leda till att nya grupperingar bildas eller att befintliga grupperingar intensifierar sina rekryteringsåtgärder. Denna typ av icke avsedda effekter måste motverkas genom kraftfulla insatser från myndigheter, kommuner och andra som direkt eller indirekt berörs.

När möjligheterna att utöva kriminell verksamhet försvåras kan det bli aktuellt för brottsaktiva personer att lämna de grupperingar som de tillhör. Den som vill göra det behöver hjälp och stöd i många olika avseenden. Det handlar inte bara om hjälp med att bryta sig loss från ett nätverk som kräver betalning och hotar, utan också om stöd för att kunna etablera en fungerande livssituation med bostad, arbete och socialt umgänge. För att bidra till att fler personer lämnar de kriminella grupperingarna måste berörda myndigheter, kommuner och andra bli bättre på att stödja personer som vill lämna en kriminell livsstil.

Sammantaget finns det behov av en utredning med uppgift att se närmare på vad som ytterligare kan göras för att motverka rekryteringsåtgärder från kriminella grupperingar och stödja dem som vill lämna dessa grupperingar. Denna utredning blir alltså en fortsättning på de redan vidtagna åtgärderna mot den grova organiserade brottsligheten.

1.2 Utredningens direktiv

Enligt direktiven ska utredningen för det första föreslå åtgärder som underlättar för personer som vill lämna kriminella grupperingar. För det andra ska utredningen föreslå åtgärder för att förhindra nyrekrytering till sådana grupperingar.³

Utredningens förslag ska enligt direktiven syfta till att förhindra de kriminella nätverkens etablering i samhället. Förslagen ska utformas så att de tar sin utgångspunkt i det arbete som redan bedrivs. Utredningen ska därför i lämplig utsträckning beskriva detta arbete samt om möjligt beskriva vilka grupper som är i riskzonen för att rekryteras till kriminella nätverk. Utifrån nyssnämnda beskrivning ska utredningen bl.a. föreslå hur samordningen av det arbete som myndigheter, kommuner och andra aktörer bedriver kan förbättras för bl.a. ungdomar.

De åtgärder som utredningen föreslår ska enligt direktiven kunna genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och de ska utgå från befintlig ansvarsfördelning mellan myndigheter, kommuner och andra som berörs.

I det fall lämnade förslag kräver författningsändringar ska fullständiga författningsförslag utarbetas.

Vid uppdragets genomförande ska utredningen samråda med de myndigheter, kommuner och andra aktörer som är berörda av uppdraget.

Direktiven⁴ återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.3 Avgränsningar av uppdraget

Särskilt vad gäller den del av utredningen som handlar om nyrekrytering har det sedan utredningen påbörjade sitt arbete lämnats andra uppdrag som delvis berör samma område. Dessa uppdrag beskrivs kortfattat nedan.

³ Utredningen har valt att utgå från ett kronologiskt perspektiv och har därför i förhållande till direktiven vänt på ordningen. Vi anser att det är mer logiskt att börja med frågor som rör nyrekrytering till kriminella grupperingar för att därefter ta oss an frågor som gäller avhopp.

⁴ Utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2009:69 och 2010:1) har avsett förlängning av utredningstiden och biläggs inte betänkandet.

Uppdrag till Statens folkhälsoinstitut

Statens folkhälsoinstitut (FHI) har av regeringen fått i uppdrag att senast den 31 mars 2010 redovisa en kartläggning av det förebyggande arbetet i kommunerna som är särskilt riktat till barn och ungdomar i olika risksituationer.⁵ Med barn och ungdomar i risksituationer ska enligt uppdraget förstås personer som finns i utsatta miljöer, t.ex. i familjer med missbruk eller våld.

Det förebyggande arbete som FHI ska kartlägga är riktat mot barn och ungdomar som i förlängningen riskerar att rekryteras till kriminella grupperingar. Dock har FHI fått ett rent kartläggande uppdrag. Detta ska jämföras med förevarande uppdrag, som går ut på att lämna förslag till faktiska åtgärder.

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

Chefen för Justitiedepartementet gav i mars 2009 en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur rättsväsendets myndigheter och andra aktörer kan effektivisera insatserna för att förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil. Utredaren redovisade uppdraget i december 2009 i promemorian *Effektiva insatser mot ungdomsbrottslighet*.

I promemorian föreslås för det första att Rikspolisstyrelsen (RPS) får i uppdrag att inrätta polisens ungdomscentrum på åtta orter i landet. Sådana ungdomscentrum ska på regional nivå, tillsammans med kommunala myndigheter, ansvara för metodutveckling, enhetlighet, samverkan och utvärdering inom området ungdomsbrottslighet. Dessa centrum bör enligt promemorian få i uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens inhämtning av information beträffande ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil och för hur socialnämnden ska få del av denna information. Däremot ska dessa centrum inte arbeta operativt med enskilda individärenden.

För det andra föreslås en starkare ekonomisk styrning av polis och åklagare för att myndigheterna ska hålla tidsfristerna avseende unga lagöverträdare. Enligt förslaget bör RPS och Åklagarmyndigheten hålla inne en viss del av de ekonomiska resurserna till

⁵ Regeringsbeslut III:5 den 2 april 2009 med diarienummer S2009/2925/FH (delvis).

polismyndigheterna respektive åklagarkamrarna och sedan fördela medlen i förhållande till hur tidsfristerna hållits.

För det tredje föreslås att det införs en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att socialtjänstsekreessen inte hindrar att ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning med anledning av en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) lämnas ut till den myndighet som gjort anmälan. Vidare föreslås att myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan bör anordnas för olika yrkesgrupper.

Avslutningsvis föreslår utredaren att ungdomsbrott i större utsträckning än för närvarande bör utredas och avdömas där den unge bor, att den särskilda lagregleringen av vem som är förundersökningsledare i ungdomsärenden avskaffas samt att RPS och Åklagarmyndigheten får i uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd för utredningar av ungdomsbrott.

Det är uppenbart att förevarande utredning måste besluta vissa avgränsningar gentemot ovannämnda uppdrag. Majoriteten av unga som begår brott gör det ofta tillsammans med någon annan person som är i ungefär samma ålder och av samma kön och som kommer från samma bostadsområde eller går i samma skola. Gränsdragningen mellan de som riskerar att bli vanekriminella och unga som är på väg in i eller tillhör förorts- eller ungdomsgång kan därför många gånger vara svår att dra.

En avgränsning som görs är att förevarande utredning så långt som möjligt ger förslag till åtgärder som riktar sig mot personer som mera omedelbart riskerar att rekryteras till kriminella grupperingar. Vid en sådan avgränsning kan det hävdas att promemorian *Effektiva insatser mot ungdomsbrottslighet* generellt sett tar sikte på åtgärder riktade mot ungdomar som inte har kommit riktigt lika långt i den kriminella karriären. Utredningen är dock medveten om att en sådan gräns inte är lätt att dra mellan de båda uppdragen, men ambitionen är i alla fall klar.

En översyn av påföljdssystemet

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet.⁶ Utredningen har antagit namnet Påföljdsutredningen (Ju 2009:11) och ska redovisa sitt uppdrag

⁶ En översyn av påföljdssystemet (dir. 2009:60).

senast den 31 maj 2012. Påföljdsutredningen ska enligt direktiven bl.a. analysera och vid behov föreslå ändringar av bestämmelserna om s.k. billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken vad avser innehåll, betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet samt för meddelande av påföljdseftergift. Bakgrunden till översynen av de s.k. billighetsskälen anges bl.a. vara de förslag till ändringar av bestämmelserna som Beredningen för rättsväsendets utveckling föreslog.⁷ Beredningen föreslog att det ska beaktas att den tilltalade har lämnat uppgifter av betydelse för utredningen av det egna brottet.

Med hänsyn till Påföljdsutredningens uppdrag kommer denna utredning inte att lämna förslag till åtgärder som avser påföljds-systemet.⁸ Dock ger förevarande utredning sin syn på behovet av en översyn av de s.k. billighetsskälen i *bilaga 3*.

1.4 Utredningens arbete

Utredningen har hållit tre expertsammanträden och även haft underhandskontakter med enskilda experter. Vidare har utredningen fört diskussioner med utredaren som redovisade sitt uppdrag i promemorian *Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet*.

I syfte att få en lägesbild samt inhämta synpunkter och idéer från myndigheter, kommuner, ideella föreningar och andra som är berörda av uppdraget har utredningen hållit fem hearingar.⁹ Till tre av dessa hearingar hade utredningen bjudit in bl.a. politiker, personal från rättsväsendet och andra myndigheter samt personer med egen erfarenhet av en kriminell livsstil. De två övriga hearingarna var öppna för allmänheten.

Härutöver har fortlöpande ett stort antal intervjuer och kontakter ägt rum med personer som arbetar inom myndigheter och organisationer som berörs av utredningens arbete. Här kan bl.a. nämnas möten med Rikskriminalpolisen, Brottsförebyggande rådet, Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborg, Ung & Trygg i Göteborg, Kriminalvården Region Stockholm

⁷ *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117).

⁸ Som en särskild rättsverkan föreslås emellertid en höjning av avgiften enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond (se avsnitt 11.2).

⁹ Den första hearingen med inbjudna deltagare hölls den 1 juni 2009 i Malmö. Dagen efter, den 2 juni 2009, hölls en motsvarande hearing i Göteborg. Den tredje hearingen anordnades den 2 juli 2009 i Visby under den s.k. Almedalsveckan och den fjärde hearingen hölls den 12 augusti 2009 i Kungsträdgården under ungdomsevenemanget Ung08. Den femte och sista hearingen med inbjudna deltagare hölls i Stockholm den 2 oktober 2009.

respektive Region Väst och Kriminellas revansch i samhället (KRIS). Utredningen har även samtalat med ett antal personer som har egna erfarenheter av att lämna kriminella grupperingar.

Utredningen har varit representerad vid konferensen *Hur samarbetar vi för de mest belastade ungdomarna 16–25 år?*, som hölls den 7 maj 2009 i Göteborg. Där deltog bl.a. politiker från stadsdelsnämnder och kommunfullmäktige, företrädare för den s.k. sociala ekonomin och personal från ungdomshem.

Utredningen har gjort två studieresor, en till Australien och en till Danmark. I början av april 2009 besöktes Melbourne i delstaten Victoria. Polisen i Victoria gav en lägesbild av den organiserade brottsligheten i delstaten och vad de gör för att motverka denna brottslighet. Vid ett dagsbesök hos polisen i Sydney gavs en motsvarande lägesbild beträffande delstaten New South Wales. Australian Crime Commission berättade därefter om deras nationella arbete mot den organiserade brottsligheten. Vidare besöktes under ledning av Justitiedepartementet i Victoria två kriminalvårdsanstalter. Ett par ungdomsprojekt (Youth Affairs Office och Youth Foundation) som verkar mot kriminalitet bland unga besöktes också.

I september 2009 besöktes Köpenhamn där utredningens representanter inledningsvis fick information av den danska Rikspolisstyrelsen om den organiserade brottsligheten i landet. De informerades även om den danska regeringens mobilisering mot den organiserade brottsligheten. Vidare fick utredningen träffa företrädare för den danska Kriminalvården, en polisman som var aktiv i ett råd mot kriminella grupperingar i Odense och företrädare för SSP-samarbetet (skola, socialtjänst och polis) i Köpenhamn. Avslutningsvis har utredaren besökt polisen i Oslo och där tagit del av deras arbete inom detta område.

1.5 Den fortsatta framställningen

Utredningens uppdrag kan sägas bestå av två huvuddelar. Den första delen avser uppdraget att lämna förslag till åtgärder för att motverka rekrytering till kriminella grupperingar (nyrekryteringsdelen) och den andra delen avser uppdraget att lämna förslag till åtgärder för att hjälpa personer som vill lämna sådana grupperingar (avhoppardelen). Denna uppdelning har också fått återverka på betänkandets disposition.

Kapitel 2 behandlar på ett övergripande plan frågor om organiserad brottslighet och kriminella grupperingar. Här återges bl.a. vissa definitioner av organiserad brottslighet och vilka olika typer av kriminella grupperingar som anses förekomma i Sverige.

Nyrekryteringsdelen består av fyra kapitel. I kapitel 3 redovisas en genomgång av forskning om faktorer som ökar respektive minskar risken för att dras in i kriminella nätverk. I kapitel 4 ges en allmän presentation av vilka myndigheter som arbetar mot ungdomsbrottslighet och i kapitel 5 redovisas ett antal insatser som görs för att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk. Exemplet är i första hand hämtade från Sverige, men även en kortfattat beskrivning av insatser som görs i andra länder redovisas. Avslutningsvis lämnar utredningen i kapitel 6 sina överväganden och förslag i nyrekryteringsdelen.

Avhoppardelen innehåller tre kapitel. I kapitel 7 redogörs för forskning om att upphöra med brott och om de processer som den enskilde har att gå igenom för att kunna lämna ett kriminellt liv. Kapitel 8 beskriver arbetet som statliga myndigheter, kommuner, ideella organisationer och näringsliv utför eller planerar att utföra för att hjälpa personer som vill lämna kriminella grupperingar. I kapitel 9 redovisas sedan utredningens överväganden och förslag i avhoppardelen.

Avslutningsvis tas vissa frågor upp som är gemensamma för både nyrekryterings- och avhoppardelen. I kapitel 10 presenterar utredningen förslag till en nationell kunskapssatsning på området. Sedan följer kapitel 11 som innehåller kostnads- och konsekvensanalyser till de förslag som lämnas. I kapitel 12 finns författningskommentarer.

2 Organiserad brottslighet och kriminella grupperingar

De åtgärder som utredningen föreslår ska framför allt syfta till att motverka kriminella grupperingar som är att hänföra till den organiserade brottsligheten. I detta kapitel berörs därför på ett övergripande plan vad som avses med organiserad brottslighet. Vidare redovisas vilka typer av kriminella grupperingar som ofta nämns i samband med denna brottslighet.

2.1 Vad avses med organiserad brottslighet?

En svensk definition

I svensk rätt finns inte någon legaldefinition av begreppet organiserad brottslighet. Inte heller i övrigt finns det någon allmänt vedertagen definition av begreppet. Brottsförebyggande rådet har dock på senare tid utifrån forskning om svenska förhållanden, utarbetat en definition av organiserad brottslighet som sammanfattas i följande tre punkter.¹

- Det rör sig om nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform där gärningspersonerna har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan (trakasserier, hot, våld och korruption).
- Inom projekten, som avlöser varandra, finns en arbetsordning och flexibilitet som innebär att medarbetare går in i och ut ur projekten.

¹ *Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet*, Idéskrift nr 18 från Brottsförebyggande rådet 2009, s. 34.

- Verksamheten bedrivs som regel diskret, men kan ibland ta sig uttryck i synliga gäng med ett utmanande beteende, symboler och maktspråk.

En EU-gemensam definition

För att möjliggöra en gemensam kartläggning av den organiserade brottsligheten använder EU:s medlemsstater de elva kriterier som räknas upp nedan.² De fyra första och minst två av de övriga kriterierna måste vara uppfyllda för att brottsligheten ska anses vara organiserad.

1. Samverkan mellan fler än två personer.
2. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänför sig till gruppens stabilitet och [potentiella] varaktighet).
3. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
4. Strävan efter vinning och/eller makt.
5. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
6. Någon form av disciplin och kontroll.
7. Verksamhet på internationell nivå.
8. Användande av våld eller andra metoder för hot.
9. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
10. Deltagande i penningtvätt.
11. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.

Som framgår av kriterierna kan en kriminell organisation anses föreligga redan vid ett begränsat antal medlemmar. Organisationen ska emellertid vara strukturerad och bestående, vilket utesluter tillfälliga sammanslutningar. Vidare ska de brott som förövas inom den kriminella organisationen ha ett direkt eller indirekt vinnings-syfte. Organiserade våldsbrott, t.ex. rasistiska angrepp mot personer eller vissa brott med politiska motiv, faller således utanför begreppet organiserad brottslighet. Av det anförda följer att organiserad brottslighet – i nu berörda sammanhang – främst uppfattas som brottslighet genomförd utifrån ekonomiska motiv.

² Se dokumentet 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2.

2.2 Vad anses om förekomsten av organiserad brottslighet i Sverige?

Brottsförebyggande rådet

I en rapport³ från Brottsförebyggande rådet (Brå) berörs på ett generellt plan bl.a. svenska åtgärder mot organiserad brottslighet och inriktningen på den brottslighet som anses förekomma i landet. Den svenska formen av organiserad brottslighet handlar främst om allvarlig brottslighet som förövas systematiskt och i nätverksform. Emellertid förekommer det också organiserad brottslighet som överensstämmer med de EU-gemensamma kriterierna, bl.a. på så sätt att utländska kriminella organisationer använder Sverige som transitland för smuggling av narkotika och tobak.

Enligt rapporten och en idéskrift⁴ från 2009 är den organiserade brottsligheten i Sverige bl.a. inriktad på narkotikabrott, smugglingsbrott, tillgreppsbrott, ekonomiska brott och våldsbrott.

Rikskriminalpolisen

Inriktningen på och omfattningen av organiserad brottslighet i Sverige framgår också av en rapport⁵ från Rikskriminalpolisen. Rapporten är framtagen i samverkan med andra brottsbekämpande myndigheter. I rapporten används de elva kriterier som EU:s medlemsstater utgår från för att definiera begreppet organiserad brottslighet.

Den organiserade brottsligheten förekommer enligt Rikskriminalpolisen i hela landet, men med en koncentration till de större städerna.⁶ Även mindre städer berörs dock allt mer av problemet. Särskilt de kriminella mc-gängen och deras s.k. supportergång har börjat etablera sig på mindre orter. Rikskriminalpolisens bedömning är att antalet medlemmar i kriminella nätverk ökar i Sverige, liksom antalet grupperingar. Detta gäller både för den kriminella mc-miljön som brottskonstellationer i storstädernas förorter. Enligt vissa uppskattningar kan antalet

³ *Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk*, Rapport 2002:7 från Brå.

⁴ *Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet*, Idéskrift nr 18 från Brå 2009.

⁵ Rikskriminalpolisen, *Organiserad brottslighet i Sverige 2005*, RKP KUT Rapport 2005:2b, A-492-671/05.

⁶ Rikskriminalpolisen, *Organiserad brottslighet i Sverige 2004*, RKP KUT Rapport 2004:5c, A-492-448/04, s. 5.

medlemmar i kriminella grupperingar beräknas till ett par tusen personer. Av dessa kan ungefär 800 personer hänföras till kriminella mc-gäng.

2.3 Kriminella grupperingar i Sverige

*Mc-gäng*⁷

I anglosaxisk litteratur om mc-gäng används ofta termen ”outlaw motorcycle gangs” för mc-klubbar, där medlemmarna väljer att ställa sig utanför samhällets lagar och övriga normer för att i stället följa sina egna regler. För medlemmarna i ett kriminellt mc-gäng (i fortsättningen bara ”mc-gäng”) är brödrskapet inom gänget det viktigaste. Allt annat är av underordnad betydelse, åtminstone till en början.

Mot slutet av 1980-talet kom outlaw-kulturen på allvar till Sverige. Enligt Rikskriminalpolisens bedömningar har det skett en fördubbling av antalet personer inom mc-miljön under 2000-talet. Mc-gängen ägnar sig åt allt från utpressning i samband med indrivningsverksamhet till narkotika- och vapenhantering samt förmedling av svart arbetskraft. Medlemmar i mc-gängen begår framför allt brott i olika konstellationer utanför gängen. Den synliga våldsbrottsligheten förefaller ha minskat i moderorganisationerna i takt med att supportergäng bildats. Dessa supportergäng fungerar i stället som moderorganisationernas ”muskler”.

Som nämnts tidigare berörs även mindre städer allt mer av problemet med organiserad brottslighet. Det är särskilt mc-gängen och deras supportergäng som börjar etablera sig på mindre orter. Enligt Rikskriminalpolisen rekryterar supportergruppen medlemmar bland yngre grovt kriminella män.⁸

⁷ Avsnittet bygger i huvudsak på redogörelsen för mc-gäng och fångelsegäng som lämnas i 2 kap. i betänkandet *Organiserad brottslighet, bets mot folkgrupp, bets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd* (SOU 2000:88) samt uppgifter om kriminella grupperingar i Rikspolisstyrelsens rapport *Organiserad brottslighet i Sverige 2005*, RKP KUT Rapport 2005:2b, A-492-671/05.

⁸ Rikskriminalpolisen, *Systemhotande brottslighet i Sverige 2004*, RKP KUT Rapport 2004:9b, s. 5.

Fängelsegäng

Fängelsegäng är grupperingar som bildas på kriminalvårdsanstalter och som till sin struktur ibland påminner om mc-gängen. Gängen är många gånger aktiva såväl innanför som utanför kriminalvårdens anstalter. Det finns vissa uppgifter om att det är relativt lätt för gäng att rekrytera inne på anstalterna, förmodligen på grund av att det känns tryggare och säkrare för den enskilde att tillhöra en grupp än att stå utanför. Kriminalvården har konstaterat att allt fler av de intagna tillhör kriminella grupperingar.⁹ Däremot anser myndigheten att det inte längre bildas några renodlade fängelsegäng.

Etniska grupperingar

Med etniska grupperingar avses personer som har en gemensam kulturell och språklig bakgrund. Det finns, enligt Rikskriminalpolisen, ett flertal grupperingar från exempelvis Östeuropa, Afrika och Asien som ägnar sig åt brottslighet i Sverige.¹⁰ Grupperingarna begår bl.a. narkotikabrott, rån, penningförfalskning, människohandel och smuggling.

Förorts- och ungdomsgäng

Med förorts- och ungdomsgäng avses löst sammansatta kriminella konstellationer som framför allt finns i storstädernas förorter. Medlemmarna i dessa grupperingar är i huvudsak mellan 15 och 30 år.

Etnisk bakgrund förefaller inte vara någon viktig faktor vid sammansättningen av ett förorts- eller ungdomsgäng. I stället är det av betydelse var man bor och vilket rykte man har. De vanligaste brotten som begås av grupperingarna är stölder, rån och våldsbrott. Även narkotikabrott är vanligt förekommande.

Hur utvecklingen av förorts- och ungdomsgängen ser ut i Sverige är inte helt klarlagt. I Brottsförebyggande rådets skolundersökning, som i stort sett genomförts vartannat år sedan 1995, ställdes åren 1999 och 2001 en fråga om gängmedverkan. Av omkring 8 000 tillfrågade elever i årskurs 9 svarade 2001 drygt sju procent ja på frågan: "Kan man säga att du är med i ett speciellt

⁹ Kriminalvårdens budgetunderlag för 2010.

¹⁰ Rikskriminalpolisen, *Problembild 2011*, RKP Rapport 2009:1, s. 22.

gång som ibland begår en del brott”. I undersökningen två år tidigare var motsvarande andel drygt åtta procent. Den specifika frågan om gängmedverkan har inte ställts i senare års undersökningar.

I anslutning till att en ung person blir placerad på ett särskilt ungdomshem¹¹ genomför Statens institutionsstyrelse (SiS) en kartläggning av den unges levnadsförhållanden. Utifrån den manual som används tillfrågas den unge: ”Tillhör du något gäng som begår brottsliga eller andra av samhället ej accepterade handlingar?”. Av de omkring 660 ungdomar som besvarade frågan 2008 svarade 14 procent att de tillhörde ett gäng.¹² Jämfört med tio år tidigare är det en minskning med sju procentenheter. Trenden de senaste fyra åren är att allt färre unga uppger att de är med i gäng. I absoluta tal är det ett hundratal unga som årligen uppger att de tillhör ett gäng av de SiS-placerade ungdomarna.

Enligt Rikskriminalpolisen finns det en klar trend sedan 2006 att allt fler yngre blir medlemmar i kriminella grupperingar.¹³ En sådan utveckling bekräftas dock inte av SiS årliga mätningar. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns ett uppenbart behov av forskning och statistiska uppgifter avseende omfattningen av kriminella nätverk i Sverige.

2.4 Några reflektioner

Såväl inriktningen av den brottsliga verksamheten som organisationsgraden varierar påtagligt mellan olika typer av kriminella grupperingar. Vissa grupperingar är mycket tydligt strukturerade och ordnade enligt ett hierarkiskt mönster med exempelvis en utpekad ledare och ett uttalat system för hur nyrekrytering ska gå till. Andra kriminella grupperingar, sannolikt de flesta, är däremot mer löst sammansatta och utan egentligt medlemskap. Skillnaderna innebär att sätten för att förhindra nyrekrytering respektive underlätta avhopp ser därför olika ut.

En gemensam nämnare för samtliga grupperingar är att grupp-tillhörigheten i sig har betydelse för den enskildes brottslighet. Personer som tillhör en kriminell gruppering begår som regel fler

¹¹ Enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

¹² Årsrapport ADAD 08. *Ungdomar som skrivits in på särskilda ungdomshem under 2008*. Allmän SiS-rapport 2009:7. Statens institutionsstyrelse.

¹³ Rikskriminalpolisen, *Problembild 2011*, RKP Rapport 2009:1, s. 4, 15 och 19.

och/eller grövre brott än vad de skulle ha gjort om de inte tillhörde en gruppering. I vissa fall kan personer behöva begå brott för att få ingå i gruppen och i andra fall är grupperingen en konsekvens av kriminella personers gemensamma intressen.

De kriminella grupperingarna i Sverige utgör i dag ett reellt problem. En förklaring som anförts till ökningen av den grova organiserade brottsligheten i Europa under de senaste decennierna är dels den ökade globaliseringen av världsekonomin, dels det kommunistiska systemets sammanbrott i Östeuropa i slutet av 1980-talet.¹⁴

Rättsväsendet i form av polis, åklagare, domstolar och kriminalvård har ett ansvar för att denna brottslighet beivras och förhindras. Samtidigt står det klart att rättsväsendet inte ensamt kan förhindra nyrekrytering till sådana grupperingar eller underlätta för personer som vill lämna. För att nå framgång i detta arbete behövs insatser från andra myndigheter, ideella organisationer och näringslivet.

¹⁴ Glenny, M. (2008). *McMafia. Seriously Organised Crime*. Vintage Books.

NYREKRYTERINGSDELEN

3 Nyrekrytering till kriminella nätverk

I olika sammanhang har det framhållits att förorts- och ungdomsgängen många gånger utgör rekryteringsbasen till ännu mer kvalificerade kriminella grupperingar.¹ Det är därför särskilt angeläget att fokus riktas mot rekryteringen till de mer löst sammansatta kriminella nätverk som förorts- och ungdomsgängen kan utgöra.

3.1 Unga som riskerar att gå med i kriminella nätverk

Det är känt att många unga någon gång begår brott. Den vanligaste brottstypen som unga begår är tillgreppsbrott. År 2008 misstänktes drygt 30 000 personer i åldern 15–20 år för brott varav en tredjedel misstänktes för tillgreppsbrott. Omkring två tredjedelar av de unga misstänktes för endast ett brott under året. Å andra sidan fanns det en mindre grupp bland de misstänkta ungdomarna, knappt sju procent, som misstänktes för fem eller fler brott under året.² Denna grupp består nästan uteslutande av tonårspojkar och unga män. Rekryteringen till kriminella nätverk sker i huvudsak bland personer som sedan tidigare är kriminellt belastade. I *bilaga 4* redovisas dels utvecklingen av ungdomsbrottsligheten generellt, dels utvecklingen vad avser de mest brottsbelastade ungdomarna. Ungdomsbrottsligheten har sammanfattningsvis varit relativt stabil

¹ Se t.ex. Puhakka, O. (2005). *Kriminella ungdomsnätverk – utanförskapets pris*. En förstudie. Mobilisering mot narkotika. För en litteraturöversikt av främst engelskspråkig forskning på området se Lafontaine, T. m.fl. (2005). *Street Gangs: A Review of the Empirical Literature on Community and Correction-Based Prevention, Intervention and Suppression Strategies*. University of Saskatchewan.

² Dessa brott kan ha begåtts vid ett och samma tillfälle eller vid fler tillfällen under året.

under det senaste decenniet.³ Statistik över återfall i brott bland kriminellt belastade unga uppvisar samtidigt en mycket negativ utveckling. Omkring tre av fyra unga som dömts till sluten ungdomsvård eller till en kriminalvårdspåföljd återfaller i ny brottslighet inom tre år.

Riskfaktorer

Allmänt

Såväl svensk som internationell forskning har visat att unga som ingår i någon form av kriminellt nätverk begår betydligt fler brott än unga som inte kan knytas till sådana grupperingar. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att majoriteten av unga som begår brott gör det tillsammans med någon annan person som är i ungefär samma ålder och av samma kön och som kommer från samma bostadsområde eller går i samma skola.⁴

Kunskap om vad som kännetecknar unga som ingår i kriminella nätverk är av central betydelse för att det förebyggande arbetet ska bli så effektivt och framgångsrikt som möjligt. I flera omfattande undersökningar, där barn och unga kunnat följas över en längre tid, har s.k. riskfaktorer för att gå med i kriminella nätverk studerats. I vissa studier har även särskilda s.k. skyddsfaktorer identifierats (vilka ofta är riskfaktorernas motsatser). Fördelen med att kunna följa personer över tid är att mätningar av specifika risk- eller skyddsfaktorer kan göras innan den unge har gått med i en kriminell gruppering. Kriminologisk forskning har visat att det ofta är samma typ av risk- och skyddsfaktorer för brottsligt beteende generellt som för att ingå i kriminella grupperingar.⁵ Precis som för brottsligt beteende i övrigt har forskningen visat att de flesta som går med i ett gäng lämnar grupperingen efter relativt kort tid.⁶

³ Det senaste året har dock antalet brottsmisstänkta i åldern 15–20 år, i förhållande till antalet unga i befolkningen, ökat.

⁴ Sarnecki, J. (2001). *Delinquent Networks. Youth Co-Offending in Stockholm*. Cambridge Studies in Criminology. Cambridge University Press.

⁵ Thornberry, T. P. (1998). *Membership in Youth Gangs and Involvement in Serious and Violent Offending*. Utredningen har så långt det är möjligt försökt att inkludera forskningsresultat från Sverige eller andra europeiska länder. En stor del av forskningen om kriminella grupperingar kommer emellertid från USA vilket innebär att resultaten inte alltid är direkt överförbara till svenska förhållanden.

⁶ Loeber, R. m.fl. (2008). *Violence and Serious Theft. Development and Prediction from Childhood to Adulthood*.

Utifrån forskningslitteraturen kan det inledningsvis konstateras att pojkar och unga män, många gånger från etniska minoriteter, oftare än andra är med i något slags kriminellt nätverk. Som riskfaktorer är dessa två egenskaper (kön respektive etnicitet) emellertid alltför generella och framför allt svårbegripliga som egentliga orsaksförklaringar. I sak kan de inte heller påverkas.

En sammanfattning av några centralt identifierade riskfaktorer för att unga ska gå med i kriminella nätverk redovisas i tabell 3.1 nedan.⁷

Tabell 3.1 Några identifierade riskfaktorer för att unga ska gå med i kriminella nätverk

<i>Unga har större risk att gå med i gäng om de:</i>	<i>Riskfaktorer i den unges vardag</i>	<i>Riskfaktorer i närsamhället</i>	<i>Riskfaktorer på samhällsnivå</i>
Använder droger	Föräldrar med kriminella värderingar	Tillgång till droger	Segregerade samhällen
Är aggressiva och våldsamma	Konflikter i familjen	Många kriminellt belastade ungdomar	Hög arbetslöshet bland unga
Anser att det är ok att begå brott	Syskon som begår brott och är med i kriminella grupper	Socialt utsatta bostadsområden	Begränsad samhällsservice, t.ex. få poliser
Har svårt att säga nej till andra som begår brott	Svagt intresse för skolan		Utbredd korruption och organiserad brottslighet
Har inlärnings-svårigheter	Resurssvaga hushåll		Tillgång till vapen

Unga löper en påtagligt större risk att gå med i kriminella nätverk om de använder narkotika och andra droger, tidigt uppvisar ett aggressivt beteende mot andra samt om de är hyperaktiva och har inlärnings-svårigheter. Unga som inte tycker att det är fel att begå brott, dvs. de som inte har internaliserat samhällets normer och regel, riskerar att dras med i kriminella nätverk. Flera av dessa

⁷ Sammanställningen baseras på Cooper, A. & Ward, C. L. (2008). *Prevention, disengagement and suppression. A systematic review of the literature on strategies for addressing young people's involvement in gangs*. Human Sciences Research Council, South Africa.

riskfaktorer, exempelvis droganvändning eller inlärningssvårigheter, behöver i sig inte vara permanenta tillstånd utan kan variera för den enskilde över tid. De riskfaktorer som redovisas i tabellen ovan kan givetvis kompletteras med andra. Exempelvis har det framkommit att unga med psykisk ohälsa, lågt självförtroende eller unga som själva varit utsatta för brott oftare blir gängmedlemmar. Även utanförskap och diskriminering på grund av etnisk bakgrund har visat sig vara en grogrund för såväl brottslighet som uppkomsten av kriminella grupperingar. Nedan diskuteras närmare några av de centrala arenor i en ung människas liv som kan påverka risken för att han ska rekryteras till ett kriminellt nätverk.

Familjeförhållanden

I forskningslitteraturen framkommer att tydliga riskfaktorer är kopplade till den unges familj och nära släktingar. Unga i socialt och ekonomiskt instabila familjer eller i familjer där de biologiska föräldrarna inte bor tillsammans är mer utsatta än andra för att dras med i kriminella nätverk. Betydligt större risk att gå med i kriminella nätverk har emellertid unga som har syskon eller andra anhöriga i sin närhet som själva är gängmedlemmar. I framför allt den amerikanska forskningslitteraturen förekommer beskrivningar av unga som är tredje generationens gängmedlemmar, dvs. där såväl föräldrar som mor- eller farföräldrar också är eller har varit medlemmar i en kriminell gruppering.⁸

I en analys av ett omfattande äldre undersökningsmaterial från Stockholm framkom att pojkar vars fäder var kriminellt belastade hade en betydligt större risk att själva registreras för brott. Även för flickor fanns ett sådant samband även om det var något svagare.⁹ I familjer där äldre syskon är kriminellt belastade finns en uppenbar risk att även yngre syskon dras in i kriminalitet och kriminella nätverk. För yngre syskon har även äldre syskons kriminella kamrater många gånger en negativ inverkan.¹⁰

⁸ Kissner, J. och Pyrooz, D. C. (2009). Self-control, differential association, and gang membership: A theoretical and empirical extension of the literature. *Journal of Criminal Justice*, 37, s. 478–487.

⁹ Hjalmarsson, R. och Lindquist, M. J. (2007). *Like Godfather, like son: Explaining the intergenerational Nature of Crime*. Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

¹⁰ Snyder, Bank & Burraston (2005). The Consequences of Antisocial Behavior in Olders Male Siblings for Younger Brothers and Sisters. *Journal of Family Psychology*, Vol. 19, s. 643–653.

Samhällsvetenskaplig forskning har sedan lång tid tillbaka visat att relationen mellan unga och deras föräldrar har ett klart samband med den unges brottslighet. Förekomsten av brottsligt beteende hos en ung person i allmänhet och delaktighet i kriminella nätverk i synnerhet är betydligt lägre om relationen till föräldrarna är positiv, ömsesidig och bygger på respekt och tillit. Föräldrarnas roll i det brottsförebyggande arbetet är av mycket stor betydelse. I de fall där någon av föräldrarna är kriminellt belastad kompliceras givetvis dennes roll i det brottsförebyggande arbetet.

Umgänge med brottsliga kamrater är en central riskfaktor för egen brottslighet men också för risken att gå med i kriminella nätverk. En återkommande frågeställning inom den kriminologiska forskningen har handlat om i vilken utsträckning umgänge med brottsliga kamrater är en orsak till eller en konsekvens av personens egen brottslighet. Mycket talar för att båda dessa förklaringsmodeller gäller samtidigt, dvs. unga som är brottsbenägna söker umgänge med andra personer med liknande intressen samtidigt som umgänge med brottsliga kamrater förstärker den enskildes brottslighet.

Skolan

Det område där riskfaktorerna för brottslighet och delaktighet i kriminella nätverk förefaller att synas allra tydligast, åtminstone för en större krets, är i skolan. De allra flesta barn och unga från 6 års ålder upp till 18–19 års ålder har sin dagliga arbetsplats i skolan. I skolan knyter eleverna många och viktiga sociala kontakter, även kontakter som resulterar i brottsliga handlingar.¹¹

Svensk forskning har visat att andelen elever som begår brott eller som har registrerats för brott varierar påtagligt mellan olika skolor. I en omfattande studie på ett äldre undersökningsmaterial framkom exempelvis att i de mest ”brottsbelastade” skolorna hade en femtedel eller fler av eleverna registrerats för brott.¹² Genomsnittet för samtliga skolor i undersökningen var tio procent. Annan forskning har visat att det brottsförebyggande arbetet generellt sett

¹¹ Boyle, P. (2005). *Community Policing Strategies to Prevent the Further Entrenchment of Criminal Youth Gangs*.

¹² Lindström, P. (1995). *School Context and Delinquency. The Impact of Social Class Structure and Academic Balance*. Project Metropolitan Research Report No. 41. Department of Sociology, University of Stockholm.

inte skiljer sig särskilt mycket åt mellan skolor med hög respektive låg brottslighet.¹³

Trots den kritik som ofta riktas mot skolan kan det konstateras att allt fler elever i årskurs 9 uppger att de trivs bra i skolan. År 2008 svarade 82 procent av pojkarna och 80 procent av flickorna att de trivs mycket eller ganska bra i skolan. Två decennier tidigare var motsvarande andel 64–65 procent. Andelen elever som uppger att de emellanåt skolkar har i dessa undersökningar varit mycket stabil sedan 1984.¹⁴

Sammanfattningsvis kan det konstateras att unga som inte trivs i skolan, som presterar dåligt, som inte bryr sig om skolarbetet och som har samarbetsproblem med elever och lärare oftare går med i kriminella grupperingar.

Bostadsområdet

En bild av brottsliga gäng som förekommer, inte minst i ungdomskulturen, är att gäng typiskt sett är knutna till specifika bostadsområden och att de är i konflikt med gäng från andra områden. Till bilden hör vidare att gänget har vissa traditioner (exempelvis särskilda inträdesprov), ett eget namn, en hierarkisk uppbyggnad och ledargestalter. Sådana gäng uppges ofta ha en speciell etnisk sammansättning och sin grund i utanförskap och frustration. Svensk forskning har visat att den typen av kriminella nätverk är mycket ovanliga i vårt land och för den delen även i övriga Europa.

Det finns emellertid flera riskfaktorer relaterade till närmiljön och det bostadsområde som den unge växer upp i. Socialt instabila, etniskt och ekonomiskt segregerade bostadsområden har visat sig vara tydliga riskfaktorer. I sådana områden är exempelvis förekomsten av narkotika, vapen och brottslighet generellt högre. I bostadsområden som kännetecknas av hög arbetslöshet, fattigdom och utanförskap saknas många gånger det som ibland har kallats ett gemensamt socialt kapital, dvs. relationer mellan de boende som kan användas för att stärka den informella sociala kontrollen. Även myndigheter som skolan, socialtjänsten och polisen är många

¹³ Lindström, P. (1997). Patterns of School Crime: A Replication and Empirical Extension. *British Journal of Criminology*, 1997, Vol. 37, No. 1: 121–130.

¹⁴ Omkring hälften av eleverna uppger att de brukar skolka någon gång per termin. Hvitfeldt, T. och Nyström, S. (2009). *Skolelevers drogvapor 2008*. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

gångar dåligt rustade för att arbeta strukturerat och långsiktigt i dessa områden.

3.2 Sammanfattning

De personer som löper störst risk för att söka sig till eller dras med i kriminella nätverk går relativt enkelt att identifiera på gruppnivå, men sällan på individnivå. Unga som tidigt börjar begå brott och som dömts till mer ingripande påföljder har betydligt större risk att återfinnas i en kriminell gruppering. Andra och tidigare riskfaktorer finns i den unges familjesituation, skola och bostadsområde. Även mer personliga egenskaper som temperament, uthållighet och i vilken utsträckning personen är spänningssökande spelar in. Ju fler riskfaktorer som finns runt den unge desto större är sannolikheten att han eller hon kommer att gå med i ett kriminellt nätverk. I en amerikansk undersökning framkom att unga med 7 eller fler identifierade riskfaktorer av 21 möjliga hade 13 gånger högre risk för att gå med i en kriminell gruppering jämfört med unga utan riskfaktorer.¹⁵ Det innebär sammanfattningsvis att åtgärder för att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar bör sättas in så tidigt som möjligt i en ung människas liv och att insatserna bör fokuseras på unga som uppvisar flera riskfaktorer. Skolan, socialtjänsten och polisen – tillsammans med föräldrarna – är i detta sammanhang mycket viktiga aktörer.

¹⁵ Hill, K. G. m.fl. (2001). *Early Precursors of Gang membership: A Study of Seattle Youth*. U.S. Department of Justice.

4 Myndigheters arbete mot nyrekrytering

Brottsförebyggande insatser kan traditionellt sett delas in efter vilka målgrupper som avses. Med primär brottsprevention avses åtgärder som syftar till att nå en större generell målgrupp, exempelvis samtliga ungdomar. Sekundär brottsprevention riktas mot vissa särskilda grupper av personer som bedöms vara i riskzonen. Slutligen avses med tertiär brottsprevention åtgärder som söker förmå redan kriminellt belastade att upphöra med brott.

En slutsats som redovisades i kapitel 3 var att åtgärder för att förhindra nyrekrytering till kriminella nätverk framför allt måste fokuseras på unga som uppvisar tidiga riskfaktorer och unga som redan är kriminellt belastade. Detta motsäger inte att åtgärder även bör vidtas för att förbättra ungas levnadsförhållanden generellt. Samhällen med en hög arbetslöshet och stora socioekonomiska skillnader har som regel större problem med organiserad brottslighet och kriminella grupperingar. Det kan redan här understrykas att samhällets viktigaste brottsförebyggande resurs är den unges föräldrar och nära anhöriga. Myndigheter och andra organisationer är därför i första hand ett komplement i det brottsförebyggande arbete.

De brottsförebyggande åtgärderna i vid mening ankommer i stor utsträckning på myndigheter utanför rättsväsendet, såsom skolan och sociala myndigheter.¹ Samtidigt står det klart att samverkan mellan myndigheter och andra är en nödvändig förutsättning för att insatserna ska bli framgångsrika. Utredningen lämnar i *bilaga 5* en redogörelse för myndigheternas lagreglerade skyldighet att samverka. I detta kapitel diskuteras närmare vilken roll skolan, socialtjänsten och polisen har för att förhindra nyrekrytering till kriminella nätverk.

¹ Prop. 1983/84:111 s. 56.

4.1 Skola, socialtjänst och polis – tre viktiga aktörer

4.1.1 Skolan

Skolan har en viktig uppgift i det brottsförebyggande arbetet genom att det där finns möjligheter att förebygga såväl destruktiva handlingar som framtida brottslighet.² Skolan har fördelen att den möter alla barn och unga under en relativt lång och sammanhängande tidsperiod. En stor del av det arbete som bedrivs i skolan är i någon mening brottsförebyggande, även om det sällan beskrivs så.

Regeringen har påtalat att en trygg uppväxt är den mest effektiva brottsförebyggande insatsen. Även om föräldrar har ett huvudansvar för att förmedla normer och värderingar till sina barn och ungdomar, så har även skolan en viktig roll i att ge dessa en god värdegrund.³

Syftet med utbildningen i skolan för barn och ungdom är dels att ge eleverna kunskaper och färdigheter, dels att – i samarbete med hemmen – främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedborgare. Skolan har således utöver den rent kunskapsförmedlande uppgiften även en fostrande roll. Denna fostran måste ske i samarbete med elevernas föräldrar, som i första hand är ansvariga för barnens uppfostran. Skolans fostrande insats utgör ett stöd och ett komplement.⁴

I läroplanen⁵ anges att skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på. Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan ska gestalta och förmedla.

För att skolan tidigt ska kunna uppmärksamma elever som far illa eller riskerar att fara illa är det viktigt att den s.k. elevvården fungerar tillfredsställande. Med elevvård avses skolans arbete med att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med svårigheter som ändå uppstår. Under de senaste tio åren har antalet elever i förhållande till den elevvårdande personalen minskat, vilket innebär att trots färre

² Brottsförebyggande rådet, *Brottsförebyggande arbete i skolan*, Idéskrift nr 7 från Brå 2001.

³ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 4, s. 12.

⁴ Prop. 1990/91:18 s. 29.

⁵ Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94.

elever så har antalet skolpsykologer/kuratorer inte minskat. Enligt statistik från Skolverket var antalet elever i den kommunala grund- och gymnasieskolan per (helårsarbetande) skolpsykolog och skolkurator drygt 1 200 respektive 920 år 2006.⁶

Enligt skollagen ska en hemkommun löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Regeringen gav i juni 2009 Ungdomsstyrelsen i uppdrag att belysa metoder för hur kommuner, i samverkan med andra, kan stödja ungdomar mellan 16 och 25 år som varken arbetar eller studerar att komma in på arbetsmarknaden eller påbörja vidare studier. Uppdraget redovisades den 30 november 2009. Ungdomsstyrelsen konstaterade i sin rapport⁷ att det för närvarande saknas en enhetlig modell för att identifiera, följa upp och stödja de unga som inte fullföljt sin gymnasieutbildning och som inte är sysselsatta.

4.1.2 Socialtjänsten

Allmänt om socialtjänstens brottsförebyggande roll

Det är uppenbart att socialtjänsten har en central roll när det gäller brottsförebyggande arbete. Här kan särskilt nämnas socialtjänstens uppgift att fånga upp och stödja barn och ungdomar som är på väg in i kriminalitet. Vidare är utgångspunkten att unga lagöverträdare ska ges behövlig vård och behandling inom socialtjänsten och på så sätt hållas utanför kriminalvården.

Vissa insatser med stöd av socialtjänstlagen

Utmärkande för socialtjänsten är att den ska ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation.⁸ Denna princip om frivillighet framgår av socialtjänstlagen (2001:453) där det stadgas att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom

⁶ I fristående grund- och gymnasieskolor är antalet elever per skolpsykolog/kurator 3 300 respektive 980.

⁷ *Vägarna in. Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:11.

⁸ Bestämmelser om vård utan samtycke ges i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Beträffande barn och ungdomar ska socialnämnden med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos de som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Vidare ska nämnden aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Härtill ska socialnämnden 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. Sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört ska socialnämnden tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas. I förarbetena uttalas följande.⁹

Socialtjänsten bör, när det gäller ungdomar, i första hand hålla kontakt med föräldrarna och stödja dem i deras strävanden att trygga den unges utveckling. I de flesta fall är föräldrarna angelägna om att den unge skall få det stöd han behöver och är i allmänhet villiga att ta emot det stöd socialtjänsten kan erbjuda. Det kan t.ex. vara lämpligt att nämnden utser en särskild befattningshavare som får ett speciellt ansvar att följa den unges utveckling och med föräldrarnas medverkan försöka hjälpa och stödja honom.

Det bör också i övrigt ingå som en naturlig del av socialtjänstens behandlingsarbete med barn och ungdomar att man arbetar tillsammans med familj, anhöriga och den unges övriga sociala kontakter. En sådan inriktning är nödvändig i de flesta fall, eftersom många av den unges problem bara kan lösas i ett större sammanhang. Därtill kommer att anhöriga och andra som står den unge nära kan vara till ovärderlig hjälp för att lösa den unges problem.

Direktkontakter med skola, fritidsgårdar och polis bör också ingå som ett naturligt led i socialtjänstens arbete. En sådan inriktning ger socialtjänsten möjlighet att få kontakt med ungdomar i ett tidigt skede av missbruk och kriminalitet och underlättar dessutom för den som har problem att själv få kontakt med socialtjänsten i lägen där han inser att han måste ta initiativ för att förändra sin situation.

⁹ Prop. 1984/85:171 s. 18.

Insatser med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Endast när behövlig vård inte kan anordnas på frivillig väg enligt socialtjänstlagen ska lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) tillämpas. Enligt LVU ska vård beredas en ung person upp till 20 års ålder antingen på grund av brister i hemmiljön eller på grund av den unges egna beteende om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård ska 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. Med "brottslig verksamhet" avses upprepad brottslighet som inte är av bagatellartad natur. "Socialt nedbrytande beteende" innebär att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer, t.ex. genom något eller några enstaka allvarliga brott.

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år ska omhändertas omedelbart. För detta krävs att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och att rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

I LVU finns även bestämmelser om förebyggande insatser för den som är under 20 år. Enligt bestämmelsen får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten, även om dessa åtgärder inte kan ges med samtycke från den unge själv, om han eller hon fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare. En förutsättning är att den unge kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter. Vidare krävs att en särskild behandlingsplan finns när beslutet meddelas.

Socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare

För drygt en fjärdedel av samtliga unga i åldern 15–17 år som lagfördes för brott 2008 fick socialtjänsten ansvaret för att verkställa den påföljd som domstolen beslutat. Den 1 januari 2007 trädde ändringar i reglerna om ingripanden mot och behandling av unga lagöverträdare i kraft. Syftet med ändringarna var att vidareutveckla och förbättra påföljdssystemet för unga i åldern 15 till 21 år som gjort sig skyldiga till brott. Ändringarna syftade också till att förbättra möjligheterna att tidigt ingripa för att motverka att barn under 15 år utvecklar en kriminell livsstil. Därutöver syftade reformen till att minska användningen av påföljderna fängelse och sluten ungdomsvård.

Genom ändringarna infördes bl.a. *ungdomstjänst* som en ny, fristående påföljd. Ungdomstjänst innebär att den dömda ska utföra oavlönat arbete i mellan 20–150 timmar beroende på hur allvarligt brottet är. Utöver arbetet kan påföljden bestå av särskilt anordnad verksamhet. Tidigare var det endast möjligt att döma till ungdomstjänst i förening med ungdomsvård. Denna möjlighet finns fortfarande kvar. Endast den som är under 21 år får dömas till ungdomstjänst. Den unge måste samtycka till påföljden. Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomsvård och ungdomstjänst är utgångspunkten att ungdomsvård ska ha företräde. Ungdomstjänst är däremot vanligen en lämpligare påföljd än villkorlig dom. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas, om den påföljden inte är alltför ingripande. Som redovisas i *bilaga 4* dömdes 2008 drygt 1 600 unga i åldern 15–20 år till ungdomsvård respektive 3 000 till ungdomstjänst.

Utvärderingar av socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) har i ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen redovisat en systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet. I rapporten¹⁰ konstateras att insatser för unga lagöverträdare som

¹⁰ Söderholm Carpelan, K. m.fl. (2008): *Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet*. IMS, Socialstyrelsen.

har en terapeutisk grundidé som syftar till att förändra beteenden och tankesätt hos den unge generellt sett är mer effektiva än påföljder eller insatser som saknar ett sådan innehåll. Vidare framgår att insatser som riktas mot riskfaktorer som bidrar till att upprätthålla den unges kriminella beteende är mer framgångsrika än insatser som inte gör det.

En viktig generell slutsats i rapporten är att gruppsammansättningen av ungdomar i behandling kan ha betydelse för effekter på återfall i kriminalitet. När gruppen består av många unga med kriminellt förflutet och som kan anses ha en betydande risk för framtida brottslighet, minskar chanserna till positiva behandlingseffekter. Negativa processer kan uppstå i ungdomsgruppen som kan vara kontraproduktiva i behandlingssituationen.

4.1.3 Polisen

Polisen har en central roll när det gäller att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar. I första hand syftar polisens verksamhet till att förebygga brott och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I uttrycket ”upprätthålla allmän ordning” ingår bl.a. polisens åliggande att förhindra att brott begås. Av polislagen (1984:387) framgår också uttryckligen att till dess uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Därmed avses den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening, dvs. sådan verksamhet som är riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det gäller således bl.a. kontaktskapande verksamhet riktad mot ungdomar liksom brottsförebyggande information och verksamhet som syftar till att underrätta allmänheten om brottsrisker och åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott.

Polisen kommer som regel tidigt i kontakt med unga som begår brott, i synnerhet om den unge begår brott vid upprepade tillfällen. Underrättelseinformation avseende vuxna personer som är vane-kriminella eller som kan knytas till kriminella grupperingar visar att dessa som regel har varit kända av polisen sedan tidiga tonåren.

Polisens mål för det brottsförebyggande arbetet är att polisen ska bidra till att minska brottsligheten dels genom insatser inom det egna ansvarsområdet, dels genom aktiv medverkan i samhällets

gemensamma brottsförebyggande arbete.¹¹ Regeringen har närmare uttalat att det för en framgångsrik brottsförebyggande verksamhet krävs att polisen är synlig och effektiv i samhället och att arbetet har en lokal förankring. Polisens brottsförebyggande arbete ska enligt regeringen bedrivas planlagt och underrättelsestyrt. En ökad polisiär synlighet är ett värde i sig då det påverkar människors trygghet. Människors upplevelser av otrygghet och rädsla att utsättas för brott innebär en försämrad livskvalitet för den enskilde.¹²

En ökad polisiär synlighet och närvaro är en viktig del av polisens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Senast vid halvårsskiftet 2010 ska det finnas 20 000 poliser. De nya poliser som tillförs verksamheten ska i allt väsentligt användas i yttre tjänst för att öka polisens synlighet. Målet är att hälften av allt polisarbete ska äga rum i yttre tjänst. Vidare ska samverkan mellan polisen och landets kommuner öka. Genom en mer synlig och närvarande polis och en utökad samverkan ska det brottsförebyggande arbetet utvecklas och förbättras.¹³ Polisen ska här till försvåra nyrekrytering av ungdomar till kriminella nätverk och försvåra för särskilt utpekade personer att verka i dessa nätverk.¹⁴

Polisen har en särskilt viktig uppgift när det gäller att förebygga ungdomsbrottslighet generellt och rekrytering till kriminella grupperingar i synnerhet. En del i detta arbete är bl.a. att polisen ska verka i lokalsamhället och arbeta på de tider och platser där ungdomar befinner sig. Rikspolisstyrelsen redovisar för 2008 att antalet ungdomsärenden, dvs. ärenden som avser personer i åldern 12–17 år, har ökat med drygt 9 procent jämfört med året innan.¹⁵ År 2008 registrerades 41 450 ungdomsärenden mot 37 900 året innan. Parallellt med att antalet inkomna ungdomsbrottsärenden ökat har också handläggningstiden (den s.k. medelgenomströmningstiden) för dessa ärenden blivit längre. Den genomsnittliga genomströmningstiden vid ungdomsärenden var 75 dagar 2008.¹⁶

¹¹ Regeringsbeslut I:16 den 18 december 2008 med dnr Ju2008/8581/PO m.fl.

¹² Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 4, s. 16.

¹³ Rikspolisstyrelsens beslut den 17 juni 2008 angående polisens planeringsförutsättningar för perioden 2009–2011, diariernr CO-903-1412/08, s. 5.

¹⁴ Samma källa, s. 16.

¹⁵ Polisens årsredovisning för 2009.

¹⁶ Året innan var antalet dagar 72. Jämfört med 2005 har genomströmningstiden ökat med 14 dagar.

4.2 Sammanfattning

Det brottsförebyggande arbetet berör hela samhället och förutsätter ett aktivt deltagande från många olika myndigheter och organisationer. Kriminalpolitik är, enkelt uttryckt, så mycket mer än bara rättsväsendet och straffrätten. Vissa samhällsorgan har emellertid ett särskilt ansvar för att motverka ungdomsbrottslighet generellt och rekrytering till kriminella nätverk i synnerhet. Skolan, socialtjänsten och polisen har här ett stort ansvar. Även myndigheter som Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS) är viktiga aktörer när det gäller att förebygga fortsatt brottslighet. En närmare beskrivning av dessa båda myndigheter görs emellertid i kapitel 8, som handlar om insatser för underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar.

5 Insatser mot nyrekrytering

Enligt direktiven ska utredningens förslag utformas så att de tar sin utgångspunkt i det arbete som redan bedrivs. Utredaren ska därför i lämplig utsträckning beskriva det arbete som pågår. I det följande redovisas några exempel på insatser mot nyrekrytering till kriminella grupperingar som utredningen har kommit i kontakt med under arbetets gång. Mot bakgrund av att problemen med kriminella grupperingar är mer omfattande i storstäderna än i övriga landet har kartläggningen koncentrerats till Stockholm, Göteborg och Malmö. Beskrivningen avser i huvudsak verksamheter där polismyndigheterna i respektive storstads-län medverkar. Kapitlet avslutas med en kortfattad beskrivning av några erfarenheter från andra länder.

5.1 Polismyndigheten i Stockholms län

Inledning

I länets alla distrikt drivs inom ramen för den ordinarie verksamheten särskilda och gemensamma satsningar för att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk. Oftast sker det i samverkan mellan polismyndigheten och andra myndigheter.

Ungdomsråd

Länspolismästarens ungdomsråd startades 2005 och består av ett 25-tal ungdomar i åldern 13–17 år, huvudsakligen från socialt utsatta bostadsområden. Ungdomsrådet träffas tillsammans med länspolismästaren fyra till sex gånger per år. 2006 upprättades även ungdomsråd i de åtta polismästardistrikten. I polismästarnas ungdomsråd deltar 10–20 ungdomar med olika bakgrund.

Ungdomarna engageras i råden bl.a. genom tidigare kontakter med polisen och med hjälp av personal på fritidsgårdar och fält-assistenter. Syftet med råden är att ta tillvara ungdomarnas erfarenheter och idéer för att bättre kunna arbeta polisiärt med att exempelvis förhindra nyrekrytering till kriminella nätverk samt skapa dialog mellan polis och ungdomar.

Ungdomsrådets diskussioner med polisedningarna i distrikten bidrar i hög grad till att utveckla det brottsförebyggande polis-arbetet i myndigheten. Att synas bland ungdomar och att förklara varför polisen agerar som den gör i olika situationer är viktigt för att grundlägga ett förtroende för polisen och dess arbetsmetoder.

Lokala poliskontor

Lokala poliskontor är en satsning med förstärkt polisiär närvaro i 27 utvalda bostadsområden. Satsningen startade i maj 2006 då de första poliskontoren öppnade i Jordbro och Ronna. Idén med poliskontor har delvis sitt ursprung i länspolismästarens ungdomsråd. Ungdomsperspektivet är grundläggande i arbetet.

Poliskontoren är en hörnsten i myndighetens brottsförebyggande strategi, men uppgifterna och betydelsen är avsevärt vidare än så. Den kunskap om lokala förhållanden som poliserna vid dessa kontor tillägnat sig har visat sig få allt större betydelse för annat polisarbete, t.ex. då det gäller brottsutredningar där goda kunskaper om ungdomar och lokala förhållanden inte sällan är avgörande för uppkläringen av allvarigare brott.

Tillgång till poliskontor är också en viktig förutsättning för flera av de övriga satsningar som ingår i polismyndighetens långsiktiga strategi. Vid varje poliskontor finns fyra till sex poliser som arbetar ute bland de ungdomar och andra som bor och verkar i bostadsområdet. Polisen blir en del av vardagen och deras uppgift är att få kännedom om förhållandena i området, att arbeta brottsförebyggande och att ingripa mot brott. Arbetet utgår från den lokala problembilden och syftar till att öka förtroendet mellan polisen och de ungdomar och andra som lever i områdena.

Sammanfattningsvis ska personalen vid poliskontoren:

- Arbeta brottsförebyggande i nära samverkan med andra samhällskrafter – t.ex. skolan, socialtjänsten, föräldrar och föreningslivet – i syfte att förhindra att ungdomar dras in i en kriminell livsstil.

- Arbeta med kontaktskapande verksamhet för att stärka förtroende för polisen, särskilt bland ungdomar.
- Ingripa mot brott och upprätta respekt för lag och ordning.

En förutsättning för att det brottsförebyggande arbetet ska ge resultat är att poliskontorens personal har goda och djupa kunskaper om de lokala förhållandena och inte minst om ungdomar i området. Genom poliskontoren får polisen en bra överblick och kunskap om vilka unga som har problem. Placeringen av poliskontor bygger på en sammanvägd problembild inom olika områden utifrån Storstadsdelegationens kriterier angående socioekonomisk status och brottslighet. Andra kriterier är de boendes upplevda otrygghet, att området uppfattas negativt eller har en tydlig problembild kring exempelvis ungdomskriminalitet eller ungdomar i risksituationer.

Kontaktpoliser för skolan

Kontaktpolisverksamhet har funnits under flera år och sedan 2008 erbjuds kontaktpoliser för samtliga 1 300 grund- och gymnasieskolor i länet. Genom kontaktpoliser för skolor vill polisen tillsammans med skolledning och socialtjänst bl.a. skapa gemensamma rutiner för hantering av brott begångna i skolan eller på väg till och från skolan.

Inom skolorna finns det ofta kunskap och information som kan vara av stor betydelse i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. En viktig uppgift för kontaktpolisen är att medverka till att sådan kunskap kommer till nytta i den polisiära verksamheten. Kontaktpoliserna har bl.a. utarbetat en strategi för hur polis och skola ska hantera misstankar kopplade till s.k. skolskjutningar.

Skolledning, skolpersonal, elever och föräldrar kan enkelt vända sig till skolans kontaktpolis när de har upplysningar, frågor eller funderingar som rör brott i skolan. Kontaktpoliserna har kunskap om och erfarenhet av det område där skolan i fråga ligger. Kontakten med föräldrar utgör en viktig del i arbetet. Polisen håller efter behov föräldramöten där de informerar om exempelvis narkotika, alkohol, skadegörelse och gängkriminalitet. Detta bidrar till en höjd medvetenhet kring den lokala problematiken och de åtgärder som behöver ske.

Polismästarnas chefsamråd

Chefssamråd finns i myndighetens samtliga åtta polismästardistrikt. Där träffas regelbundet – under ledning av respektive polismästare – de högsta beslutsfattarna från t.ex. rättsväsendet, socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården, brandförsvaret och Stockholms lokaltrafik för att tillsammans utveckla det strategiska brottsförebyggande arbetet. Bland beslutsfattarna finns både politiker och tjänstemän. Utvecklingen är att även höga beslutsfattare från t.ex. näringslivet och andra lokala organisationer ingår i dessa samråd efter modellen för s.k. samhällsråd.¹ Utgångspunkten är att myndigheter och andra utifrån en gemensam problembild ska samplanera sina insatser.

Det som främst prioriteras är att förebygga brottslighet, hindra nyrekrytering av unga till kriminella nätverk, motverka missbruk och minska våldsbrottsligheten. Även insatser mot den organiserade brottsligheten är prioriterad. En viktig utgångspunkt är att insatserna ska ”kroka i” varandra. För det krävs en aktiv samplanering.

Utgångspunkten för chefsamråden är att det inte räcker med enbart polisiära insatser för att långsiktigt förändra utvecklingen inom ett brottsområde. För att polisens arbete ska få en varaktig effekt krävs att flera myndigheter och organisationer arbetar ihop med gemensamma satsningar såsom ungdomsverksamhet, utbildning och behandling av personer som har missbruksproblem eller andra sociala problem. Samplaneringen bidrar bl.a. till att myndigheternas resurser kan användas mer effektivt.

Utredningscentrum för unga lagöverträdare i Värmdö

Våren 2008 startade ett utredningscentrum för unga lagöverträdare i Värmdö kommun med inriktning på att med snabba reaktioner ingripa mot personer under 18 år som gjort sig skyldiga till brott. Målsättningen är att förhindra och tidigt upptäcka ungdomars brottslighet samt förkorta utredningsprocesserna hos polis och socialtjänst. Den unge och dennes föräldrar kallas till förhör inom 48 timmar från det att den unge identifierats som gärningsman. Inför mötet får föräldrarna bl.a. i uppgift att ta reda på hur det går

¹ Se promemorian *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag* (Ds 2008:38).

för deras barn i skolan. Direkt efter förhöret startar socialtjänsten sin förhandsbedömning och båda utredningarna drivs parallellt. Det gör att onödig byråkrati och väntetider minskas.

Utredningscentrum bygger på ett nära samarbete mellan närpolisen i Värmdö, socialtjänsten och City åklagarkammare. Även Stödcentrum för unga brottsoffer och medlingsverksamhet finns knutna till Utredningscentrum. Polis, socialtjänst och stödcentrum är samlokaliserade på Värmdö närpolisstation. En särskild åklagare är avdelad för Utredningscentrum. Av central betydelse för verksamheten är att brotten utreds där den unge bor, inte där brottet är begånget.

Genom samlokaliseringen har kontakten mellan socialtjänsten och polisen underlättats. En intern uppföljning visar att återfallen i brott har minskat markant och att föräldrarna är mycket positiva till att de involveras tidigt och får stöd av polis och socialtjänst. Även utredningstiden har minskat kraftigt och håller sig inom den lagstadgade tiden om sex veckor, även om enstaka undantag förekommer. Utredningstiden för socialtjänsten har även den förkortats med flera veckor. I dag arbetar samtliga polisdistrikt i Stockholms län för att bilda utredningscentrum efter Värmdös modell och hittills har sådana utredningscentrum startas i t.ex. Skärholmen, Roslagen och Södertälje.

Samarbete mellan polisen och socialtjänsten

Maria Ungdom Motiverande Interventioner (MUMIN), är ett samarbete mellan polismyndigheten, Stockholms läns landsting och Stockholms stad.² Ett viktigt led har varit att upprätta en provisorisk polisstation i Maria Ungdoms lokaler i Stockholm samt låta fältförlagda socialsekreterare arbeta med polisen för att söka upp ungdomar. Vid misstanke om ringa narkotikabrott körs den unge direkt till Maria Ungdom för provtagning och förhör. Samtal och behandlingskontrakt erbjuds i direkt anslutning till gripandet. Ung i X-Cons, som är en ideell förening för unga med egen erfarenhet av brott och missbruk, är med i verksamheten och försöker att motivera ungdomar som säger nej till vidare behandling. Denna snabba utrednings- och påföljdskedja har visat

² Maria Ungdom är en del av Beroendecentrum Stockholm som bedriver beroendevård i landstingets regi. Enheten ansvarar för hälso- och sjukvård för barn och ungdomar upp till 20 år med missbrukproblem.

sig vara en viktig metod för att stoppa missbruk och förhindra fortsatt kriminalitet.

Gotland

Sedan lång tid tillbaka har socialtjänsten på Gotland en permanent ungdomsgrupp bestående av sex fältassistenter som arbetar nära polisen på helgnätter och under sommaren. Fältassistenterna är exempelvis med vid förhör med unga och kan snabbt kontakta föräldrar och vidta åtgärder för att stötta den unge. Socialsekreterare finns också placerade i polishuset och de arbetar även kvällar och helgnätter.

Nova

I september 2003 beslutade länspolismästaren att inleda en myndighetsgemensam satsning, Nova, för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Denna satsning har efter hand också fått en inriktning mot rekryteringen av ungdomar till kriminella gäng. Insatserna är underrättelsebaserade och omfattar bl.a. upprättandet av en lista med aktuella namn på personer som är involverade i grov organiserad brottslighet. Syftet är att lagföra grovt kriminella vaneförbrytare som i vissa fall kan fungera som "inspirationskällor" för ungdomar i risksituationer.

Grundtanken med Nova är att alla poliser i yttre tjänst ska ha goda kunskaper om vilka personer som finns på Nova-listan, så att de kan arbeta aktivt mot dem. Satsningen innehåller även Aktionsgrupp Nova, vilken består av yttre spanare, utredare och samordnare. Aktionsgruppen ägnar speciellt intresse åt ungdomar som finns i sfären kring de livsstilskriminella personer som återfinns på Nova-listan.

Länskriminalpolisavdelningen har i två rapporter³ undersökt relationer mellan kriminella personer på Nova-listan och ungdomar som riskerar dras in i kriminella nätverk. Rapporterna pekar på vikten av tidiga åtgärder på ett lokalt plan för att försvåra för ungdomar att påbörja en kriminell karriär i ett nätverk. Nova har därför inlett ett nära samarbete med närpolisen, de lokala polis-

³ *Rekrytering till kriminella nätverk i Stockholms län 2005* och *Ungdomar nära kriminella nätverk 2009*.

kontoren samt skapat en arbetsmetod för en närmare samverkan med socialtjänsten för att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk. Samverkan sker även med de ungdomskoordinatorer som finns på länskriminalpolisavdelningen samt i samtliga polismästardistrikt och som bl.a. arbetar med att identifiera fungerande arbetsmetoder för genomförande i hela myndigheten.

Arbetet har lett till att de grova brottslingarna hela tiden har polisens blickar på sig och att många av dem grips och döms för brott de begår. Det är en viktig signal till de unga personer som finns i kretsarna kring de grovt kriminella.

Ett exempel på en insats: Serum

Under sommaren 2009 skedde i ett antal förorter till Stockholm en intensiv rekrytering till ett kriminellt gäng som ursprungligen kommer från Köpenhamn och Malmö. Utredningsarbetet pekade på att grupperingen var involverad i allvarlig och organiserad brottslighet och att framför allt minderåriga riskerade att rekryteras. Med anledning av underrättelseinformationen genomfördes under två månader en länsgemensam insats mot grupperingen. Insatsen omfattade intern och extern samverkan där varje part fick tydliga direktiv om att arbeta såväl repressivt som preventivt. I insatsen ingick poliser från kriminal-, ordnings-, underrättelse-, spanings- och närpolisenheter.

Poliser vid poliskontoren arbetade aktivt med utsatta ungdomar, deras föräldrar, skolan och fritidsverksamheter. Insatsen skedde i nära samverkan med socialtjänst och kommun. Polisen genomförde informationsmöten med bl.a. rektorer, kuratorer och handläggare på socialtjänsten för att ge kunskap om hur kriminella grupperingar fungerar och påverkar de ungdomar som finns i eller kring grupperingen. Ett särskilt framtaget informationsmaterial användes vid mötena.

Genom insatsen har ett 50-tal unga kommit att misstänkas för brott och ett 15-tal av dem har dömts för bl.a. narkotikabrott och utpressning. Vidare har ett 10-tal unga i 15-årsåldern omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Sammanfattningsvis kan konstateras att genom en gemensam lägesbild för alla, en tydlig ansvarsfördelning och en fortlöpande uppföljning har etableringen av grupperingen kunnat motverkas.

Sektionen mot gängkriminalitet

Södertörns polismästardistrikt har en särskild sektion mot gängkriminalitet (SGI). Genom riktat arbete mot de kriminella nätverken har SGI skaffat sig goda insikter om hur brottsligheten bedrivs och hur nyrekryteringen går till. Arbetet är bl.a. inriktat på att stoppa kriminella "föredömen" som propagerar, rekryterar och lever en kriminell livsstil med hög materiell status och utnyttjande av varumärken och makt. För att försvåra nyrekryteringen riktas särskild uppmärksamhet mot ungdomar som umgås med äldre kriminella. SGI har under flera år bidragit till att ett mycket stort antal kriminella personer har lagförts.

Planerat initiativ av näringslivet i Kista

En planerad satsning som visserligen inte primärt drivs av polismyndigheten, tar för närvarande form i Kista. Där vill det lokala näringslivet ta ett socialt ansvar för ungdomarna i området. Därför utvecklas nu tankarna kring satsningar som näringslivet kan göra för att erbjuda ungdomarna i området alternativ till kriminaliteten. Satsningarna ska dock rikta sig till alla ungdomar i området, inte bara till dem som är i riskzonen för att dras in i brottslighet.

En första tanke är att starta ett kulturhus för ungdomarna. De deltagande företagen ska vidare erbjuda ungdomar praktikplatser och sommarjobb. Ungdomar som utmärker sig på ett positivt sätt vill man uppmärksamma särskilt, t.ex. genom att erbjuda dem språkresor.

5.2 Polismyndigheten i Västra Götaland

Allmänt

Ung & Trygg är ett samarbete mellan Göteborgs stad, Mölndals stad, Polismyndigheten i Västra Götaland, Åklagarmyndigheten och fastighetsbolaget Förvaltnings AB Framtiden. Verksamheten startade hösten 2004 med målsättningen att motverka att ungdomar värvas till kriminella nätverk. Arbetet koncentrerades inledningsvis till fyra stadsdelar i Göteborg: Lärjedalen, Gunnared, Bergsjön och Biskopsgården. I början av 2006 utvidgades

verksamheten och omfattar nu hela Göteborg och även Mölndal. I huvudsak är verksamheten inriktad på unga upp till 18 år.

Bakgrunden till satsningen Ung & Trygg var ett antal uppmärksammade uppgörrelser mellan kriminella gäng i Göteborg och en stigande oro över utvecklingen i några av förorterna. Verksamheten syftar till att hantera konsekvenserna av ökad segregation genom en nära samverkan mellan olika offentliga aktörer.

Förvaltnings AB Framtiden ansvarar för den övergripande samordningen och har inrättat ett kansli med olika kompetenser som samtidigt ska vara en neutral arena där alla parter har lika stark ställning. Kansliets uppdrag är att vara en länk mellan stadsdelarna, stödja och stimulera metodutveckling, stimulera samverkan mellan berörda aktörer, initiera nya arbetsmetoder, sprida erfarenheter samt informera och skapa förutsättningar för bra kommunikation. Det finns en övergripande styrgrupp för hela verksamheten och dessutom har det skapats styrgrupper inom respektive region.⁴

Målsättningen med Ung & Trygg är bl.a. att nå en bestående metodutveckling och att finna nya samverkansformer för att ge ungdomar i riskzonen framtidstro och delaktighet. De fyra första stadsdelsnämnderna startade sitt arbete med s.k. framtidsverkstäder, som är en metod för att starta ett utvecklingsarbete. Framtidsverkstäderna utmynnade i konkreta handlingsplaner där tyngdpunkterna är tidiga och snabba insatser när en ung person hamnar ”snett”, att skapa arbete och utbildningsmöjligheter, att utveckla skolan och skolans samarbete med andra och att stärka föräldrarna. Sedan starten har Ung & Tryggs samarbetsparter mobiliserat ca 3 000 personer som resulterat i omkring 150 lokala handlingsplaner. Detta mobiliseringsarbete har enligt uppgifter minskat ungdomskriminaliteten i Göteborg och Mölndal. Det har också blivit tydligt vad myndigheter och organisationer misslyckas med i försöken att förhindra rekryteringen till kriminella gäng.

Under starten av Ung & Trygg lades fokus på tidiga insatser i samband med att en ung person frihetsberövades. Vid tillslag fanns socialtjänsten med vid de första förhören och en speciellt avdelad åklagare kopplades in på fallet. Ung & Trygg är en arena för samarbete. När polisen t.ex. gör en insats mot ett ungdomsgäng är insatsen samplanerad med bl.a. socialtjänst och skola. Således finns institutionsplatser redan framtagna för ungdomarna och skolan vet

⁴ Regionerna är: Nordost, Hisingen, Centrum och Väster/Mölndal.

varför dessa elever inte kommer dit och vad som ska göras när de kommer tillbaka.

Polisen har förstärkt sin organisation med flera ungdomspoliser i Göteborg. Det har tillsatts en särskild samordnare och en särskild utredningsgrupp med sammanlagt sex poliser. Gruppen är centralt placerad men arbetar tillsammans med ungdomspoliserna i respektive närpolisområde.

Även Åklagarmyndigheten har bildat en grupp på sju åklagare som arbetar med brottmål som rör personer under 18 år. En dag varannan vecka arbetar åklagare och polis på Ung & Trygg enbart med drop-in av ungdomar som är misstänkta för mindre allvarliga brott, såsom snatteri och missbruk av urkund (falsk id-handling). Det är brott som vanligen leder till böter. Vid ett erkännande kan åklagaren ge åtalsunderlåtelse i stället för böter, vilket tros ha en bättre effekt för att hindra fortsatt brottslighet hos ungdomar som nyss begått brottsdebut.

Sedan starten har Göteborgsregionens kommunalförbund genom sin forskningsverksamhet följt utvecklingen av Ung & Tryggs samverkansmetoder och villkor. I en rapport⁵ konstateras att verksamheten väsentligt ökat fokus på ungdomsfrågorna, identifierat brister i myndighetssamverkan och tillskapat extra resurser hos var och en av samarbetsparterna.

Samarbete mellan skola, socialtjänst och polis (SSP)

Polisens arbete inom Ung & Trygg ska kännetecknas av specialisering, samsyn (internt och externt), samverkan, skyndsamhet samt synliggöra brister i verksamheten och hos individer. Särskilt viktigt framhålls de insatser som görs inom ramen för det s.k. SSP-samarbetet vara. Det är ett forum där skolan, socialtjänsten och polisen kan utbyta information om barn som skolkar, misstänks begå brott, ägnar sig åt missbruk eller befinner sig i destruktiva miljöer.

Förutsättningen för operativ samverkan är att en vårdnadshavare skriftligen godkänner att de tre myndigheterna får bryta sekretessen och prata öppet om deras minderåriga barn. När lokala aktörer öppet kan delge varandra sin bedömning om hur situationen runt en ung person i riskzonen ser ut i skolan, i familjen,

⁵ Forkby, T. (2008). *Gängrelaterad ungdomsarbete*. Utvärdering av Ung och Trygg i Göteborg. Rapport 1:2008 FoU i Väst.

bland kamrater och på fritiden finns en större chans att vidta åtgärder i lämplig följd. SSP-modellen tillämpas framför allt för högstadieungdomar och möten hålls ungefär en gång varannan vecka. Om SSP-representanterna inte har något nytt ärende till mötet kan de i stället följa upp äldre ärenden. SSP-modellen, som startade i Köpenhamn, ger samverkan en fast struktur på såväl det övergripande som det lokala planet. Andra myndighetskompetenser kan knytas till SSP, exempelvis barn- och ungdomspsykiatri, fritidssektorn och gymnasieskolan.

Den operativa SSP-gruppen arbetar med unga individer och grupper. Arbetet är behovsstyrt och samlar de personalfunktioner som har kännedom om den unge i sina respektive verksamheter. Gruppen samordnar det som ska utföras och utvecklar nya metoder för praktisk samverkan. I större polisinsatser där ungdomar ska gripas kan polisen i förväg planera åtgärden tillsammans med skolan och socialtjänsten. Detta borgar för en bra planering och hantering från alla berörda myndigheter. Deltagarna i det operativa arbetet kan vara enhetschefer från socialtjänsten eller en förste socialsekreterare, rektor från högstadiet, utredningsbefäl vid polisen eller en utvald ungdomspolis.

Den centrala SSP-gruppen består av höga chefer. Den ansvarar för strategiska frågor, målfrågor och övergripande planer. Den lokala SSP-gruppen omsätter de strategiska frågorna till lokalt brotts- eller drogförebyggande arbete. Gruppen kan exempelvis besluta om hur samverkan ska gå till vid extraordinära insatser som bekämpning av droghandel eller missbruk i en stadsdel.

24-timmarsrutinen

När en person under 18 år har gripits på grund av brott ska socialtjänsten i Göteborg inom 24 timmar kontakta föräldrarna. Socialtjänsten ska informera föräldrarna om gripandet och att myndigheten fått en anmälan. Socialtjänsten erbjuder familjen en tid hos dem. Utifrån familjens och ungdomens olika behov beslutas om den fortsatta handläggningen. Eventuellt sammankallas det till ett nätverksmöte. Meningen med 24-timmarsrutinen är att myndigheterna ska ge en snabb återkoppling till den unge för att markera allvaret i situationen.

Socialsekreterare hos polisen

I Göteborg finns det sex socialsekreterare i närpolisområdena. De är med poliserna ute på gator och torg och i bostadsområden för att tidigt fånga upp utsatta barn och ungdomar. Ofta är de med när någon ung person grips eller när ett större samverkansarbete kring brottsliga ungdomar planeras. Socialsekreterarna är anställda av Göteborgs stad, men har sin arbetsplats på de lokala polisstationerna. De arbetar tätt ihop med polisens skiftlag, mest på kvällar och helger.

5.3 Polismyndigheten i Skåne

Malmöpolisen har en särskild ungdomsrotel. Rotelns arbete startade 2005 med anledning av en kraftig ökning av ungdomsrånen i staden (rånkommissionen). Ungdomsroteln bedriver sitt arbete i nära samverkan med socialtjänsten och fyra socialsekreterare tjänstgör vid roteln. Socialsekreterarna arbetar även med narkotikaroteln. Ungdomsroteln hanterar ärenden med ungdomar under 18 år som är i riskzonen för kriminalitet eller som redan har begått brott. Samarbetet mellan polisen och socialtjänsten har snabbat upp informationsvägarna, skapat en tydlighet mellan myndigheterna och gett ökade kunskaper om varandras arbete.

Ungdomsroteln utreder fr.o.m. den 1 juni 2009 alla ungdomsbrott där den misstänkte är under 18 år. Tidigare bereddes utredningarna av ungdomsbrott ute i närpolisområdena och vid rånkommisionen. Förhoppningen är att ändringen ska leda till att utredningsverksamheten för ungdomsmålen blir effektivare och mer enhetlig samt att kompetenshöjande utbildningar för personalen prioriteras mer.

Till ungdomsrotelns förfogande står tre spaningsgrupper som arbetar både repressivt och preventivt. Dessa gör insatser mot enskilda brottsaktiva ungdomar och nätverk. I syfte att öka uppläringsprocenten hanterar spaningsgrupperna även anmälningar där det inte finns någon misstänkt. I övrigt jobbar de nära utredarna och samverkar med närpolisområdena genom gemensamma insatser och utbyte av information.

Ungdomsroteln har många samarbetspartners, bl.a. från kommunen. Socialarbetare på stan och fältgrupper är exempel på parter som roteln samarbetar med. Ungdomsroteln har även

kontaktpersoner vid Malmös samtliga gymnasieskolor. Därutöver har närpolisområdena personal som ingår i SSP-grupper (skola, socialtjänst och polis) på grundskolorna.

På ungdomsroteln finns socialarbetare med på förhören och får all information som upprättas av polisen. De ser sedan till att informationen omedelbart kommer till rätt stadsdel.

Rosengård i Malmö har under längre tid haft problem med kriminella grupperingar. I december 2008 startade oroligheter i stadsdelen som eskalerade till våldsamma upplopp. Händelserna uppmärksammades i såväl nationella som internationella medier. Det var ett delvis nytt fenomen som polisen ställdes inför. De autonoma aktivister som vid detta tillfälle agerade och förstörde i stadsdelen hade inte synts till där tidigare och aktivisterna gjorde nu gemensam sak med grupper av kriminella ungdomar hemmahörande i området. Oroligheterna ebade relativt snabbt ut. En förklaring till detta vara att det fanns en bra dialog mellan olika aktörer i området och att polisen fick stort stöd från de boende. Exempelvis gick många vuxna, bl.a. från Islamiska kulturföreningen, ut på kvällarna och rörde sig i området och pratade med ungdomarna.

5.4 Några utländska exempel

Norge

I Oslo har kommunen och polisen sedan 2006 utvecklat en samarbetsmodell kallad SaLTo (Samman lager vi et trygt Oslo). Genom SaLTo-modellen samordnas resurserna i det brottsförebyggande arbetet för barn och unga.

Det s.k. Polisrådet, som utgörs av den högsta politiska ledningen, kommundirektörer och andra chefstjänstemän från kommunen samt ledningen för Oslo polisdistrikt, är central styrgrupp för SaLTo. Oslo kommun är indelad i 15 stadsdelar och i varje stadsdel finns en lokal styrgrupp och en SaLTo-koordinator som är en tjänsteman (socialsekreterare) finansierad av kommunen. Centralt i kommun finns även ett SaLTo-sekretariat. Koordinatorerna ansvarar för de lokala arbetsgrupperna som finns ute i stadsdelarna. Det är inte fastslaget från central nivå hur arbetet ska bedrivas ute i stadsdelarna eftersom förutsättningarna ser olika ut.

Däremot har stadsdelarna erhållit centrala medel för denna verksamhet.⁶

Målgruppen för SaLTo:s arbete är unga i åldern 12–23 år med särskilt fokus på barn och unga som växer upp i utsatta miljöer. En central strategi i detta arbete är att tidigt identifiera unga i riskzonen för allvarigare brottslighet och genom samverkan mellan olika myndigheter och andra organisationer vidta relevanta åtgärder. I ett projekt som först prövades i en stadsdel var åtgärderna inriktade mot unga som hade misstänkts för brott vid upprepade tillfällen. För var och en av de unga utarbetades individuella handlingsplaner där det framgick vilken myndighet som hade ansvaret för att åtgärden genomfördes. Åtgärderna handlade exempelvis om behandling mot missbruk, särskilt stöd i skolan eller stöd till familjen. Denna verksamhet finns nu i samtliga stadsdelar.

Danmark

I Danmark finns ett utbrett samarbete mellan skola, socialtjänst och polis (SSP). För att samverkan ska fungera har sekretessregleringen anpassats (se närmare om den danska sekretessen i *bilaga 6*). Högst upp i organisationen finns en styrelse som består av de högsta cheferna från samverkansparterna. Under styrelsen finns 14 ledningsgrupper som består av personer på chefsnivå från samverkansparterna i respektive samverkansområde. Under ledningsgrupperna finns 17 lokala grupper. De lokala grupperna och ledningsgrupperna sammanträder varje månad. Som en stödfunktion till styrelsen, ledningsgrupperna och de lokala grupperna finns ett sekretariat. Sekretariatet träffar styrelsen varje kvartal och tar då bl.a. upp saker som inte fungerar i SSP-arbetet. Vid behov hjälper sekretariatet också ledningsgrupperna och de lokala grupperna.

Inom SSP i Köpenhamn arbetar man med generella insatser, specifika insatser och individinsatser. Arbetet tar sikte på ungdomar som är 12–14 år. De har planer på att på sikt utöka verksamheten till att omfatta ungdomar som är 15–17 år och att börja arbeta med individinsatser mot de som är 18–23 år. Bland de generella insatserna kan nämnas föreläsningar om alkohol och

⁶ Egge, M. m.fl. (2008): *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene. En evaluering av praksis i fem kommuner*. Samarbeidsrapport NIBR/Politihøgskolen 2008.

droger som riktar sig till alla föräldrar som har barn som går i skolan.

En specifik insats som ges inom ramen för SSP är s.k. familjekurser. Där ges 12 familjer åt gången undervisning om det danska samhället, varvid polis och socialtjänst besöks. Kursen pågår under sex månader. En annan specifik insats som SSP arbetar med är att få kriminella ungdomar att i stället engagera sig i idrottsföreningar eller fritidsgårdar.

Individinsatserna har delats upp i fyra nivåer:

- I nivå 1 agerar de lokala grupperna beträffande ungdomar som de är bekymrade för. De ser till att polis och socialtjänst tar kontakt med föräldrarna och diskuterar behovet av insatser.
- I nivå 2 agerar de lokala grupperna när en ungdom begår brott för första gången. Socialtjänsten och polisen ska då inom sju arbetsdagar göra ett hembesök. Åtgärden går ut på att understryka allvaret i situationen.
- I nivå 3 agerar ledningsgrupperna. Det är fråga om ungdomar som begår allvarliga brott såsom inbrott och vapenbrott. Ledningsgruppen beslutar om en gemensam insats från alla samverkansparter.
- I nivå 4 agerar ledningsgrupperna. De ingriper mot ungdomar som ägnar sig åt personfarlig kriminalitet, t.ex. personrån. Vid en sådan händelse samlas ledningsgruppen omedelbart.

Storbritannien

I en rad länder diskuteras för närvarande hur man bättre ska kunna förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar. I England och Wales har man sedan knappt tio år tillbaka en särskild samarbetsform som ansvarar för unga lagöverträdare, s.k. Youth Offending Team (YOT). Ett sådant lokalt team består av representanter från polisen, socialtjänsten, skolan och i vissa fall från andra myndigheter som kriminalvården och hälso- och sjukvården. När en ung person begått brott sammankallar teamet till ett möte med den unge och hans eller hennes föräldrar. Vid mötet diskuteras lämpliga åtgärder för den unge, exempelvis att anordna ett medlingsmöte mellan gärningsmannen och brottsoffer. Vid allvarligare brott eller

om det finns misstankar om att den unge är med i ett gäng kan teamet besluta om mer ingripande åtgärder.

På senare tid har man uppmärksammat problemen med gängrelaterad brottslighet, framför allt i de större städerna. År 2001 startade projektet Manchester Multi-Agency Gang Strategy (MMAGS). Utgångspunkten för projektet var att problemen med kriminella ungdomsgäng inte kunde lösas av rättsväsendets myndigheter själva utan arbetet behövde ske i samverkan mellan olika lokala myndigheter. En arbetsgrupp bestående av poliser, socialsekreterare och före detta gängmedlemmar arbetar med att ge stöd till brottsoffer och vittnen samt att identifiera unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk och deras familjer. Särskilda insatser avseende utbildning och sysselsättning för personer som dömts för gängrelaterad brottslighet har också utarbetats. Den grövre våldsbrottsligheten i Manchester har, enligt uppgifter till utredningen, minskat de senaste åren vilket delvis tros bero på strategin. I en utvärdering av genomförandet av verksamheten framkom emellertid att det funnits svårigheter med att få de medverkande myndigheterna att hålla fast vid den gemensamt framtagna inriktningen.⁷

USA

Störst erfarenhet av insatser för att förhindra unga från att gå med i kriminella grupperingar finns utan tvekan i USA. Det amerikanska Justitiedepartementet har också publicerat flera rapporter som tar upp olika typer av förebyggande insatser.⁸ Erfarenhet och forskning har visat att insatser som fokuserar på kända riskfaktorer för att en ung person ska gå med i en kriminell gruppering har störst chans att nå framgång. Generella insatser, av typ informationskampanjer och åtgärdsprogram riktad till samtliga skolelever har som regel mindre effekter.

Eftersom skolan samlar i stort sett samtliga ungdomar har det blivit en naturlig plats för olika typer av brottsförebyggande insatser. Polisen i USA, men även i andra länder, har sedan början

⁷ Bullock och Tilley (2008) *Understanding and tackling Gang violence Crime Prevention and Community Safety*, 10 (36–47).

⁸ Se t.ex. Reed, W. L. & Decker, S. H. (2002). *Responding to Gangs: Evaluation and Research*. National Institute of Justice. Howell, J. C. (1995): *Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders*. US Department of Justice.

av 1980-talet använt sig av strukturerade undervisningsmaterial för att dels påverka unga att säga nej till droger, dels stå emot trycket att bli gängmedlemmar. Genom programmen DARE (Drug Abuse Resistance Education) respektive GREAT (Gang Resistance Education and Training) undervisas en stor del av de amerikanska skoleleverna av polis. DARE-programmet har även prövats i Sverige under namnet VÅGA-programmet. En omfattande utvärdering visade dock att elever som deltagit i programmet inte hade prövat narkotika i mindre utsträckning än elever som inte deltagit.⁹ Trots att ett flertal amerikanska utvärderingar entydigt visat att programmet saknar effekt och att rekommendationerna har varit att avbryta programmet så tycks det fortfarande vara mycket populärt.

Det andra programmet, GREAT, liknar DARE men är ännu så länge inte lika spritt i USA eller övriga världen. Programmet vänder sig till elever i 13–14 års ålder och innebär att polisen ansvarar för nio enskilda lektioner där eleverna bl.a. undervisas i konflikt-hantering, beslutsfattande och kunskaper för att kunna säga nej till gäng. Utvärderingar så här långt har inte visat att programmet har några mätbar effekter på ungdomars medverkan i gäng.¹⁰

I såväl USA som i Storbritannien har många skolor ett förstärkt och utökat samarbetet med polisen.¹¹ I vissa skolor i England informerar skolpersonal polisen om man misstänker att en elev är med i en kriminell gruppering (eller om eleven är inblandad i allvarligare brottslighet). Både skolan och polisen arbetar sedan aktivt med att förhindra att den unge utvecklar en kriminell livsstil. I Seattle har flera gymnasieskolor numera polis som dagligen patrullerar skolområdena eftersom problemen med gängbrottslighet har tilltagit i skolorna. Valfungerande skolor är sammanfattningsvis viktiga för att hindra att kriminella normsystem skapas bland barn och ungdomar.

⁹ *Ungdomar, droger och polisens insatser*. Brå rapport 1999:1.

¹⁰ Esbensen, F.-A. (2004). *Evaluating G.R.E.A.T.: A School-Based Gang Prevention Program*. National Institute of Justice.

¹¹ Gulen, E. (2010). *School Resource Officer Programs*. Texas Law Enforcement Management and Administrative Statistics Program, Vol. 17 No. 2.

Australien

I delstaten Victoria i Australien finns en fristående stiftelse kallad Youth Foundation som arbetar med kriminella ungdomar. I styrelsen för stiftelsen ingår bl.a. den högsta polischefen och annan personal från rättsväsendet samt kommunala och fackliga representanter. Även näringslivet finns representerat. Styrelsen träffas var tredje månad och följer upp verksamheten och diskuterar utvecklingen.

Youth Foundation bildades på initiativ av den dåvarande polischefen och det är i huvudsak polisen i Victoria som finansierar stiftelsen. Stiftelsen har sex mål: 1. Skapa tvärstrukturellt samarbete i ungdomsfrågor. 2. Fördela pengar till projekt. 3. Fungera som en kunskapsbank. 4. Skräddarsy lösningar i individärenden. 5. Skapa samverkan inom polisen och i samhället. 6. Anordna workshops och seminarium i ungdomsfrågor.

Syftet med stiftelsens verksamhet är att hitta nya angreppssätt och bryta barriärer vad avser ungdomskriminalitet, uppmuntra entreprenörskap och sprida goda exempel. En lärare, polis eller psykolog kan komma med ett individärende eller en idé till stiftelsen och få hjälp med råd eller pengar till ett projekt. Man får själv ansvara för sitt ärende och för att organisera projektet eller samarbetet.

Föreståndare för stiftelsen är en tidigare polis vars lön betalas till hälften av polisen och till en fjärdedel var av kommunen och domstolen. Stiftelsen är helt fristående från polisen och bedriver ingen egen myndighetsutövning. Därför kan stiftelsen agera mycket friare än om verksamheten hade legat inom polisen. Många människor vill hjälpa ungdomarna och polischefen i Victoria kan då hänvisa dem till stiftelsen. Ett exempel som kommit till utredningens kännedom är en byggmästare som läste i tidningen om svårigheterna för kriminella ungdomar att få arbete. Han vände sig då till stiftelsen och erbjöd att hans företag skulle kunna hjälpa till med ett antal jobb för ungdomar som avtjänat fängelsestraff.

Många ideella föreningar driver projekt riktade till ungdomar med hjälp av stiftelsen. Vanligast är att man skräddarsyr insatserna för varje person. Det handlar om hjälp mot missbruk, att återuppbygga relationer med familj och skola, att lämna gäng och att bryta dåliga beteenden. Man påbörjar detta arbete redan under anstaltstiden om personen sitter i fängelse. På så sätt används tiden konstruktivt och den intagne är förhoppningsvis bättre rustad att

fullfölja projektet när han lämnar fängelset. Det är viktigt att insatserna tar hänsyn till ungdomens intressen och pågår under lång tid. Man jobbar med små grupper och hellre få ärenden men hög kvalitet än motsatsen.

6 Överväganden och förslag – nyrekrytering

Att bryta mot regler och normer är inte ovanligt i ungdomsåren. Såväl forskning som annan erfarenhet har visat att de allra flesta unga som begår brott upphör med det i övre tonåren. En mindre grupp – av framför allt unga män – fortsätter dock att begå brott och då ofta tillsammans med andra i kriminella nätverk. Kännetecknande för dessa personer är att de som regel under lång tid har haft problematiska relationer till sina föräldrar, att de har misslyckats i skolan och att skolan har misslyckats med att få dem intresserade av skolarbetet. Unga med en allvarigare kriminell belastning har inte sällan kamrater med en likartad bakgrund och en inte obetydlig andel har psykiska problem. Deras brottsdebut har många gånger skett tidigt i livet. Unga som deltar i kriminella nätverk känner ofta varandra från skolan eller bostadsområdet, men grupperingar kan även uppstå i samband med att den unge har varit placerad på institution eller i familjehem. Unga män med en tidig kriminell livsstil har ofta på grund av ofullständiga betyg från skolan svårt att komma in på arbetsmarknaden. Även det faktum att de förekommer i belastningsregistret har betydelse, såväl vad gäller möjligheter till utbildning som arbete. Att motverka att unga hamnar utanför – i skolan eller i arbetslivet – är en nyckel till framgång i det brottsförebyggande arbetet.

I de fall socialtjänsten har vidtagit insatser för att stödja och hjälpa en ung person har insatserna alltför ofta inte resulterat i att den unge upphört med brott. Inte heller insatser vidtagna av Statens institutionsstyrelse eller av Kriminalvården är särskilt framgångsrika vad gäller att förmå unga personer att upphöra med brott. Majoriteten av unga som döms till socialtjänstpåföljder, slutna ungdomsvård eller kriminalvårdspåföljder återfaller i ny brottslighet.

För att återfallen i brott ska minska och nyrekryteringen till kriminella grupperingar förhindras behöver samhällets gemensamma resurser användas på ett mer strukturerat och uthålligt sätt. Ju bättre samhället blir på att förebygga brott generellt desto färre unga kommer att rekryteras till kriminella grupperingar. Det är givetvis av central betydelse att det brottsförebyggande arbetet tar sin utgångspunkt i barns och ungas behov och förutsättningar och att deras intressen och synpunkter beaktas.

6.1 Tidiga, tydliga och samordnade insatser

Bedömning: För att samhället ska lyckas minska nyrekryteringen till kriminella grupperingar krävs tidiga, tydliga och samordnade insatser mot ungas brottslighet och beteenden som innebär en risk för brottslighet.

Det har under utredningens arbete återkommande konstaterats att tidiga, tydliga och samordnade insatser är grundförutsättningar för att samhället ska lyckas minska nyrekryteringen till kriminella nätverk. Det har däremot inte framkommit några entydiga önskemål om att straffmyndighetsåldern bör sänkas från nuvarande 15 år. Synpunkter vad gäller tidsfrister vid ungdomsärenden och vem som bör leda förundersökningar i sådana ärenden, har dock kommit upp i samtal med företrädare för polis och åklagare. I likhet med vad Riksrevisionen¹ konstaterat i en rapport från 2009 har många påtalat att handläggningstiderna i ungdomsärenden är alltför långa. I januari 2010 redovisade Åklagarmyndigheten rapporten *Nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott*. I rapporten konstateras att förundersökningsledning och samverkansinsatser ska tillmätas ett större värde än vad som hittills har gjorts. Det innebär bl.a. att åklagare ska ge polisen utredningsdirektiv så tidigt som möjligt och fortlöpande följa utredningsarbetet. En aktiv förundersökningsledning innefattar uppgiften att svara för att skyndsamhetskravet och frister som gäller i ungdomsärenden följs.

Utredningen vill i detta sammanhang lyfta fram frågan om hur samhället på bästa sätt bör hantera unga lagöverträdare. Av stor vikt är att utredningar av ungas brottslighet sker så nära den unges

¹ *Hantering av unga lagöverträdare – en utdragen process* RiR 2009:12.

hemort som möjligt och att centrala personer i den unges nätverk involveras. Det juridiska system som träder in när straffmyndiga personer misstänks för brott är inte alltid ändamålsenligt för att uppnå en snabb och tydlig reaktion. Den absoluta åtalsplikten kan vara en bidragande faktor till att rättsväsendets handläggningstider många gånger blir långa. Ett system med en relativ åtalsplikt och större möjligheter till s.k. diskretionära beslut, exempelvis rapporteftergift och förundersökningsbegränsning, i kombination med de förslag som lämnas i detta betänkande, skulle medföra att insatser för unga lagöverträdare blir tydligare och mer lokalt förankrade. Det får emellertid anses lika utanför utredningens uppdrag att föreslå ändringar av den straffprocessuella ordningen.

Utredningen har flera gånger fått höra att det behövs ett forum där åtgärder mot ungdomsbrottsligheten kan samordnas. Särskilt mot bakgrund av att de satsningar som nu görs mot den organiserade brottsligheten kan leda till att de kriminella grupperingarna intensifierar sina rekryteringsförsök, är det viktigt att arbetet mot nyrekryteringen samordnas för att få bästa effekt.

I arbetet mot ungas brottslighet i allmänhet och insatserna för att minska nyrekryteringen till kriminella grupperingar i synnerhet, krävs uthållighet och en samverkansform där man arbetar långsiktigt och strukturerat. Dessutom har framförts att det behövs reguljära former där socialtjänst, skola och polis kan samordna sina insatser. Dessa myndigheter behöver även möta det övriga samhället, såsom fritidsgårdar, näringsliv och organisationer, för att planera gemensamma åtgärder. Traditionella och landsomfattande organisationer som idrottsrörelsen, trossamfund och ungdomsföreningar är exempel på organisationer vars resurser skulle kunna tas tillvara mycket bättre i arbetet mot rekrytering till kriminella nätverk.

6.2 Samordnade insatser mot nyrekrytering

6.2.1 Sociala insatsgrupper

Förslag: Sociala insatsgrupper med socialtjänst, polis och skola bildas på lokal nivå. Socialtjänsten ska ha huvudansvaret för dessa insatsgrupper. I de sociala insatsgrupperna ska åtgärder mot nyrekrytering till kriminella nätverk koordineras på individnivå.

Vid behov ska även representanter från Statens institutionsstyrelse (SiS), Kriminalvården, missbruksvården och psykiatrin kopplas till insatsgruppernas arbete. Även ideella organisationer och näringslivet ska kunna bidra till verksamheten.

Det finns ett klart behov av att stärka samverkan kring unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk. Samhällets insatser beträffande dessa ungdomar måste koordineras och följas upp. Huvudansvaret för arbetet måste även fortsättningsvis vila på socialtjänsten i den kommun där den unge bor. Samtidigt står det klart att det många gånger är polisen, men också personal inom skolan, som först får kännedom om unga som riskerar att rekryteras till kriminella nätverk. Därför är polis och skola viktiga att ha med tidigt i arbetet mot nyrekryteringen. Unga som har äldre syskon som är kriminellt belastade bör särskilt uppmärksammas av de sociala insatsgrupperna.

Många ungdomar som riskerar att dras in i allvarigare kriminalitet har problem med missbruk av beroendeframkallande medel. Ofta finns även en bakomliggande psykisk problematik som bidragit till att man befinner sig i en risksituation. Utöver socialtjänst, skola och polis måste därför en myndighetsöver-skridande samverkan vid behov kunna breddas till att omfatta både missbruksvård och psykiatri. Även Kriminalvården respektive Statens institutionsstyrelse (SiS) är viktiga samarbetsparter om den unge är klient hos dessa myndigheter. Förutom myndigheter har även ideella organisationer och det lokala näringslivet resurser som kan mobiliseras för att hjälpa unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk.

Det är utredningens uppfattning att det behövs en lokal samarbetsform där insatser för unga i risksituationer kan koordineras på individnivå. Därför föreslås att det bildas sociala insatsgrupper där hjälp och stöd från ovannämnda myndigheter m.fl. kan samordnas under ledning av socialtjänsten. Det är även av största vikt att den unge, dennes föräldrar och eventuellt andra anhöriga görs delaktiga i detta arbete. Syftet med insatsgrupperna ska vara att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk. Framför allt ska detta ske genom att underlätta för den unge och hans föräldrar under den ofta turbulenta tonårsperioden. Målgruppen är i huvudsak unga under 21 år. Som redovisas i kapitel 9 kan de sociala insatsgrupperna i vissa fall även komma att användas i

arbetet för att underlätta för personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar.²

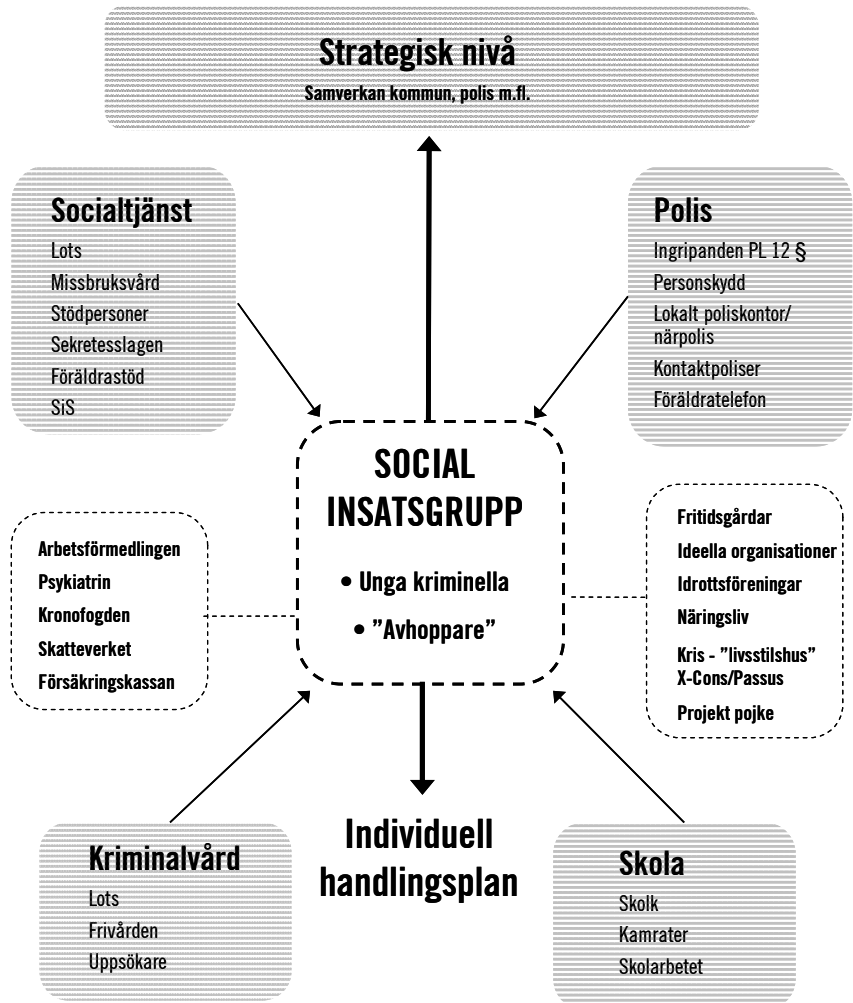
En social insatsgrupp bör finnas i varje kommun. I socialt utsatta områden eller stora kommuner kan det behövas flera sociala insatsgrupper. De sociala insatsgrupperna ska inte ersätta de åtgärder som görs i dag för den absoluta majoriteten av unga lagöverträdare. Insatsgrupperna ska särskilt fokusera sitt arbete på den begränsade grupp av unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk. Enligt utredningens uppskattning handlar det om ca 5 000 personer under 21 år, varav 1 200 i Storstockholm, 600 i Storgöteborg och 400 i Stormalmö.³

De samverkande myndigheterna ska vardera utse en kontaktperson som ska ingå i insatsgrupperna. I det följande redovisas närmare strukturen för och verksamheten i de sociala insatsgrupperna. I figuren nedan ges en sammanfattande beskrivning av en social insatsgrupp.

² De sociala insatsgrupperna kan även fånga upp hot och trakasserier från personer med kopplingar till kriminella grupperingar mot socialsekreterare, andra myndighetspersoner eller företagare och enskilda. Som redovisades i avsnitt 5.4 har den myndighetsgemensamma satsning mot gängbrottsligheten som görs i Manchester (MMAGS) också i uppgift att ge stöd till brottsoffer och vittnen.

³ För storstadsområdena innebär det i genomsnitt 45 unga per kommun.

Figur 6.1 Social insatsgrupp



6.2.2 Den strategiska nivån för de sociala insatsgrupperna

Förslag: Befintlig chefssamverkan ska i möjligaste mån användas för att besluta omfattningen och inriktningen av de sociala insatsgruppernas verksamhet. Den strategiska nivån ska också följa upp arbetet i insatsgrupperna.

Inledning

Vid utredningens möten med olika experter har de flesta påtalat behovet av ett särskilt forum som arbetar mot nyrekrytering till kriminella nätverk. Samtidigt har personer som arbetar inom socialtjänsten, skolan och polisen framfört att de redan samverkar, på ett övergripande plan, i brottsförebyggande frågor. Många har uttryckt att de inte är i behov av ytterligare en strategisk samverkansgrupp utan snarare av att samverkan ska fyllas med konkret innehåll. En utgångspunkt vid genomförandet av förslaget med sociala insatsgrupper är därför att så långt som möjligt utnyttja redan befintliga samverkansstrukturer i stället för att uppfinna nya.

Handlingsplanen Samverkan Polis och kommun

En redan befintlig samverkansstruktur beskrivs i handlingsplanen *Samverkan Polis och kommun*, som Rikspolisstyrelsen överlämnade till Justitiedepartementet i januari 2008.⁴ Handlingsplanen innehåller dels förslag till hur polisen ska effektivisera samverkan med landets kommuner, dels förslag till konkreta åtgärder för att skapa en effektiv och lokalt förankrad polisverksamhet. Enligt handlingsplanen ska en överenskommelse om samverkan mellan polis och kommun tecknas på strategisk nivå av länspolismästaren och kommunstyrelsens ordförande eller representanter som utsetts att företräda polis- respektive kommunledning. I de tre storstadsmyndigheterna kan andra nivåer förekomma. Vidare kan en överenskommelse med grupper av små glesbygdskommuner och en polismyndighet vara att föredra.

I överenskommelsen förbinder sig båda parter skriftligen att i samverkan, utifrån sina samhällsuppdrag, arbeta brottsförebygg-

⁴ Handlingsplan *Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*, Rikspolisstyrelsen den 29 januari 2008, dnr PoA-480-5788/06.

ande mot ett eller flera problemområden. Den strategiska överenskommelsen ligger sedan till grund för det fortsatta operativa brottsförebyggande arbetet i lokala brottsförebyggande råd eller motsvarande samverkansformer som finns i kommunen.

Utgångspunkten för en fungerande samverkan är att polisen och kommunen kan enas kring en gemensam uppfattning om vilka problem som finns lokalt. För att skapa en sådan gemensam lägesbild behöver polisen och kommunen beskriva sin uppfattning om det rådande läget utifrån det faktaunderlag som var och en av parterna förfogar över. Den gemensamma lägesbilden utgör grunden för att i en gemensam överenskommelse kunna prioritera inom vilka områden samverkan ska ske samt vilka åtaganden var och en ska göra i detta arbete.

Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och Brottsförebyggande rådet har inlett ett samarbete för att omsätta handlingsplanen *Samverkan Polis och kommun* till praktisk verksamhet. I dagsläget har enligt uppgift ca 150 samarbetsavtal slutits mellan polisen och kommunerna.

Samhällsråd

En annan samarbetsstruktur är modellen med samhällsråd, som finns beskriven i promemorian *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag* (Ds 2008:38). Till skillnad från handlingsplanen *Samverkan Polis och kommun* har samhällsråden i första hand till uppgift att arbeta mot den grova organiserade brottsligheten. En annan skillnad är att samhällsråden ska ha en sammansättning som speglar att de är forum för ett brett samhällsengagemang. I samhällsråden kan därför utöver polis och kommun även fasta eller adjungerade representanter från bl.a. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelsen, Migrationsverket, näringslivet och arbetstagarföreningar finnas. Flera polismyndigheter har på senare tid startat samhällsråd, t.ex. i Västerås och Örebro.

Överväganden

Handlingsplanen *Samverkan Polis och kommun* har på kort tid fått ett stort genomslag. Därför kan den överenskommelse på strategisk nivå som tecknas mellan polis och kommun enligt handlingsplanen även avse beslut om att bilda sociala insatsgrupper. I avtalet kan parterna också bestämma omfattningen av insatsgruppernas arbete. Enligt utredningen bör den strategiska samverkan mellan polis och kommun utvecklas, i linje med förslaget om samhällsråd, så att fler parter omfattas än enbart polis och kommun. Ett exempel på en sådan bredare strategisk samverkan är de s.k. chefsråden i Stockholms län (se avsnitt 5.1). När väl en social insatsgrupp bildats blir en central uppgift för den strategiska nivån att följa upp verksamheten.

6.2.3 Den operativa verksamheten i de sociala insatsgrupperna

Förslag: De sociala insatsgrupperna ska arbeta med unga som riskerar att rekryteras till kriminella nätverk. För dessa personer ska individuella handlingsplaner upprättas. Insatsgrupperna ska även ha möjlighet att initiera generella åtgärder för att motverka att kriminella nätverk etableras. Vidare ska insatsgruppernas verksamhet årligen redovisas till den strategiska nivån.

Individeriktade insatser

De möten och hearingar som utredningen hållit har visat på ett påtagligt behov av att kunna arbeta med gemensamma individuella insatser för unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk. Samverkan i dag fungerar inte tillfredsställande och bristerna kan leda till att myndigheterna missar unga personer som riskerar att dras in i allvarligare brottslighet. Denna slutsats får också stöd av den nyligen redovisade promemorian *Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet* (se avsnitt 1.3). I promemorian konstateras att det finns få goda exempel på samverkan som syftar till att tidigt identifiera den förhållandevis lilla andel unga som löper risk att utveckla en vanekriminell livsstil. Det finns sammanfattningsvis ett uppenbart

behov av att samplanera individuella och långsiktigt uthålliga insatser.

En central uppgift för de sociala insatsgrupperna blir att kartlägga och identifiera de ungdomar som mera omedelbart är på väg in i gängkriminalitet och försöka stärka deras s.k. skyddsfaktorer. För att ett sådant kartläggningsarbete ska kunna utföras föreslås dels en lättnad av socialtjänstsektessen i förhållande till polisen (se vidare avsnitt 6.5), dels att en särskild riskbedömningsmanual utarbetas (se vidare avsnitt 6.6).

Det nu beskrivna arbetet med individrelaterade insatser bör av sekretesskäl föras av socialtjänsten och polisen. Men det är viktigt att skolan där den unge går involveras i arbetet. Insatsgruppen får i det enskilda fallet pröva om ytterligare myndigheter bör engageras. Som angetts tidigare lär ett nära samarbete med Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse (SiS), missbruksvården och psykiatrin i vissa fall vara behövlig. Detta samarbete får ske inom de ramar som sekretessbestämmelserna sätter.

I arbetet med att stärka ungdomars skyddsfaktorer är frivilligorganisationer och näringslivet mycket viktiga. Som exempel kan idrotts- och musikföreningar hjälpa till med att engagera den unge i fritidsaktiviteter. Företagare kan bidra med mentorskap på vägen mot yrkeslivet och erbjuda arbete eller praktikplatser.

Individuella handlingsplaner, m.m.

Samverkansparterna ska som tidigare nämnts representeras av kontaktpersoner som knyts till de sociala insatsgrupperna. Dessa kontaktpersonerna kan vara första linjens chefer på operativ nivå eller annars ha mandat att fatta beslut om faktiska insatser. Dessa kontaktpersoner bör träffas regelbundet, åtminstone en gång per månad. Vid mötena ska individuella handlingsplaner utarbetas med tydliga mål om vad som behöver göras för att den unge ska upphöra med brott. Den unge och hans föräldrar ska delta vid utformningen av handlingsplanen. I planen ska anges vilka åtgärder som ska vidtas och av vem. Det bör givetvis följas upp att de planerade åtgärderna utförs och att planen justeras och utvecklas över tid. En återkommande uppföljning ska göras för varje aktuell person.

Lots, m.m.

Socialtjänsten ska som tidigare nämnts ha ett huvudansvar för de sociala insatsgrupperna. Detta innefattar även att utse en socialsekreterare som får fungera som lots för den unge. Lotsfunktionen innebär bl.a. att vara ett stöd för den unge och verka för att de beslutade åtgärderna i den individuella handlingsplanen genomförs.

Det har framkommit att många unga vill ha kontakt med en vuxen som de känner förtroende för och som de kan prata med om olika problem och funderingar. För unga som riskerar att dras in i allvarigare kriminalitet kan det antas att behovet av en fungerande vuxenkontakt är särskilt stor. Ofta kan lotsen fylla denna roll. I annat fall kan det bli aktuellt att även förordna en särskild stödperson för den unge enligt socialtjänstlagen (2001:453).⁵ En sådan stödperson behöver inte vara en socialtjänsteman utan kan lika väl komma från exempelvis polisen, skolan, kyrkan, en ideell organisation som exempelvis Unga Kris eller X-Cons, ett företag eller en idrottsförening.

Övergripande verksamhet

De sociala insatsgrupperna ska även kunna utföra arbete på en mer allmän nivå där utbyte av uppgifter om enskilda personer inte behövs. Det kan exempelvis handla om arbete mot rekrytering till kriminella nätverk eller gäng vid en viss skola eller fritidsgård. Ett sådant allmänt hållet arbete kan föras utan hinder av sekretess. Kommunen kan t.ex. genomföra riktade informationsinsatser i sina skolor och då mot både elever och deras föräldrar. En sådan informationsinsats kan med fördel samplaneras med polisen och organisationer som jobbar med kriminellt belastade ungdomar, t.ex. Unga KRIS, X-Cons och Fryshuset eller liknande verksamheter. Som exempel kan information behöva spridas om kriminella grupperingar, hur de rekryter, vilken typ av brottslighet de ligger bakom och vad denna brottslighet får för följder. Även det ofta miserabla liv som medlemmarna i grupperingarna hamnar i är viktigt att tala om.

Ofta poängteras vikten av att arbeta mot s.k. kriminella förebilder, dvs. det fåtalet medlemmar i kriminella grupperingar som får

⁵ Det som avses är bestämmelserna om kontaktperson eller särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 § tredje och fjärde stycket socialtjänstlagen.

ett reellt utbyte av verksamheten och som rör sig med mycket kontanter, fina klockor, dyra bilar m.m. Dessa personer har ofta stora skulder som är lämnade för indrivning. I arbetet med att komma åt de kriminella tillgångarna kan Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket bidra med insatser i form av exempelvis utmätningar och skatterevisioner. Polisen har vad gäller dessa s.k. kriminella förebilder en självklar roll att spela, exempelvis genom att ha dessa personer under uppsikt. Ett sådant samlat och ökat ”tryck” mot de s.k. kriminella förebilderna kan ha en avhållande effekt på den som överväger att ge sig in i ett kriminellt nätverk. För att polisen ska kunna inrikta sitt arbete mot unga som riskerar att rekryteras till kriminella grupperingar föreslås därför en ändring i polislagen (se vidare avsnitt 6.7).

Åtterrapporering och uppföljning

För att arbetet i de sociala insatsgrupperna ska kunna utvecklas positivt är det viktigt att det dels finns tillgång till professionell handledning och stöd, dels att ett kontinuerligt kunskapsutbyte mellan insatsgrupperna kan ske. Utredningen föreslår nedan att Brottsförebyggande rådet, i samverkan med andra centrala myndigheter, får i uppdrag att stödja genomförandet av förslaget om sociala insatsgrupper. Detta bör leda till att goda exempel sprids och att en enhetlighet i arbetet uppnås.

Det är av stor betydelse att den strategiska nivån, som består av höga chefer, kontinuerligt följer upp resultaten av de sociala insatsgruppernas arbete. De sociala insatsgrupperna ska därför i vart fall årligen redovisa sitt arbete till den strategiska nivån. Lika viktigt är det att arbetet i insatsgrupperna kontinuerligt följs upp och utvärderas av kontaktpersonerna själva. Den övergripande målsättningen är att unga som blir aktuella vid en social insatsgrupp ska komma på rätt ”köl”. Hur detta ska ske ser sannolikt olika ut för olika personer. I de fall den unge återfaller eller fortsätter in i allvarlig brottslighet bör den sociala insatsgruppen ha någon form av ”haverikommission” för att utreda vad som gått fel.

Utvecklingen av de sociala insatsgrupperna

På sikt ser utredningen att de sociala insatsgruppernas verksamhet kan breddas ytterligare. Ett tänkbart utvecklingsområde är att insatsgrupperna blir lokala forum där åklagare som ska meddela en ung gärningsman åtalsunderlåtelse kan kalla den unge och dennes föräldrar tillsammans med polisen och socialtjänsten till ett s.k. orossamtal. Vidare kan unga som dömts för brott kallas till insatsgruppen för att där gå igenom vad domen innebär. Avslutningsvis kan även kommunernas medlingsverksamhet för unga lagöverträdare med fördel förläggas till en social insatsgrupp. Utgångspunkten är emellertid att de sociala insatsgrupperna inledningsvis ska fokusera verksamheten på unga som riskerar att rekryteras till kriminella grupperingar.

6.2.4 Arbetet i en social insatsgrupp – ett exempel

Nedan ges en närmare beskrivning av hur verksamheten i en social insatsgrupp skulle kunna se ut.

Daniel, som är 15 år, bor i en förort tillsammans med sin mamma och två äldre bröder. De äldre bröderna har sedan en längre tid tillbaka varit brottsaktiva och båda är i dag med i en kriminell gruppering på orten. Familjens sociala situation, som emellanåt är mycket besvärlig, är känd av socialtjänsten. Enskilda punktinsatser har genomförts, dock utan långvarigt resultat.

Daniel prövade alkohol redan som 11-åring. Vid 12 års ålder började han även använda hasch. Det var hans bröder som ordnade fram droger. I början klarade Daniel av skolan och mamman märkte inte av hans missbruk, men i årskurs 7 förändrades situationen påtagligt. Daniel började skolka och han hade stora samarbetssvårigheter, både med lärare och klasskamrater. Daniel sålde hasch till kamrater i skolan men ganska snabbt fick han skulder till sina bröder och deras kompisar. Daniels skulder ledde till att han ofta var hotad och ibland inblandad i våldssituationer på skolan. I ett underrättelseuppslag från en kontaktpolis i skolan framkom bl.a. att Daniel allt oftare umgicks med äldre kriminella i området. Det fanns även tips om att Daniel varit delaktig i personrån.

Inför ett möte i den sociala insatsgruppen får närpolischefen och skolans kontaktperson i uppdrag att sammanställa den information man har om Daniels situation. Vid mötet konstaterar socialtjänsten att fokus och tidigare insatser har legat på Daniels bröder, vilket har medfört att han har kommit i skymundan. I skolan har situationen

varit mycket stökig och rektorn har vid flera tillfällen övervägt att polisanmäla Daniel bl.a. för olaga hot. Mot bakgrund av Daniels relationer och sociala nätverk gör polisen och de övriga kontaktpersonerna i den sociala insatsgruppen bedömningen att han löper stor risk att rekryteras till den kriminella grupperingen på orten. Vid mötet beslutas att den sociala insatsgruppen omgående ska kalla till ett möte med Daniel och hans mamma samt en lärare som Daniel har förtroende för. En individuell handlingsplan ska tas fram tillsammans med mamman och Daniel. Mamman kommer bl.a. att erbjudas föräldrastöd. Skolan får i uppgift att följa upp Daniels frånvaro och man kommer även att utse en lots åt honom samt diskutera förslag till fritidsaktiviteter och någon lämplig stödperson på fritiden. Polis-kontoret i området kommer att informeras om handlingsplanen.

6.2.5 Genomförandet

Förslag: Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att verka för att sociala insatsgrupper bildas i enlighet med utredningens förslag. Uppdraget ska utföras i nära samverkan med Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting. Brå ska även samråda med andra myndigheter som berörs av uppdraget.

Samverkan mellan socialtjänst, skola och polis har en förhållandevis lång tradition i Sverige. Formerna för detta samarbete ser, av förklarliga skäl, olika ut i landet. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser utredningen att ambitionsnivån för detta samarbete bör höjas. Genom att inrätta sociala insatsgrupper, särskilt i kommuner där förekomsten av kriminella grupperingar är mer påtaglig, får arbetet en tydlig och mer operativ fokusering.

Brå har redan i uppdrag av regeringen att medverka till att arbetet på lokal nivå mot den grova organiserade brottsligheten mobiliseras runt om i landet (se *bilaga 2*). Brå fullgör detta uppdrag bl.a. genom att delta i arbetet med att omsätta handlingsplanen *Samverkan Polis och kommun* till praktisk verksamhet. Som en fortsättning på detta uppdrag anser utredningen att det är mest lämpligt att Brå får i uppdrag att verka för att sociala insatsgrupper bildas på lokal nivå. I uppdraget ska ingå att stödja och utveckla samt följa upp arbetet mot nyrekrytering till kriminella nätverk.

Det är viktigt att Brå genomför uppdraget i nära samverkan med Rikspolisstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting vilka

står bakom den nämnda handlingsplanen. Brå bör även samråda med andra relevanta myndigheter med verksamhet på lokal och regional nivå och berörda ideella organisationer i samband med genomförandet av uppdraget.

Det går inte att bortse från att problemen med nyrekrytering till kriminella grupperingar är större i vissa kommuner och orter, däribland de tre storstadsregionerna. Brå ska därför i första hand koncentrera sitt arbete till dessa orter eller kommuner. Brå ska även ge stöd och information till andra kommuner som avser att mobilisera arbetet mot nyrekrytering till kriminella grupperingar.

6.3 Lokala poliskontor

Förslag: Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att verka för att polismyndigheterna etablerar lokala poliskontor i bostadsområden där det bedöms finnas ett särskilt behov av polisiär närvaro. Polisens verksamhet i dessa områden ska framför allt vara inriktad på att i bred samverkan förebygga ungdomsbrott. En lokalt förankrad polisverksamhet ska bidra till att arbetet i de sociala insatsgrupperna blir effektivt.

För att nå framgång i arbetet med att förhindra rekrytering till kriminella grupperingar måste myndigheter och andra arbeta långsiktigt och uthålligt på lokal nivå. Det är också viktigt att samverka mellan myndigheter och andra organisationer i enskilda ärenden förstärks. Genom förslaget att bilda sociala insatsgrupper anser utredningen att förutsättningarna för att motverka nyrekryteringen ökar avsevärt. Socialtjänsten ska vara huvudansvarig för de sociala insatsgrupperna men även polisen har ett särskilt ansvar att främja att sådana insatsgrupper kommer till stånd.

Polismyndigheten i Stockholms län har, som redovisats i kapitel 5, inrättat 27 lokala poliskontor sedan 2006. Grundtanken med lokala poliskontor, som kan ses som en vidareutveckling av närpolisverksamheten, är att polisen måste arbeta nära de boende och andra som finns i lokalsamhället och ha goda kunskaper om problemen i området. Enkelt sammanfattat kan poliskontoren sägas vara en förstärkning av den befintliga närpolisverksamheten. Tanken är vidare att polisens resurser bör användas där behovet är som störst. Poliskontoren är en hörnsten i myndighetens brotts-

förebyggande strategi och verksamheten syftar bl.a. till att motverka att ungdomar rekryteras till kriminella nätverk.⁶

En mer detaljerad utvärdering av poliskontoren är påbörjad av Brottsförebyggande rådet. Redan nu kan det emellertid konstateras att polisens lokal- och personkännedom har ökat avsevärt. Vidare har de boende och andra som verkar i lokalsamhället lärt känna sin polis. Detta har inte gått utan konflikter i områden med omfattande kriminella ungdomsgång. Genom uthållig närvaro har ändå i de allra flesta fallen förtroendet för polisen ökat, vilket möjliggjort en utökad samverkan och informationsutbyte. Arbetsformen har även resulterat i att eventuella fördomar som poliser och ungdomar har om varandra minskat. Det finns slutligen tydliga indikationer på att brottsligheten har minskat och att tryggheten har ökat.

Som diskuterats tidigare är utsattheten för brott och andelen unga som begår brott påtagligt högre i vissa bostadsområden. Såväl svensk som internationell forskning har visat på samband mellan sociala faktorer, exempelvis arbetslöshet, och brott.⁷ Det finns således ett uppenbart behov av mer lokalt förankrad brottsförebyggande verksamhet i socialt utsatta bostadsområden. Av betydelse för att nå framgång i detta arbete är att det finns s.k. kontaktpoliser för skolorna. Syftet med ett tydligare samarbete mellan skola och polis är att det brottsförebyggande arbetet för barn och unga förstärks. Vidare kan det leda till bättre relationer mellan unga och polisen och öka elevernas förståelse för lagar och regler. Kontaktpoliser ska ha ansvaret för en eller flera skolor och vara nåbara för skolans personal, elever och föräldrar.

Utredningen föreslår att den polisiära närvaron förstärks i vissa bostadsområden genom att det inrättas lokala poliskontor, efter modell från Polismyndigheten i Stockholms län. Poliserna vid dessa kontor bör arbeta ute bland de ungdomar och andra som bor och verkar i bostadsområdet. En mer lokalt förankrad polisverksamhet leder långsiktigt till att förtroendet mellan polisen och de ungdomar och andra som bor i området stärks. Polisen ska även aktivt ingripa mot brottsliga handlingar och upprätthålla respekten för lag och ordning. Erfarenheterna har visat att goda kunskaper om lokala förhållanden är av betydelse då det gäller brottsutredningar, både vad avser ungdomsbrott och grov organiserad

⁶ Rapport *Poliskontor 2010*. Polismyndigheten i Stockholms län AA-124-87467-2009.

⁷ Wikström, P-O. H. (1991). *Urban crime, criminals and victims: The Swedish experience in an anglo-american perspective*. Springer.

brottslighet. Ungdomsperspektivet ska vara grundläggande i polis-kontorens arbete.

Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att verka för att polismyndigheterna etablerar lokala poliskontor i bostadsområden där det bedöms finnas ett särskilt behov av polisiär närvaro. Polisens verksamhet i dessa områden ska framför allt vara inriktad på att i bred samverkan förebygga ungdomsbrott. En lokalt förankrad polisverksamhet ska bidra till att arbetet i de sociala insatsgrupperna blir effektivt.

6.4 Projekt pojke: en särskild satsning på tonårspojkar och unga män

Förslag: Det bör omgående göras en omfattande satsning på tonårspojkar och unga män i de mest utsatta bostadsområdena. Satsningen ska avse yrkesträning, arbete och fritidssysselsättning och syfta till att motverka sociala problem, psykisk ohälsa och stereotypa könsroller.

Som diskuterats i kapitel 3 finns det ett samband mellan ungdomars utanförskap och risken för att de ska gå med i kriminella grupperingar. De oroligheter som förekommit i svenska förorter under senare tid, med bilbränder, stenkastning mot polis och räddningstjänst och stor skadegörelse kan till del ses i ljuset av vissa ungas sociala utanförskap. Olika underrättelserapporter från polisen har visat att unga som går med i kriminella nätverk i mycket stor utsträckning kommer från de socialt mest utsatta bostadsområdena. Forskning har också visat att det dels finns en tydlig koppling mellan psykisk ohälsa och allvarigare brottslighet, dels att unga i socialt utsatta områden generellt sett har en sämre psykisk hälsa. Unga män med utländsk bakgrund blir inte heller sällan fördomsfullt bemötta och utsatta för diskriminering.

Ungdomsstyrelsen fick 2006 i uppdrag att genomföra en satsning på förebyggande och främjande verksamhet för ungdomar i riskmiljöer.⁸ Syftet med insatsen var att minska risken för ungdomar att hamna i kriminalitet, missbruk eller socialt utanförskap och att bidra till utvecklingen av drogfria mötesplatser för ungdomar. Uppdraget, som totalt omfattade 125 miljoner kr,

⁸ *Insatser för unga i riskmiljöer*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:8.

slutredovisades i november 2008. Ungdomsstyrelsen fördelade cirka 113 miljoner kr i projektstöd till 229 projekt. Satsningen innebar att över 4 000 ungdomsarbetare har deltagit i fortbildningsinsatser samt att 60 fritidsgårdar har tagit fram system för uppföljning av verksamhetens betydelse för målgruppen. Genom stöd till mellankommunala samverkansprojekt har också sju regioner (106 kommuner) utvecklat verksamhet för samverkan kring ungdomsfrågor. Totalt har mer än hälften av landets kommuner berörts av satsningen, tillsammans med ett stort antal ideella föreningar.

I oktober 2009 presenterade regeringen skrivelsen *En strategi för ungdomspolitik* (Skr. 2009/10:53). I handlingsplanen redovisas 45 åtgärder inom ungdomspolitik varav ett flertal avser åtgärder på utbildnings- respektive arbetsmarknadsområdet.

EU-kommissionen har i ett meddelande⁹ uttalat att målet för social integration är att förebygga fattigdom och social utslagning bland missgynnade ungdomsgrupper och bryta det sociala arvet genom att mobilisera alla aktörer verksamma på ungdomsområdet (föräldrar, lärare, socialarbetare, vårdpersonal, ungdomsarbetare, ungdomarna själva, rättsvårdande myndigheter, arbetsgivare m.fl.).

De ungdomspolitiska utmaningarna de kommande åren är av allt att döma mycket stora. Närmast ligger frågan om arbetslösheten bland unga som enligt vissa bedömningar kommer att stiga ytterligare. Andra viktiga ungdomsfrågor gäller utbildning, integration och hälsa. Kriminologisk forskning och underrättelserapporter från polisen har också visat att tonårspojkar och unga män från socialt utsatta områden svarar för en stor del av den gängrelaterade brottsligheten.¹⁰

De förslag som hittills redovisats i detta kapitel har i stor utsträckning handlat om insatser som bör göras för unga som redan är involverad i brottslig verksamhet. Av största betydelse är att insatser även görs för att förmå fler unga att ta avstånd från brott och missbruk. Det gäller inte minst tonårspojkar och unga män i de socialt mest utsatta bostadsområdena som är en särskilt känslig grupp för att dras med i kriminella nätverk. I kapitel 5 redovisades en verksamhet i Australien, Youth Foundation, där syftet bl.a. är att skapa tvärstrukturellt samarbete i ungdomsfrågor, fördela pengar till projekt och skräddarsy lösningar i individärenden.

⁹ *En EU-strategi för ungdomar – Satsa på ungdomars egna möjligheter. En förnyad öppen samordning för ungdomsfrågor.*

¹⁰ *Ungdomar nära kriminella nätverk. En kartläggning av ungdomar länkade till grov kriminalitet i Stockholms län.* Polismyndigheten i Stockholms län.

Viktiga samarbetsparter i verksamheten är företagare och ideella föreningar. Som beskrivits i avsnitt 5.1 vill exempelvis det lokala näringslivet i Kista i Stockholms län även ta ett socialt ansvar för ungdomarna i området.

Behovet av särskilda satsningar på tonårspojkar och unga män har på senare tid uppmärksammats i en rad länder. Exempelvis har regeringen i Tyskland prioriterat frågor som rör pojkar och unga män. Enligt uppgifter från den svenska ambassaden i Berlin avser förbundsregeringen bl.a. att utvidga ett pilotprojekt kallat *Soziale jungs* som startades i delstaten Hessen 2005. I projektet får pojkar i åldern 13–16 år, ofta med utländsk bakgrund, bl.a. möjlighet att arbeta en eftermiddag i veckan på ålderdomshem, dagis eller andra institutioner. I projektet ingår även gemensamt anordnade fritidsaktiviteter och framtidsplanering tillsammans med mentorer.¹¹

Utredningen har tidigare framhållit att sociala insatsgrupper och lokala poliskontor sammantaget bör öka möjligheterna att motverka nyrekrytering till kriminella grupperingar. För att ytterligare förstärka det brottsförebyggande arbetet avseende rekrytering till kriminella grupperingar bör insatser som tar sikte på tonårspojkar och unga män i de mest utsatta bostadsområdena genomföras. Som det ser ut i dag i vissa bostadsområden får polisen ta en vidare roll och engagera sig i sociala aktiviteter för unga. Där den egentliga polisrollen tar slut finns mycket att göra men många gånger tar ingen annan myndighet eller organisation vid. Utredningens uppfattning är att sociala insatser för tonårspojkar och unga män givetvis kan inkludera polisen men att andra måste ha huvudansvaret.

En satsning på tonårspojkar och unga män ska framför allt avse yrkesträning, arbete och fritidssysselsättning och syfta till att motverka sociala problem, psykisk ohälsa och stereotypa könsroller. Satsningen bör ha som målsättning att motverka attityder och värderingar som främjar en kriminell identitet. Ett exempel på en generell insats för unga är de s.k. aktivitetshus som flera kommuner startat. Det bör enligt utredningens uppfattning avsättas medel som statliga och kommunala myndigheter, ideella organisationer och andra kan söka för att stärka de s.k. skyddsfaktorerna. En sådan satsning på tonårspojkar och unga män i utsatta områden kommer att behöva pågå under en längre tidsperiod.

¹¹ Uppgifter från ambassadrådet Eva Sundquist (2009-11-17). Se även www.sozialejungs.de.

Även lokala företagare bör ingå i denna satsning. I detta sammanhang kan nämnas att Gåvoincitamentsutredningen har lämnat förslag till skatteregler för att stimulera givande till bl.a. ideell verksamhet (SOU 2009:59). Förslaget innebär att den som ger gåvor till s.k. godkända gåvomottagare ska kunna medges en skattereduktion om högst 7 000 kr per år för fysiska personer och högst 35 000 kr per år för juridiska personer. Skatteverket ska enligt förslaget besluta vilka som kan vara godkända gåvomottagare efter ansökan. Stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund ska enligt förslaget kunna bli godkända gåvomottagare bl.a. under förutsättning att de är s.k. inskränkt skattskyldiga enligt inkomstskattelagen (1999:1229) och att de driver en verksamhet ”med sikte på hemlösa, sjuka, handikappade, missbrukare och allmänt hjälpbehövande i Sverige och i utlandet”. Utredningen har remissbehandlats och förslaget bereds inom Regeringskansliet.

6.5 Lättnad i socialtjänstsekretessen

En fråga som genomgående har tagits upp när det gäller unga i riskmiljöer är sekretessen mellan myndigheter. Ofta hävdas det att dagens reglering utgör ett hinder för att samverkan kring unga ska kunna förbättras. I *bilaga 7* lämnas en närmare redogörelse för nuvarande ordning vad gäller sekretessen mellan myndigheter. I detta avsnitt tar utredningen upp ett par tidigare förslag till lättnader i socialtjänstsekretessen vid brottsförebyggande arbete. Dessa förslag har inte lett till lagstiftning. Därefter redovisar utredningen sina bedömningar och förslag.

6.5.1 Tidigare förslag

Departementspromemorian Sekretess vid samarbete mot ungdomsbrott (Ju 1994:E)

I den i rubriken angivna promemorian konstaterades att de problem som förekommer vid myndigheternas brottförebyggande arbete beträffande ungdomar främst uppstår i det vardagliga samarbetet mellan i första hand polisen och socialtjänsten. Även i de lokala samarbetsorganen som arbetar brottsförebyggande sades problemen kunna uppkomma när enskilda ärenden tas upp.

I promemorian ansågs det vara rimligt att polisen i brottsförebyggande syfte kunde få del av uppgifter om den unges personliga förhållanden, bl.a. adresser, familjeförhållande, kamratkrets, missbruk samt planerade och gjorda insatser från socialtjänstens sida och uppgifter om den unges familj. Däremot ansågs det inte att uppgifter om begångna brott skulle kunna lämnas ut. För att uppnå ett utökad uppgiftsutbyte föreslogs ett undantag från sekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), numera 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). I förslaget angavs att sekretessen inte skulle hindra att uppgift om enskild, som inte fyllt 18 år, eller närstående till denne fick lämnas från myndighet inom socialtjänsten till polismyndighet, om det fanns påtaglig risk att den unge skulle begå brott och uppgiften kunde antas bidra till att förhindra brott.

Enligt motiven ansågs det kunna finnas anledning att befara att den unge skulle begå brott när denne tidigare begått brott. Bedömningen sades också kunna grunda sig på att den unge t.ex. vistades i en miljö där risken för att han skulle bli indragen i brottslig verksamhet var stor. Det underströks att misstankar om begångna brott även fortsättningsvis endast skulle kunna lämnas ut med stöd av 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (numera 10 kap. 23 § OSL).

I mer allmänna ordalag skulle dock uppgifter om begångna brott också kunna lämnas ut. Uppgifterna fick inte vara så konkreta att de kunde kopplas ihop med ett visst brott som den unge misstänktes ha begått. Den föreslagna lättningen i sekretessen avsåg inte några andra myndigheter än polisen. Att det ökade utrymmet för socialtjänsten att lämna uppgifter blev snävt sades vara avsiktligt för att inte äventyra den enskildes förtroende för socialtjänsten.

I promemorian anfördes att även om ändringen var snäv, skulle den i inte oväsentlig mån underlätta samarbetet mellan polisen och socialtjänsten. Den skulle dessutom "legalisera" en del av det uppgiftslämnande som uppenbarligen sker i strid mot sekretesslagen och som troligen bedöms som nödvändigt av de tjänstemän som berörs. Man antog vidare att samarbetsklimatet mellan polis och socialtjänst skulle förbättras i och med att de fick en mer likartad sekretess när det gällde ungdomsarbetet.

Samtliga remissinstanser utom tre (Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Lunds universitets juridiska fakultetsstyrelse) tillstyrkte förslaget. Den kritik som riktades mot förslaget

var främst att gränsen mellan det brottsförebyggande och brottsbeivrande arbetet var svår att upprätthålla, att det inte av promemorian framgick på vilket sätt som polisens brottsförebyggande arbete skulle underlättas med kunskap om angivna uppgifter samt att det fanns en risk för att ungdomars förtroende för socialtjänsten skulle urholkas genom lagförslaget. Enligt Statens institutionsstyrelse fanns det många tecken som tydde på att socialtjänsten, bl.a. av ekonomiska skäl, inte prioriterade förebyggande och uppsökande arbete bland barn och ungdomar. Institutionsstyrelsen underströk därför att socialtjänsten har ansvar för dessa uppgifter och att uppgifterna varken kan eller ska övertas av polisen.

Betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99)

Offentlighets- och sekretesskommittén fann i det i rubriken nämnda betänkandet att de problem som förekommer vid myndigheternas brottsförebyggande arbete beträffande ungdomar uppstår i det vardagliga samarbetet mellan i första hand polisen och socialtjänsten. Enligt resultaten från vissa av kommittén på området genomförda enkät- och intervjuundersökningar berodde av allt att döma en del av svårigheterna på sekretesslagen.

Kommittén ansåg att det borde öppnas en viss möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte till polisen om underåriga som befinner sig i riskzonen till kriminalitet. Det fick dock inte bli fråga om att ålägga socialtjänsten någon skyldighet att informera polisen i situationer när det från socialtjänstens sida inte ansågs lämpligt. Öppningen i sekretessen borde enligt kommittén begränsas i så stor utsträckning som möjligt och det var tvunget att finnas utrymme att vid prövningen av ett utlämnande ta hänsyn till den enskildes integritet. Härefter anförde kommittén följande.¹²

När det gäller under vilka förutsättningar ett utlämnande bör kunna ske anser vi att förslaget som lades fram i departementspromemorian Ju 1994:E kan tjäna som förebild. För att ett uppgiftslämnande skall få ske skall det således finnas en påtaglig risk för att den unge skall begå brott. För att uppgifter skall få lämnas ut från socialtjänsten måste det också finnas skäl att tro att uppgifterna kan bidra till att förhindra att den unge begår brott.

¹² *Ny sekretesslag (SOU 2003:99)*, Del 1, s. 362 ff.

De uppgifter som polisen i tidigare undersökningar sagt sig behöva få tillgång till är uppgifter om adresser, arbetsplatser, kamratkrets, familjeförhållanden, missbruk, brottsmisstankar och planerade och gjorda insatser från socialtjänstens sida. Våra egna undersökningar visar i stort sett samma resultat. När det gäller familjeförhållanden har det i vår enkätundersökning angetts att uppgifter om våld, missbruk eller psykisk sjukdom i familjen borde få lämnas. De poliser som deltagit i intervjuundersökningen har dock varit av uppfattningen att sådana uppgifter inte behövs i det brottsförebyggande arbetet.

När det gäller att avgöra vilka uppgifter som polisen är i behov av för att kunna förebygga att brott begås bör det beaktas på vilket sätt uppgifterna kan komma till användning hos polisen. De uppgifter som polisen i första hand behöver är sådana som ger polisen besked om var den unge uppehåller sig. Med hjälp av uppgifterna skall polisen kunna komma i kontakt med den unge och hålla denne under uppsikt. Mot den bakgrunden bör uppgifter om adresser, arbetsplatser och skolor kunna lämnas ut.

Beträffande brottsmisstankar har vi redan sagt att det inte bör komma in fråga att i detta sammanhang lämna ut konkreta brottsmisstankar. I mer allmänna ordalag bör dock uppgifter om brottsmisstankar och narkotikamissbruk kunna lämnas, så länge uppgifterna inte går att hänföra till en viss situation. När det gäller uppgifter om socialtjänstens vidtagna eller planerade åtgärder kan det också finnas situationer där polisen bör kunna få del av sådana uppgifter.

När det gäller uppgifter om den unges familj och kamratkrets är vi dock mer tveksamma om det bör vara möjligt att lämna ut annat än harmlösa uppgifter. Såvitt vi kan bedöma finns det inget behov i det brottsförebyggande arbetet att få del av känsliga uppgifter om andra personer än den unge. Denna bedömning gjordes även i departementspromemorian Ju 1994:E beträffande den unges kamrater. Till skillnad från förslaget i promemorian anser vi emellertid att inte heller känsliga uppgifter om den unges närstående skall kunna lämnas från socialtjänsten till polisen.

Det skall föreligga en påtaglig risk för att den unge skall begå brott. Som påpekades i departementspromemorian föreligger en sådan risk beträffande ungdomar som redan begått brott och som kanske kan befaras fortsätta härmed eller ungdomar som lever i en sådan miljö att det finns risk för att de hemfaller i kriminalitet. Dessutom skall det krävas att det finns anledning att anta att de lämnade uppgifterna kan bidra till att förhindra brott. Utrymmet för att lämna ut uppgifter från socialtjänsten till följd av ett sådant förslag blir tämligen snävt.

Ett förslag som det skisserade kommer att öppna en möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter om unga som kan befaras hamna i kriminalitet till polisen. Om begränsningen i sekretessen utformas som ett generellt undantag från sekretessen kommer det – även om det inte är fråga om någon uppgiftsskyldighet – att följa av 15 kap. 5 § sekretesslagen att socialtjänsten på begäran av polisen är skyldig att

lämna uppgifter till den andra myndigheten, om uppgifterna kan lämnas ut utan hinder av sekretess.

Om frågan att lämna ut uppgifter aktualiseras av en begäran från polisen, ankommer det på socialtjänsten att bedöma förutsättningarna för att lämna ut uppgifter ur sekretessbelagt material. Socialtjänsten bör därvid informeras om vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att det finns en påtaglig risk för att den unge skall begå brott och även få uppgift om på vilket sätt de efterfrågade uppgifterna kan antas bidra till att brott förhindras. Det är alltså inte tillräckligt att polisen begär att få ut uppgifter med ett påstående om att uppgifterna behövs för att förhindra att någon begår brott. Om förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna visar sig vara uppfyllda innebär 15 kap. 5 § dock att uppgifterna skall lämnas ut.

För att inte åstadkomma en situation där socialtjänsten mot sin vilja tvingas lämna polisen uppgifter om unga personer, bör en ytterligare förutsättning för utlämnande vara att socialtjänsten, utifrån övriga omständigheter bedömer det lämpligt att uppgiften lämnas ut. På så sätt blir det socialtjänsten som i första och sista hand avgör om uppgifterna om den unge skall komma till polisens kännedom. Ett utlämnande kan t.ex. anses olämpligt med hänsyn till den unges återanpassning eller på grund av planerade eller pågående insatser för den unge. Det kan också bedömas som olämpligt att bryta ett förtroende som den unge visat genom att vidarebefordra uppgifterna till polisen.

Vi föreslår alltså att en ny bestämmelse införs i sekretesslagen som anger att sekretess inte hindrar att uppgift om enskild som inte har fyllt 18 år lämnas från myndighet inom socialtjänsten till polismyndighet, om det finns en påtaglig risk för att den unge skall begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polisen krävs att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

6.5.2 Övervägande och förslag

Bedömning och förslag: Socialtjänstens möjligheter att, t.ex. inom ramen för de sociala insatsgruppernas arbete, dela uppgifter om enskild som inte fyllt 21 år med polismyndighet utökas. Sådana uppgifter ska få lämnas av socialtjänsten till polismyndighet om det finns en påtaglig risk för att den unge ska begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polismyndighet krävs att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

Utgångspunkter

Enligt vad utredningen har erfarit uppstår det problem vid myndigheternas brottsförebyggande arbete rörande unga i risksituationer till kriminalitet. Det är framför allt i det vardagliga samarbetet mellan polisen och socialtjänsten som problemen uppstår. Offentlighets- och sekretesslagens utformning anges ofta som ett hinder för det brottsförebyggande samarbetet mellan polisen och socialtjänsten. Från polisens sida har det uttryckligen hänvisats till den danska retsplejelovens § 115 som en effektiv sekretessbrytande reglering i det brottsförebyggande arbetet (se närmare om den paragrafen i *bilaga 6*).

Det kan hållas för visst att ett uppgiftsutbyte mellan socialtjänst och polis ökar möjligheterna till ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete, t.ex. i de sociala insatsgrupper som utredningen föreslår. Ett förbättrat samarbete mellan socialtjänst och polis som leder till att unga hindras från att begå brott skulle gagna inte minst den unge själv. Att uppgifter i dag inte lämnas från socialtjänst till polis i brottsförebyggande syfte beror främst på den långtgående sekretessen inom socialtjänsten. Även med beaktande av de undantag från sekretessen som finns är socialtjänstens utrymme för att lämna uppgifter till polisen högst begränsade.

En av socialtjänstens viktigaste utgångspunkter är att dess insatser i individuella ärenden ska präglas av frivillighet och självbestämmande.¹³ Socialtjänstlagens grundläggande principer om frivillighet och självbestämmande har haft en avgörande betydelse för sekretessregleringen på socialtjänstens område.

Vidare är det av avgörande betydelse för socialtjänstmyndigheterna att den enskilde kan känna sig förvissad om att de uppgifter han lämnar inte blir kända för andra än de som handlägger hans ärende. Utan ett sådant förtroende från den enskildes sida skulle det många gånger vara svårt för socialtjänsten att bedriva framgångsrik behandlingsverksamhet. Fråga är om socialtjänsten mot denna bakgrund ändå inte i vissa situationer ska få lämna uppgifter om unga till andra myndigheter.

¹³ Jfr 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

Utökad möjlighet för socialtjänsten att lämna uppgifter om unga till polisen i brottsförebyggande syfte

Det skulle säkert vara möjligt att i större utsträckning än för närvarande förebygga brott, om uppgifter kunde lämnas från socialtjänsten till polisen om unga som misstänks vara i risksituationer. I betänkandet SOU 2003:99 fanns ett förslag med sådant innehåll (se avsnitt 6.5.1) som ännu inte har lett fram till någon lagstiftning. Av remissinstanserna var Barnombudsmannen och Barnens rätt i samhället (BRIS) emot förslaget.

Kritiken från Barnombudsmannen och BRIS inriktade sig i huvudsak på att allmänhetens förtroende för socialtjänsten kunde äventyras genom förslaget och att förslaget var diskriminerande eftersom det bara avsåg barn och inte även vuxna (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen).

Beträffande farhågorna om att förtroendet för socialtjänsten kan komma att urholkas genom förslaget vill utredningen framhålla följande. Risken för att förtroendet ska urholkas måste vägas mot möjligheten att avvärja att unga involveras i kriminalitet. För att ändå inte äventyra förtroendet för socialtjänsten mer än nödvändigt bör uppgiftsmöjligheten vara begränsad. I sammanhanget ska även beaktas att det uppgiftslämnande som i dag anses nödvändigt från socialtjänsten till polisen i det brottsförebyggande arbetet kanske inte sällan sker i strid med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser eller med en vidsträckt tolkning av 10 kap. 2 § samma lag. Detta förhållande har såvitt utredningen känner till inte påverkat förtroendet för socialtjänsten i någon större omfattning. Genom åtgärden skulle därmed lagstiftningen anpassas så att den bättre överensstämmer med den faktiska tillämpningen.

Liksom Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag (SOU 2003:99) bör, då polisen begär ut uppgifter, en förutsättning vara att socialtjänsten bedömer det som lämpligt att uppgiften lämnas ut. Alltså blir det socialtjänsten som alltid avgör om uppgifterna om den unge ska lämnas ut till polisen. Detta bör garantera att förtroendet för socialtjänsten inte urholkas genom reformen.

När det gäller invändningen att förslaget skulle vara diskriminerande mot unga gör utredningen följande bedömning. Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att det allmänna ska motverka diskriminering av människor bl.a. på grund av ålder. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att avsikten är att betona att barn i princip ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha

rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själva.¹⁴ Bestämmelsen är inte en rättsligt bindande regel utan ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverkansinriktning. Paragrafens främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.

För att kunna förhindra rekryteringen till kriminella nätverk är det särskilt väsentligt att ungas brottslighet motverkas. Det är därför enligt utredningen befogat med särskilda åtgärder, däribland ett delvis utökat uppgiftslämnande från socialtjänst till polis, som tar sikte just på unga.

Således är det utredningens uppfattning att möjligheterna för socialtjänsten att lämna uppgifter om unga i brottsförebyggande syfte till polisen bör utökas. Utredningen anser att huvuddragen av Offentlighets- och sekretesskommitténs föreslagna lätnad i socialtjänstsekretessen bör genomföras (se närmare om förslaget i avsnitt 6.5.1). Till skillnad från kommittén menar utredningen dock att lätnaden i sekretessen bör utökas till att avse enskild som inte fyllt 21 år. De sociala insatsgrupper som utredningen föreslår kommer främst att arbeta med unga upp till 21 år. Det är därmed viktigt att socialtjänsten kan bidra med för insatsgrupperna nödvändig information även beträffande dem som fyllt 18 men inte 21 år. Vidare befinner sig de flesta som vårdas vid de särskilda ungdomshemmen där med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt 21 § LVU ska vården upphöra senast när den unge fyller 21 år. Ett förslag från utredningen är att unga med erfarenhet av kriminella grupperingar, som vårdas hos Statens institutionsstyrelse, inför utskrivningsplaneringen ska aktualiseras hos den sociala insatsgruppen (se avsnitt 9.4). Detta understryker också behovet av att lätnaden i sekretessen avser unga som inte fyllt 21 år.

Sammanfattningsvis ska sekretess inte hindra att uppgift om enskild som inte fyllt 21 år lämnas från myndighet inom socialtjänsten till polismyndighet, om det finns en påtaglig risk för att den unge ska begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polismyndighet krävs därtill att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

¹⁴ Prop. 2001/02:72 s. 50.

Ändringen av socialtjänstsekretessen ska bidra till att de sociala insatsgrupperna ska kunna arbeta med individrelaterade ärenden enligt de intentioner som redovisats i avsnitt 6.2.

6.6 Riskbedömningsmanual

Förslag: Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att, tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Skolverket och Statens institutionsstyrelse (SiS), utarbeta en riskbedömningsmanual som kan användas av de sociala insatsgrupperna i deras arbete med att identifiera unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil.

Under det senaste decenniet har allt fler myndigheter som arbetar med lagöverträdare uppmärksammat behovet av att kunna göra strukturerade riskbedömningar. För polisens del har utvecklingen kommit längst inom området våld i nära relationer, där flera polismyndigheter använder den s.k. SARA-modellen. Modellen består av ett antal frågor som behandlar olika aspekter av den inträffade händelsen respektive tidigare händelser. Mot bakgrund av de sammanvägda svaren vidtas olika skyddsåtgärder. Det övergripande syftet med att polisen använder riskbedömningar vid relationsvåld är att förhindra upprepad utsatthet.

I en rapport¹⁵ från Statens institutionsstyrelse (SiS) konstateras att: ”Strukturerade beslutsstöd eller checklistor för att bedöma risk för brottslighet är effektivare än ostrukturerade modeller som inte bygger på denna kunskap”. SiS har under senare år börjat tillämpa ett riskbedömningsinstrument, SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth) i behandlingsarbetet med unga inom SiS-vården. I samtal som utredningen haft med företrädare för SiS ser man fortfarande vissa svårigheter med att koppla resultaten från riskbedömningar till det konkreta behandlingsarbetet. Motsvarande erfarenhet tycks föreligga inom polisen vad gäller arbetet med SARA-modellen. Det är därför viktigt att påpeka att utformningen och användningen av riskbedömningsinstrument återkommande bör följas upp och utvärderas så att brister rättas till.

¹⁵ Långström, N. (2003). *Att bedöma risk för återfall bland antisociala unga. En kunskapsöversikt*. SiS följer upp och utvecklar 2/03.

Resultatet av riskbedömningen ska vägleda den som utför en sådan bedömning om lämpliga åtgärder. Användningen av riskbedömningsinstrument ska vara ett stöd i det arbete som görs för att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk. Målsättningen med att utveckla en riskbedömningsmanual är att bättre kunna identifiera vilka unga som löper risk att rekryteras till kriminella nätverk. Detta genom att olika aktörer kan ha information som, om den läggs samman om den enskilde individen, möjliggör att relevanta insatser kan göras tidigare.

Ett exempel på differentiering av insatser framkom vid utredningens möte i Köpenhamn. Som redovisats tidigare arbetar man i Danmark strukturerat inom ramen för skola, socialtjänst och polis (SSP). Inom SSP-samarbetet i Köpenhamn har det utvecklats fyra nivåer av insatser för unga baserat på vilka problembeteenden som föreligger (se närmare om nivåerna i avsnitt 5.4).

Polismyndigheten i Stockholms län har nyligen påbörjat ett arbete med att ta fram en s.k. riskmall för unga lagöverträdare under 18 år. Förutom uppgifter om aktuell och eventuell tidigare brottslighet ska information om den unges sociala nätverk och relationer kartläggas i syfte att identifiera unga som riskerar att rekryteras till kriminella grupperingar.

I en promemoria¹⁶ avseende åtgärder mot ungdomsbrottsligheten som det danska Justitiedepartementet redovisade i oktober 2009 anges som första punkt att regeringen kommer att ta initiativ till att förbättra möjligheterna för tidig identifiering av barn och unga med förhöjd risk för brottslighet. Det gäller exempelvis riskfaktorer relaterade till skolan, familjen och den unges livsstil. Vidare kommer en katalog över relevanta reaktionsmöjligheter som kan kopplas till resultatet av riskbedömningen att utarbetas.

Utredningen har konstaterat att myndigheter som kommer i kontakt med unga lagöverträdare har behov av en gemensam syn på hur de fortsatta insatserna bör utformas. En ung person som påträffas tillsammans med en äldre person som är känd av polisen för inblandning i grövre brottslighet kan vara en sådan riskfaktor som socialtjänsten, polisen och skolan bör beakta. Om den unge också har problem i skolan och är känd av socialtjänsten för narkotikamissbruk eller andra sociala problem indikerar detta en betydligt förhöjd risk för att den unge är på väg in i en tyngre kriminalitet. En enskild händelse som observeras av polis –

¹⁶ *Mere konsekvens, opfølgning og omsorg – en markant styrket indsats mod ungdomskriminalitet.* Danska regeringen oktober 2009.

exempelvis att den unge umgås med kriminella personer – bör därför sättas in i ett större sammanhang.

Utredningen föreslår att Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Skolverket och SiS, utarbeta en manual för riskbedömning som kan användas i de sociala insatsgruppernas arbete mot nyrekrytering.

6.7 Tillfälligt omhändertagande av unga

Förslag: Omhändertagande enligt 12 § polislagen ska också få ske om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att han eller hon kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet.

I dessa situationer ska socialtjänstsektessen inte hindra att en uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas av personal inom socialtjänsten till en polismyndighet.

6.7.1 Nuvarande ordning

Enligt 12 § polislagen (1984:387) får polisman ta hand om dem som kan antas vara under 18 år och anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Den omhändertagne ska skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

Bestämmelsen överfördes till polislagen från 2 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande. Det var på förslag av 1973 års brottskommission som bestämmelsen infördes. Bakgrunden till bestämmelsen var att kommissionen hade funnit att det fanns behov av en särskild föreskrift som gjorde det möjligt för polisen att under vissa nödfallsliknande förhållanden tillfälligt omhänderta den som kunde antas vara under 15 år. För en sådan åtgärd kunde enligt kommissionen inte bara anföras rent humanitära skäl. Ett ingripande kunde många gånger även vara motiverat från brottsförebyggande synpunkt, nämligen när det fanns uppenbar risk för att barnet annars kunde bli utsatt för något övergrepp. Avsikten med ett omhändertagande fick endast vara att se till att barnet så skyndsamt som möjligt kom bort från den skadliga miljön. Kommissionen uttalade också att bestämmelsen

skulle tillämpas endast i undantagsfall och i sådana sammanhang där den aktuella situationen inte kunde lösas på annat sätt, t.ex. genom att polismannen kunde förmå den unge att självmant återvända hem. Av begreppet ”skyndsamt” skulle vidare framgå att den polisman som verkställt omhändertagandet utan onödig omgång skulle överlämna den unge till hans föräldrar, annan vårdnadshavare eller socialnämnden.¹⁷

I förarbetena till polislagen uttalas att bestämmelsen är avsedd att tillämpas exempelvis då barn uppehåller sig i s.k. knarkarkvarter eller hittas omtöcknade av berusningsmedel i rivningsfastigheter.¹⁸ Vidare nämns att det även kan gälla ungdomar som påträffas på hotellrum tillsammans med äldre, asociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att man kan befara att de blir otillbörligt utnyttjade.

År 1991 höjdes åldersgränsen i bestämmelsen till att omfatta unga under 18 år. I förarbetena till ändringen nämns att ett omhändertagande fortfarande bara ska tillgripas som en yttersta åtgärd. Exempel på sådana omständigheter kan vara allvarliga fall av t.ex. missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Det nämns också att den unges ålder givetvis inverkar på bedömningen av situationens allvar.¹⁹ Åtgärden ska ses som en social skyddsåtgärd.

Om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas får en polisman enligt 13 § polislagen avvisa, avlägsna eller omhänderta personen. Ingripande enligt bestämmelsen kan ske såväl vid brottslig handling som vid fara för brott. För ett omhändertagande krävs vid fara för brott att faran är omedelbar.

6.7.2 Behov av förändring

För ingripanden med stöd av 12 § polislagen har både humanitära och brottsförebyggande skäl ansetts kunna anföras. De konkreta exempel som ges i förarbetena på situationer där bestämmelsen är avsedd att tillämpas synes framför allt grunda sig på humanitära skäl. Det konkret brottsförebyggande exemplet som ges – att ungdomar påträffas på hotellrum tillsammans med äldre, asociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att man

¹⁷ Se angående det anförda prop. 1973:115 s. 140 ff.

¹⁸ Prop. 1983/84:111 s. 29.

¹⁹ Prop. 1990/91:86 s. 22.

kan befara att de blir otillbörligt utnyttjade – går ut på att skydda de unga från någon annans brottsliga handling. Förevarande utredning är dock främst inriktad på att undersöka om mer kan göras för att skydda unga från att själva dras in i organiserad brottslighet. Många av dem som dras in i sådan brottslighet far mycket illa socialt. Alltså talar även humanitära och sociala skäl för att ytterligare åtgärder behövs för att hindra nyrekrytering till denna brottslighet.

I samtal med företrädare för polisen respektive socialtjänsten har framförts att 12 § polislagen inte alltid är ändamålsenligt utformad. Rekvisiten som måste vara uppfyllda för att bestämmelsen ska få tillämpas upplevs av många som alltför snäva. I sammanhanget kan pekas på att förarbetena talar om att ”nödfallsliknande förhållanden” ska föreligga.

I förarbetena till 1991 års ändring av 12 § polislagen nämns att bestämmelsen har tillämpats sparsamt, men ändå har ansetts ha en självklar plats i vår lagstiftning.²⁰ Enligt uppgifter till utredningen förs ingen särskild statistik över tillämpningen av bestämmelsen. Utredningen har dock inte fått några indikationer på att användningen av paragrafen skulle ha ökat sedan 1991. I stället kan det hållas för visst att bestämmelsen fortfarande tillämpas sparsamt. Detta kan bl.a. bero på de kvalificerande rekvisit som måste vara uppfyllda för att bestämmelsen ska få tillämpas. Behov av en tydligare möjlighet att använda 12 § polislagen i syfte att motverka att unga rekryteras till kriminella nätverk får anses föreligga.

6.7.3 Tydligare möjlighet att omhänderta unga i risksituationer

Utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är det faktum att unga, som umgås med personer som redan är kända för brottslig verksamhet, löper en påtaglig risk att dras in i sådan verksamhet. Det finns uppgifter om att vissa kriminella nätverk rekryterar nya medlemmar bl.a. genom att dra till sig ungdomar genom att ordna fester och liknande sammankomster. Framför allt av sociala skäl är det befogat att polisen får möjlighet att omhänderta ungdomar som går på sådana tillställningar eller annars vistas i en lokal eller på en fastighet där en kriminell gruppering håller till. Med den lydelse som 12 § polislagen har i dag kan det uppstå tvekan om ett

²⁰ Prop. 1990/91:86 s. 10.

ingripande med stöd av bestämmelsen kan ske för att se till att den unge kommer bort från den skadliga miljön.

Än mer tvekan om rätt till omhändertagande enligt 12 § polislagen föreligger, om ungdomar anträffas tillsammans med av polisen känd medlem eller medlemmar ur ett kriminellt nätverk i en mer allmän miljö än den nyssnämnda. Även i sådana situationer kan det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet vara befogat att polisen har möjlighet att genomföra ett omhändertagande. Som exempel kan ges att en ung person sent en kväll eller på natten påträffas i en bil tillsammans med en eller flera av polisen kända gängkriminella personer.

Vad som nu nämnts innebär att 12 § polislagen bör ändras, så att det tydligare framgår att polisen får ingripa i syfte att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk. En frihetsberövande åtgärd är ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Därför bör den ändring som görs inte vidga tillämpningsområdet för bestämmelsen mer än nödvändigt. Att lätta på de kvalificerande rekvisiten i 12 § polislagen bör därför inte komma i fråga. I stället anser utredningen att det till bestämmelsen bör fogas ett nytt stycke som särskilt avser situationer då någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att han eller hon kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet. Med ”allvarlig brottslig verksamhet” avses verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller därutöver.

Som angetts ovan kan det finnas anledning att befara att den unge ska involveras i allvarlig brottslig verksamhet om han eller hon vistas i en miljö där risken att bli indragen i sådan verksamhet är stor. Även om den unge vistas i mer allmän miljö kan det finnas anledning att befara att denne ska involveras i allvarlig brottslig verksamhet. Så kan vara fallet när den unge riskerar att dras in i kriminalitet, t.ex. för att han tidigare begått brott, och anträffas tillsammans med en eller flera av polisen kända gängkriminella personer. I övrigt får ingripanden för att avvärja en straffbelagd handling ske inom de ramar som 13 § polislagen sätter.

I de fall socialtjänsten arbetar i nära anslutning till polisen förefaller det naturligt att både polis och socialtjänst i samband med att en ung person tagits om hand är med när föräldrarna kommer för att hämta sitt barn, eller vilket också kan bli aktuellt när polisen transporterar hem den unge. Ett s.k. orrossamtal med föräldrarna och den unge där polis och socialtjänst redogör för riskfyllda

situationer kan ibland vara en tillräcklig åtgärd för att den unge inte ska hamna i svårare kriminalitet.

6.7.4 Förslagets förenlighet med grundlag och konventioner

En särskild fråga är hur det föreslagna tillägget till 12 § polislagen förhåller sig till vissa fri- och rättigheter i regeringsformen (RF), den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) jämte tilläggsprotokoll, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-konventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (FN:s barnkonvention).

Det föreslagna tillägget till 12 § polislagen begränsar det i 2 kap. 8 § RF grundlagsfästa skyddet mot frihetsberövande och annat intrång i rörelsefriheten. Inskränkningen måste dock anses ske för ett godtagbart ändamål (2 kap. 12 § RF). Syftet med tillägget är nämligen att ungdomar som befinner sig i olämpliga situationer ska kunna få det skydd och stöd som de behöver för att inte dras in i allvarlig brottslig verksamhet. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar, eftersom den inte kan sägas gå längre än vad som är tillåtet och inte heller grundar sig på politisk eller annan sådan åskådning. Av motsvarande skäl bör förbudet också anses godtagbart enligt bestämmelserna om rörelsefrihet i tilläggsprotokoll nr 4.

I tidigare lagstiftningsärendet har 12 § polislagen ansetts stå i överensstämmelse med artikel 5:1 d europakonventionen och artikel 9 FN-konventionen som båda handlar om rätt till frihet samt artikel 37 b FN:s barnkonvention rörande frihetsberövande av barn.²¹ Den nu aktuella ändringen föranleder enligt utredningen ingen annan bedömning.

6.7.5 Följdändring i socialtjänstsekretessen

I 10 kap. 20 § 1 offentlighets- och sekretesslagen finns en sekretessbrytande bestämmelse som korresponderar med 12 § polislagen. Enligt bestämmelsen hindrar socialtjänstsekretessen²² inte att en uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till en polismyndighet när någon som kan antas

²¹ Prop. 1990/91:86 s. 19 ff.

²² 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling.

I förarbetena till bestämmelsen anges att det i socialtjänstens arbete med unga kan uppstå situationer där ett omedelbart omhändertagande skulle behövas för att säkerställa att den unge kommer under en vuxens tillsyn, men där socialtjänsten åtminstone tillfälligt saknar möjlighet att ingripa med tvång.²³ Sådana situationer kan enligt förarbetena uppstå t.ex. när socialtjänstpersonalen som ett led i sitt arbete vistas ute på stan bland ungdomar. Uppgifter om iakttagelser avseende ungdomar som socialtjänstpersonalen gör vid sådan tjänstgöring bedömdes omfattas av socialtjänstsekretessen. Samtidigt är det viktigt att samhället reagerar snabbt i fall som avses i 12 § polislagen. Därför ansågs det att socialtjänsten i en sådan situation, utan hinder av sekretess, borde kunna lämna sådana uppgifter till polisen som behövs för att polisen ska kunna ingripa.

Den ändring av 12 § polislagen som förevarande utredning föreslår avser också situationer där det är viktigt att samhället reagerar snabbt. Därför bör socialtjänstsekretessen inte heller hindra att en uppgift – som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande – lämnas till en polismyndighet när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att den unge kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet.

6.8 Stärkt stöd till föräldrar

6.8.1 Lagstadgat stöd till föräldrar

Förslag: Socialtjänsten, skolan och polisen ska ha en i lag uttalad skyldighet att stödja och hjälpa föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn.

²³ Prop. 2005/06:161 s. 87.

Nuvarande ordning

Föräldrar har enligt föräldrabalken huvudansvaret för vård och fostran av sina barn så länge dessa är omyndiga. Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.²⁴ Till en god vård och fostran hör att barnet får känna att det behövs och att barnet får pröva sin förmåga och utveckla sina inneboende resurser för att efter hand frigöra sig från sitt beroende av föräldrarna. I en god fostran ligger också att barnet får lära sig att sätta gränser för sitt handlande och ta ansvar.²⁵

Den som har vårdnaden om barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs, med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter, och ska också bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning.²⁶ Ett stort ansvar för att barnen får en god uppväxt vilar också på samhället. En viktig del utgör här den kommunala barn tillsynen, förskolorna, skolorna och de fritidsaktiviteter som det allmänna erbjuder barn och ungdomar. Genom socialtjänsten kan vidare de barn och föräldrar som behöver det få särskild hjälp.²⁷

Även i FN:s barnkonvention framhålls att det i första hand är föräldrarna som har ansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Enligt artikel 18 i konventionen ska föräldrarna få lämpligt bistånd då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och samhället ska säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn. Det finns dock mycket som pekar på att betydligt mer kan göras på detta område, särskilt för barn och unga i socialt utsatta familjer.

Föräldrastödsutredningen, m.m.

Föräldrastödsutredningen (SOU 2008:131) har nyligen föreslagit att alla föräldrar till barn i åldern 0–17 år ska erbjudas ett generellt stöd i sitt föräldraskap. Föräldrastödsutredningen föreslår därför att det på nationell nivå inrättas ett råd med syfte att sammanställa och sprida bästa möjliga kunskap samt följa upp utvecklingen av

²⁴ 6 kap. 1 § föräldrabalken.

²⁵ NJA II 1983 s. 4.

²⁶ 6 kap. 2 § föräldrabalken.

²⁷ NJA II 1983 s. 6.

föräldrastödsinsatser. På regional nivå föreslås att stödet till vissa grupper av föräldrar bör samordnas och på lokal nivå föreslås att allt föräldrastöd i kommunen bör samordnas på central nivå i kommunen.

Regeringen har härefter i mars 2009 presenterat en nationell strategi för föräldrastöd.²⁸ Strategins övergripande mål är att alla föräldrar ska erbjudas föräldrastöd under barnets uppväxt. Strategin innehåller därutöver tre delmål:

1. ökad samverkan kring föräldrastöd mellan aktörer vars verksamhet riktar sig till föräldrar,
2. ökat antal hälsofrämjande arenor och mötesplatser för föräldrar samt
3. ökat antal föräldrastödsaktörer med utbildning i hälsofrämjande metoder och universella evidensbaserade föräldrastödsprogram.

Överväganden och förslag

Som redovisats tidigare har såväl svensk som utländsk forskning visat att bristfälliga relationer mellan barn och föräldrar är en tydlig riskfaktor bakom ungdomsbrottslighet. Det gäller i synnerhet för unga som begår grov och allvarlig brottslighet. Det offentliga kan givetvis inte beordra att föräldrar ska ha bra relationer till sina barn. Däremot kan insatser göras för att föräldrar ska ha kunskaper som kan hjälpa deras barn under den så ofta turbulenta tonårstiden.

Föräldrarna är samhällets viktigaste brottsförebyggande resurs. Föräldrarollen är onekligen komplex och har förändrats över tid. Att fostra barn och unga har aldrig varit en uppgift endast för föräldrarna, utan uppgiften har delats med andra vuxna och med samhället i stort. Som nämnts ovan vilar dock huvudansvaret för fostran på vårdnadshavarna, men dessa behöver allt stöd de kan få.

Många föräldrar känner oro för sina barn. Bekymren kan bero på att barnet presterar dåligt i skolan, att föräldrarna misstänker att barnet missbrukar eller ägnar sig åt kriminalitet och är med i gäng. Det är viktigt att föräldrar som känner befogad oro för sina barn på ett tidigt stadium tar kontakt med de myndigheter som kan ge hjälp och stöd. När det gäller ungdomar som riskerar att dras in i kriminalitet är det framför allt skolan, socialtjänsten och polisen som kan hjälpa och stödja den unge och hans familj. Ju tidigare

²⁸ Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – En vinst för alla.

föräldrarna tar kontakt med och uppmärksammar myndigheterna på en negativ utveckling hos sitt barn, desto större är chansen att en sådan utveckling ska kunna brytas. Det är dock inte ovanligt att föräldrar vars barn har problem är rädda för myndigheter. Rädslan kan bero på dåliga erfarenheter av myndigheter här eller i ett annat land. Föräldrarna kan också känna oro inför vilka konsekvenser en myndighetskontakt kan få, t.ex. vilka insatser som ska aktualiseras och hur ingripande dessa kommer att bli för barnet. Föräldrarna kan vidare vara rädda för att bli ”stämplade” som problemfamilj.

Det är med hänsyn till det anförda viktigt att poängtera myndigheternas ansvar för att hjälpa föräldrar i deras fostrande roll. Det skickar dels en signal till myndigheterna att de faktiskt har en skyldighet på området, dels en signal till föräldrarna att myndigheterna kommer att ta deras problem med fostran på allvar.

Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) omfattar redan med dagens bestämmelser att stödja och hjälpa föräldrar i deras fostrande roll.²⁹ Ansvaret innebär inte att andra myndigheter befrias från det ansvar som vilar på dem i detta hänseende. Utredningen anser att kommunens ansvar att stödja och hjälpa föräldrar med uppfostran bör anges tydligare genom att en särskild bestämmelse om detta införs i SoL. Genom en sådan bestämmelse klargörs att socialtjänsten har ett eget ansvar för att stödja och hjälpa föräldrar att fostra sina barn. Eftersom många föräldrar är rädda för att söka hjälp bör socialtjänsten ha en större handlingsberedskap för exempelvis uppsökande verksamhet. Särskilda metoder och handläggningsrutiner kan behöva utarbetas. Föräldrar kan t.ex. behöva föräldrautbildning, stödjande samtal, råd och hjälp med praktiska frågor som t.ex. kontakt med andra myndigheter.

Till polisens uppgifter hör redan i dag att lämna föräldrar hjälp och stöd i sin fostrande roll när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.³⁰ Uppgiften är enligt utredningen så viktig att den bör klargöras i polislagen (1984:387). För polisens del kan uppgiften bl.a. bestå av att ge föräldrar råd och upplysningar om ungdomar och brott. Polisens föräldratelefon, som utredningen lämnar förslag till i nästa avsnitt, är ett exempel på vad polisen kan göra för att bistå föräldrar i deras fostrande roll. Andra insatser som kan ingå i denna uppgift är att hålla s.k. orosamtal med föräldrar och barn som riskerar att dras in i kriminalitet.

²⁹ Se särskilt 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § SoL.

³⁰ Jfr 2 § 1 och 4 polislagen.

Av genomgången i avsnitt 4.1.1 framgår att skolan, utöver den rent kunskapsförmedlande uppgiften, har en fostrande roll.³¹ Skolans fostrande roll ska utgöra ett stöd och ett komplement till föräldrarnas fostran och skolan måste samarbeta med elevens vårdnadshavare i denna uppgift. Liksom för polisen och socialtjänsten bör uppgiften att samarbeta med föräldrarna för att fostra barnen lyftas fram i skollagen (1985:1100). Skolan har en skyldighet att samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. Skolan och vårdnadshavarna har ett gemensamt ansvar för att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande. I samarbete med hemmen ska skolan främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar samt upprätta kontakt mellan skola och hem om det uppstår problem och svårigheter för eleven. Skolan kan tillgodose denna uppgift t.ex. genom föräldramöten, utvecklingsamtal och information om andra kommunala stödinsatser.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att det i skollagen, socialtjänstlagen och polislagen klargörs att myndigheterna ska stödja och hjälpa föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn.

6.8.2 Polisens föräldratelefon

Förslag: Rikspolisstyrelsen ska verka för att polismyndigheterna inrättar Polisens föräldratelefon. Till föräldratelefonen ska oroliga föräldrar och andra anhöriga kunna vända sig med frågor kring ungdomar och kriminalitet, även anonymt.

I arbetet med unga lagöverträdare eller med barn och unga som riskerar att dras in i kriminalitet är det av största vikt med tidiga insatser. En återkommande synpunkt som framförts är att det ofta tar alltför lång tid innan relevanta åtgärder sätts in. Detta kan bero på flera olika omständigheter. En förklaring kan vara att föräldrar, som anar eller misstänker att deras barn har problem, inte vet vart de ska vända sig.

Föräldrar och andra anhöriga kan ibland ha svårt att avgöra om beteendeförändringar hos deras barn är en naturlig del i barnets utvecklingen eller om det är en signal om att barnet har problem.

³¹ 1 kap. 2 § andra stycket skollagen (1985:1100).

Det finns mycket kunskap inom området hos de yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar, men denna kunskap når inte alltid de föräldrar som är i behov av den. Om en förälder till ett barn, utan klarlagda problem med kriminalitet, tar kontakt med myndigheterna så kan det vara svårt att motivera någon åtgärd från samhället. När det senare blir uppenbart att den unge uppvisar ett avvikande beteende genom att begå brott, missbruka alkohol eller narkotika eller i övrigt har ett allvarligt destruktivt beteende, krävs det ofta mer ingripande insatser. Detta kan i sin tur minska en förälders vilja att begära hjälp eller anmäla sitt barn till myndigheterna.

Föräldrar till barn som riskerar att dras in i kriminalitet behöver ofta stöd av myndigheterna. I syfte att förhindra att unga dras in i kriminalitet och kriminella nätverk bör det införas en Polisens föräldrarefön dit föräldrar och andra anhöriga kan ringa för att ställa frågor kring ungdomar och kriminalitet. Däremot ska det inte lämnas någon juridisk rådgivning. Polisen har en skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd vilket måste framgå.³² De som ringer till föräldrarefönet ska dock kunna välja att vara anonyma. Rikspolisstyrelsen bör sammanfattningsvis ges i uppdrag att verka för att det vid varje polismyndighet inrättas minst en föräldrarefön som bemannas av lämpliga poliser. I storstadslänen kan en sådan telefon behöva inrättas i varje polisdistrikt. Genom att inrätta åtminstone en Polisens föräldrarefön i varje län får man ett lokalt/regionalt kunnande bland de som bemannar telefonerna. Förutsättningarna för att kunna lotsa föräldrarna vidare till personer som kan stödja och hjälpa blir då bättre. Polisen kommer också att få information om lokala problem som kan användas i det brottsförebyggande arbetet. Polisens föräldrarefön är inte tänkt att vara bemannad dygnet runt utan t.ex. en dag eller kväll i veckan. Utvecklingen får sedan visa om telefonen behöver bemannas oftare.

Information om Polisens föräldrarefön kan spridas exempelvis på polisens hemsida och av kontaktpoliser i skolorna. Föräldrar som behöver tolkhjälp ska kunna boka särskild telefötid där tolk medverkar. Föräldrarefönet bör också kunna ta emot och besvara frågor via e-post. Frågor som ställs på ett annat språk än svenska kan då översättas och besvaras med hjälp av tolk.

³² 3 § polislagen och 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

6.9 Skolans ansvar för elevernas frånvaro

Bedömning och förslag: Skolan måste bli bättre på att ge stöd till elever med särskilda behov så att alla elever klarar skolan. Att förhindra att elever hoppar av skolan är av central betydelse i det brottsförebyggande arbetet.

Skolinspektionen får i uppdrag att granska hur grundskolor och gymnasieskolor följer upp elevernas frånvaro. Som en del i granskningen bör ingå att överväga behovet av en gemensam reglering eller handlingsplan på området.

Det är sedan länge känt att unga som vid upprepade tillfällen begår brott ofta har problem i skolan. Dessa problem består bl.a. av koncentrationssvårigheter, läs- och skrivsvårigheter, hög ogiltig frånvaro, låg studiemotivation och samarbetssvårigheter. Inte sällan uppträder en del av dessa problem redan i 10–12 årsåldern. I en tid när den allmänna skolgång blir allt längre och när genomförda studier i allt större utsträckning blir en förutsättning för ett framtida arbete, riskerar elever som tidigt får problem i skolan att även få svårigheter senare i livet. Andelen elever som inte avslutar sin gymnasieutbildning är oroande hög. I vissa kommuner saknar en stor andel av ungdomarna slutbetyg från gymnasiet. Alltså måste skolan bli bättre på att ge stöd till elever med särskilda behov och hjälpa dem att klara skolan.

Skolan har redan i dag ett ansvar för att anpassa verksamheten utifrån varje elevs förutsättningar, men betydligt mer kan göras.³³ Skollagsberedningen³⁴ har nyligen föreslagit att om en elev behöver särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas för eleven. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses samt hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Regeringen har vidare beslutat att en särskild utredare³⁵ ska kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, förskoleklassen och skolor inom skolväsendet för barn och ungdom samt skolbarnsomsorgen arbetar med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Utredaren ska analysera

³³ 1 kap. 2 § andra stycket och 4 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100).

³⁴ *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (Ds 2009:25).

³⁵ Översyn av skolans arbete med utsatta barn, dir 2009:80.

det arbete som bedrivs och lämna förslag på åtgärder som kan förbättra detta arbete. Utredaren ska vidare kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen samverkar med socialtjänsten, polisen samt hälso- och sjukvården. Utredaren ska analysera de hinder för samverkan som fortfarande återstår och lyfta fram framgångsfaktorer samt lämna förslag på åtgärder som underlättar samverkan med berörda myndigheter. Syftet med utredningen är att ytterligare förstärka och effektivisera stödet kring utsatta barn och unga. Uppdraget ska redovisas den 30 november 2010.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det för närvarande pågår mycket arbete som ska leda fram till att skolan blir bättre på att ge stöd till elever med särskilda behov. Arbetet kan antas leda till att dessa elever ges bättre möjligheter att klara skolan.

Skolinspektion har nyligen genomfört en granskning av vad gymnasieskolor gör för att förhindra avhopp och för att eleverna ska nå målen med utbildningen.³⁶ Skolinspektionen konstaterar att skolornas huvudmän inte tar problemen på tillräckligt stort allvar. För att eleverna ska kunna nå målen för utbildningen anser Skolinspektionen att skolorna måste ha en strategi för att alla elever ska fullfölja utbildningen och att skolorna måste ha kontroll över vilka resultat som eleverna når och varför. Med strategi menas i detta sammanhang ett genomtänkt och dokumenterat arbetssätt som syftar till att minska avhoppet och som gör det möjligt för alla elever att fullfölja utbildningen. Den viktigaste förklaringen till bristande framgång i studierna är enligt Skolinspektionen elevernas frånvaro. Genom att anpassa den ordinarie undervisningen till enskilda elever och ge särskilt stöd utifrån varje elevs behov får eleverna större chans att klara utbildningen. Vidare har Skolinspektionen beslutat att kräva att skolorna vidtar åtgärder så att samtliga elever klarar av att nå målen i alla ämnen.

Forskning från USA har visat att en vanlig reaktion från skolans sida när det framkommer att en elev är kriminellt belastad och med i ett kriminellt nätverk är att stänga av eleven. En följd av att kriminellt belastade elever stängs av är emellertid att deras kriminella aktiviteter tenderar att öka och att rekryteringen av nya gängmedlemmar underlättas. En bättre lösning än avstängning är, enligt forskningen, att förmå eleverna att vara kvar i skolan och

³⁶ Skolinspektionens rapport 2009:1.

förbättra deras studiemotivation.³⁷ De sociala insatsgrupperna som utredningen föreslagit kan sannolikt stödja och motivera kriminellt belastade elever till att stanna kvar i skolan.

I ett fåtal kommuner, bl.a. i Nynäshamn, används s.k. mobila skolteam som aktivt söker kontakt med elever med hög frånvaro. I teamen arbetar specialpedagoger och socialsekreterare och tillsammans med eleven och dennes föräldrar söker man individuella lösningar för att den unge ska klara av utbildningen. Utredningen vill framhålla att uppsökande verksamhet för att stödja en elev att vara kvar i skolan bör användas i större omfattning.

Med hänsyn till det ovan anförda föreslår utredningen att Skolinspektionen får i uppdrag att granska hur grundskolor och gymnasieskolor följer upp elevernas frånvaro. Som en del i granskningen bör ingå att överväga behovet av en gemensam reglering eller handlingsplan på området.

³⁷ Pesce, R. C. och Wilczynski, J. D. (2005). *Gang Prevention. Principal Leadership*, November 2005.

AVHOPPARDELEN

7 Processen att lämna ett kriminellt liv

Utgångspunkten för uppdraget är att samhället måste bli bättre på att stödja personer som vill lämna kriminella grupperingar. För att kunna föreslå åtgärder som underlättar för personer som vill lämna sådana grupperingar behövs en viss bakgrundsbeskrivning. Därför redovisas i detta kapitel vilka faktorer som i forskningen har visat sig vara av betydelse för att en person ska kunna lämna en kriminell livsstil. Därefter behandlas kortfattat den sociala situation som många kriminellt belastade personer lever under. I kapitlet 8 presenteras sedan några exempel på insatser som bedrivs eller planeras för att stödja personer som vill lämna organiserad brottslighet. Efter dessa kartläggande kapitel redovisas utredningens överväganden och förslag i kapitel 9.

7.1 Forskning om vad som får kriminella att upphöra med brott

Utredningen har i kapitel 3 sammanfattat forskningsläget när det gäller nyrekrytering till kriminella grupperingar. Särskild uppmärksamhet har där ägnats åt de faktorer som ökar risken för att ungdomar ska hamna i kriminalitet och i förlängningen rekryteras till kriminella nätverk. På motsvarande sätt ska i detta kapitel beskrivas vilka faktorer som är väsentliga för att en person ska lyckas lämna ett grovt kriminellt liv. En betydande skillnad är att kunskapsläget kring processen att lämna en kriminell livsstil är mycket mer begränsad än kunskapen som har med nyrekrytering till kriminalitet att göra. Vad som får medlemmar av kriminella grupperingar att lämna är om möjligt ännu mindre utforskat. Den forskning som finns visar att det till största delen tycks vara samma

faktorer som påverkar sannolikheten att upphöra med brott vare sig personen är med eller inte med i en kriminell gruppering.¹

Vändpunkter

Forskarna John Laub och Robert Sampson har gjort en omfattande genomgång av forskningslitteraturen och analyserat ett amerikanskt undersökningsmaterial där 500 män studerats från födelsen och upp till 70-årsåldern. Utifrån materialet har de dragit slutsatsen att kombinationen av individuell motivation, händelser i individens sociala miljöer och strukturella omständigheter, sammantaget påverkar en kriminell person att upphöra med brott.

Mer konkret handlar det i första hand om att personen själv måste vilja bryta med sitt kriminella liv. Den individuella motivationen kan i sig påverkas av en kris eller en chock, exempelvis att personen gripits för brott och riskerar ett längre fängelsestraff eller att han har utsatt sig för påtagliga risker, t.ex. genom att överdosera narkotika. Den enskildes motivation till att förändra sina beteenden är en grundläggande förutsättning för att han ska upphöra med brott. I sak tycks det vara samma inre drivkraft att vilja upphöra med ett missbruk (av alkohol, narkotika eller tobak) som behövs för att upphöra med brott.²

Forskning har också pekat på att den individuella motivationen att upphöra med brott kan påverkas av hur omgivningen förhåller sig till personens ansträngningar.³ Det gäller i synnerhet inställningen hos de människor som en kriminell person på något sätt är beroende av, exempelvis en terapeut eller en handledare. Till utredningen har personer med en tidigare kriminell livsstil framhållit att stödet från människor som de har förtroende för har haft stor betydelse för att de klarat av att upphöra med brott.

Utöver den personliga motivationen har forskningen visat att ett bra och stimulerande arbete samt en stabil och nära relation i ett

¹ För en utförlig beskrivning av forskningsläget kring att upphöra med brott se Laub, J. och Sampson, R. (2001). *Understanding Desistance from Crime*, *Crime and Justice* 28 (1–69), respektive Parole, *Desistance from Crime, and Community Integration*. Committee on Community Supervision and Desistance from Crime, National Research Council, 2008. För en kortfattad sammanfattning av forskning på området se även Wahlin, L. (2002): *Att sluta med brott*, Apropå 1/2002.

² I samtal med tidigare gängmedlemmar som utredningen haft har det framkommit att livet tillsammans med kriminella kamrater ibland kan beskrivas som ett drogmissbruk.

³ Maruna, S. m.fl. (2004). Pygmalion in the reintegration process: Desistance from crime through the looking glass. *Psychology, Crime & Law*, Vol. 10 (3), s. 271–281.

äktenskap är två omständigheter som har betydelse för personens val att upphöra med brott. Senare forskning har funnit att för kvinnliga kriminella är sambandet mellan äktenskap och att upphöra med brott inte lika entydigt som för män. Vidare har det framkommit att sambandet mellan att ha ett arbete och att upphöra med brott framför allt gäller för något äldre kriminella personer.⁴

Andra faktorer som har visat sig vara viktiga för att kriminella personer ska upphöra med brott är att de bryter upp från sitt tidigare umgänge och flyttar till en annan ort eller att de ingår i konventionella sociala nätverk och att de har gemensamma fritidsaktiviteter med andra som inte är kriminellt belastade. Även militärtjänstgöring har i äldre studier visat sig öka chansen för att den enskilde ska upphöra med brott. Den kanske viktigaste generella förklaringen till att personer upphör med brott är det enkla faktum att de åldras.

7.2 Kriminellas sociala situation

I direktiven omnämns arbetet med att skapa en fungerande livssituation för de som vill lämna kriminaliteten. I stort sett synonymt med en persons livssituation är dennes sociala situation. Med social situation avses här bostadsförhållanden, sysselsättning, försörjning, fysisk och psykisk hälsa samt missbruksproblem.

Några uppgifter om de fängelsedömda

Under 2008 avtjänade drygt 10 000 personer ett fängelsestraff på anstalt. Sju procent av de intagna var kvinnor. I genomsnitt är det 5 000 fängelsedömda på landets anstalter per dag.⁵

Drygt hälften av dem som togs in på anstalt 2008 hade en strafftid på mindre än 6 månader medan knappt fem procent hade en strafftid på fyra år eller mer. Den genomsnittliga vistelsetiden på anstalt för fängelsedömda har de senaste tio åren varierat mellan fem och sex månader.

⁴ Uggen, C. (2000). Work as a turning point in the life course of criminals: A duration model of age, employment, and recidivism. *American Sociological Review*, Vol. 67 (s. 529–546).

⁵ Mellan åren 2000 och 2005 ökade antalet fängelsedömda med närmare 30 procent. Därefter har ökningen stannat av.

De personer som döms till kriminalvårdspåföljder har överlag svårare sociala problem än befolkningen i allmänhet. De har ofta en dålig skolunderbyggnad, saknar yrkesutbildning och har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Försörjningssvårigheter och stora skulder är också kännetecknande för denna grupp. Deras bostads-situation är många gånger oordnad. En mycket hög andel av de som döms till fängelse har missbruksproblem och en del har även andra problem med hälsan, särskilt den psykiska hälsan. Det finns uppgifter om att 60–80 procent av de fängelsedömda lider av personlighetsstörningar.⁶ Motsvarande siffra för hela befolkningen är enligt samma källa ca 10 procent.

Enligt uppgifter från Kriminalvården i mars 2009 tillhörde 255 av de intagna grupper som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet.⁷ Det motsvarar omkring fem procent av samtliga fängelsedömda. Kriminalvården konstaterar i sin årsredovisning för 2008 att antalet gängmedlemmar bland de intagna har ökat och i budgetunderlaget för 2010 gör myndigheten bedömningen att det på sikt kommer att ske en generationsväxling bland klienterna, vilket bl.a. innebär att det kommer fler med bakgrund i gängkriminalitet. Uppgiften om ett ökat antal gängkriminella klienter inom Kriminalvården kan jämföras med de kartläggningar som Statens institutionsstyrelse (SiS) gör och som pekar på en minskning av andelen gängmedlemmar hos SiS (se avsnitt 2.3). Den uppskattningen bygger dock på ungdomarnas egna svar på frågan om de är med i ett gäng som begår brott.

Motsatsen till att upphöra med brott – återfall

Det är väl känt att många av de som är intagna i kriminalvårdsanstalt frigges till en i många stycken oordnad social situation. Kriminalvården redovisar exempelvis att en tredjedel av klienterna som står under övervakning är arbetslösa och att knappt var tionde saknar bostad. Detta är en omständighet som sannolikt bidrar till att återfallsfrekvensen är hög. Av de personer som dömdes till en kriminalvårdspåföljd (fängelse eller skyddstillsyn) 2003 lagfördes knappt 60 procent för ett nytt brott inom tre år. Särskilt stor risk för återfall har personer under 25 år och personer som tidigare lagförts för brott.

⁶ *Säkert inläst?* SOU 2005:6 s. 115.

⁷ SOU 2009:80, s. 187.

I en rapport⁸ om att upphöra med brott från det amerikanska vetenskapsrådet konstateras att den närmaste tiden (räknat i dagar och veckor) efter en villkorlig frigivning är av mycket stor betydelse vad gäller återfall. Intensifierade insatser från frivården måste därför, enligt rapporten, göras omgående när en person frigges. I rapporten rekommenderas att den amerikanska motsvarigheten till frivården omstrukturerar sin verksamhet och sina resurser så att insatserna koncentreras till den första tiden av en villkorlig frigivning. Insatserna kan exempelvis omfatta missbruksvård, intensivövervakning, arbetsträning och stöd från lekmannaövervakare.

Även en svensk undersökning har visat att tiden fram till återfall i ny brottslighet bland personer som frigivits villkorligt är mycket kort.⁹ Av samtliga som frigavs under perioden oktober 2001–mars 2002 (omkring 3 800 personer) återföll 73 procent inom en uppföljningsperiod på drygt två år. En beräkning av mediantiden visar att den är mycket kort, ca 70 dagar. Det innebär att hälften av de som återföll gjorde det inom lite drygt två månader.¹⁰

Vidare har en amerikansk studie visat att återfall i brott är högre bland intagna som av anstaltspersonalen har klassificerats som gängmedlemmar.¹¹ Av samtliga 2 500 personer som frigavs från ett delstatsfängelse i Illinois i november 2000 var en fjärdedel klassificerade som tillhörande en kriminell gruppering. Av dessa återföll 75 procent i ny brottslighet inom 700 dagar. Motsvarande andel bland övriga frigivna var 63 procent. Bland personer i åldern 17–24 år återföll 80 procent av gängmedlemmarna i ny brottslighet mot 74 procent av de som inte var klassificerade som gängmedlemmar.

Analys¹² gjorda för utredningen visar att 85 procent av de som av Kriminalvården var identifierade som gängmedlemmar 2001/2002 återföll i ny brottslighet inom drygt två år.

⁸ *Parole, Desistance from Crime, and Community Integration*. Committee on Community Supervision and Desistance from Crime, National Research Council, 2008. Även dödligheten bland personer villkorligt frigivna är mycket hög direkt i anslutning till frigivningen. De vanligaste dödsorsakerna är överdos av narkotika, hjärt- kärlsjukdomar, dödligt våld samt självmord.

⁹ Roxell, L. (2007): *Fångar i ett nätverk? Fängelser, interaktioner och medbrottslingsskap*. Kriminologiska institutionens avhandlingsserie nr 24. Stockholm universitet.

¹⁰ Återfallskriteriet är att personen har misstänkts för ny brottslighet (s.k. brottsmisstankar).

¹¹ Olson D. m.fl. (2004): The relationship between gang membership and inmate recidivism. *Research Bulletin*. Illinois criminal Justice Information authority.

¹² I det svenska materialet bedömdes knappt tre procent av de frigivna ha kopplingar till en kriminell gruppering. Analyserna har gjorts av fil. dr. Lena Roxell.

7.3 En komplex problembild

Att upphöra med brott, vare sig man är involverad i en kriminell gruppering eller inte, kan bäst beskrivas som en process. Det första steget i denna process handlar om den egna motivationen. Motivation är givetvis inte ett statistiskt begrepp utan den kan variera över tid och rum. Det är i sig kanske inte särskilt förvånande om en kriminellt belastad person säger sig vara motiverad att sluta med brott när han eller hon igen befinner sig på häktet eller just har dömts till ett nytt fängelsestraff.¹³ Det svåra är att stå fast vid detta beslut när personen befinner sig i sin vardagliga miljö. För många med en kriminell livsstil är vardagen långt ifrån okomplicerad. Exempelvis förekommer ofta missbruk, arbetslöshet, bostadsproblem och psykiska problem.

Personer med kopplingar till kriminella grupperingar har dessutom som regel starka band till andra som är kriminellt belastade. I vissa fall är dessa t.o.m. nära släktingar. Att då kunna lämna brottsligheten bakom sig förutsätter att personen kan och vågar bryta sig loss från sitt tidigare liv, något som i den kriminologiska forskningen har kommit att kallas "knifing off".¹⁴ Det som personen tar bort eller förändrar jämfört med sitt tidigare liv (exempelvis umgänget med vissa personer, sina attityder till att begå brott etc.) måste ersättas med något annat. Det är naturligtvis inte enkelt att över en natt gå från en kriminell identitet till att leva ett "svenssonliv". Särskilt inte om personens sociala situation är instabil.

Kriminalvården har ett tydligt ansvar för att återfallen i brott ska minska. Utredningen Kriminalvårdens effektivitet konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 2009:80) att myndighetens vision och värdegrund, som redovisas i dokumentet *Bättre ut*, bör konkretiseras med mätbara och realistiska mål vad gäller det återfallsförebyggande arbetet. Den utredningen ansåg vidare att Kriminalvården behöver bättre uppföljningsmöjligheter och verktyg för att kunna följa målen. Förevarande utredning delar dessa synpunkter.

¹³ Jmf den amerikanske författaren Mark Twain som har myntat uttrycket: "Att sluta röka är lätt, jag har gjort det hundratals gånger".

¹⁴ Begreppet "knifing off", på svenska "skära bort", har använts som en liknelse. Laub och Sampson skriver exempelvis att äktenskap, militärtjänstgöring, utbildning och sysselsättning och att flytta till ett annat område skapar en situation som "skär bort det gamla från det nya" och som får en kriminell person att upphöra med brott. För en närmare beskrivning av begreppet se Maruna, S. och Roy, K. (2007). Amputation or Reconstruction? Notes on the concept of "Knifing Off" and desistance from crime. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 22, 2, s. 1–21.

Kriminalvården är utan tvekan en viktig aktör när det gäller att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar.

8 Arbeta för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar

I detta kapitel görs en kartläggning av det arbete som bedrivs eller planeras och som kan utgöra ett stöd för den som vill lämna en kriminell gruppering. Kartläggningen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Utredningens mål är att ge en god inblick både i det arbete som bedrivs och det arbete som planeras. Kartläggningen går i tur och ordning igenom statliga myndigheter, kommuner, ideella organisationer och näringsliv. Avslutningsvis ges några utländska exempel på arbete till stöd för avhoppare från grov organiserad brottslighet.

8.1 Statliga myndigheter

8.1.1 Kriminalvården

Allmänt

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål.¹ Myndigheten ska verka för att återfall i brott förebyggs.² Vidare ska myndigheten särskilt vidta åtgärder som syftar till att frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

¹ 1 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

² 2 § förordningen med instruktion för Kriminalvården.

Kriminalvård i anstalt

För varje intagen ska upprättas en verkställighetsplan.³ Planen ska inriktas på åtgärder som är ägnade att främja den intagnes anpassning i samhället och som förbereder honom för tillvaron utanför anstalten.

Under den sista tiden i anstalt ska förberedelserna för den intagnes frigivning vara särskilt inriktade på konkreta åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet.⁴ Den intagnes bostads- och sysselsättningsituation samt hans eller hennes behov av stöd- och behandlingsinsatser efter frigivningen ska utredas.⁵ Utredningen ska syfta till att den intagne vid frigivningen i möjligaste mån ska ha sin försörjning ordnad genom arbete eller på annat sätt och att han eller hon ska ha tillgång till bostad. Om den intagne behöver undervisning, utbildning eller ekonomiskt, socialt eller medicinskt stöd efter frigivningen ska åtgärder vidtas så att dessa behov, så långt som möjligt, kan tillgodoses. Förutsättningarna för att bevilja den intagne en utslusningsåtgärd (frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång) ska övervägas särskilt. Förberedelserna inför frigivningen ska ske i nära samverkan med den intagne och i samarbete med berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället.⁶

Övervakning

Det kan i anslutning till att villkorlig frigivning äger rum från ett fängelsestraff eller senare beslutas att den villkorligt frigivne ska stå under övervakning, om det bedöms som påkallat. Enligt Kriminalvårdens allmänna råd bör frågan om övervakningsbehov bedömas utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion. Under 2008 frigavs 7 728 personer villkorligt.⁷ Av dessa ställdes 5 589 under övervakning, motsvarande drygt 70 procent.⁸ Förutom merparten av de villkorligt frigivna ställs alla

³ 6 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt.

⁴ 2 kap. 33 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

⁵ 2 kap. 33 § andra stycket KvaL.

⁶ 2 kap. 33 § fjärde stycket KvaL.

⁷ *Kriminalstatistik 2008*, Brottsförebyggande rådet, s. 233, tabell 5.2.

⁸ Samma källa, s. 247, tabell 5.14.

som döms till skyddstillsyn under övervakning, normalt från dagen för domen.⁹

Till övervakare ska förordnas en handläggande tjänsteman vid Kriminalvården eller en annan lämplig person.¹⁰ Med ”annan lämplig person” avses en lekman som mot arvode åtar sig uppdrag. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter ska lekmannaövervakare eftersträvas för såväl dömda till skyddstillsyn som villkorligt frigivna.¹¹ Övervakning genom lekman är ett komplement till handläggande tjänsteman och ersätter inte handläggarens myndighetsansvar. Kriminalvården ska ge övervakarna råd och riktlinjer om hur uppdragen ska utföras och fortlöpande ge dem annan hjälp.

Särskilda projekt för att stödja avhoppare

I Kriminalvårdens regleringsbrev för 2008 fick myndigheten i uppdrag att redovisa de åtgärder som har vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Som ett led i detta arbete planerar Kriminalvården för ett projekt – Entré – vars övergripande mål ska vara att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar samt stödja och underlätta för klienter som vill lämna sådana grupperingar.

För att stödja de intagna som vill lämna kriminella grupperingar avser Kriminalvården att öppna en särskild avdelning vid en anstalt som ännu inte har bestämts. Avdelningen beräknas komma i bruk under 2010. De personer som kommer att placeras på avdelningen är män som är långtidsdömda för organiserad brottslighet. För att komma i fråga för placering på avdelningen måste den intagne vara seriöst motiverad att lämna den organiserade brottsligheten.

På avdelningen ska arbetet inriktas på att stärka de goda delarna av den intagnes sociala nätverk. Det kan bl.a. handla om att stärka relationerna till den intagnes barn. Vidare ska de arbeta med den intagnes självbild och göra insatser för att avhjälpa eventuellt missbruk.

⁹ 28 kap. 5 § första stycket brottsbalken.

¹⁰ 2 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

¹¹ 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om frivårdens arbete med dömda under övervakning m.m. KVFS 2008:19.

8.1.2 Statens institutionsstyrelse

Allmänt

Statens institutionsstyrelse (SiS) har en viktig roll för att stödja ungdomar som vill lämna framför allt förorts- och ungdomsgäng. Myndigheten ansvarar bl.a. för de särskilda ungdomshemmen. Vid dessa hem vårdas inte bara ungdomar med psykosocial problematik enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), utan även ungdomar som har dömts till sluten ungdomsvård. Vidare kan frivilligt placerade klienter vårdas vid hemmen med stöd av socialtjänstlagen (SoL). Vården syftar till att hjälpa den unge till utveckling och mognad och skapa förutsättningar för ett liv utan våld, droger och kriminalitet.

De ungdomar som vårdas enligt LVU eller SoL genomgår i regel en två månader lång utredning. Då kartläggs den unges problem och bakgrund. Utredningen ligger till grund för en individuell behandlingsplan. Ett viktigt inslag är skolgång och då framför allt möjlighet att komplettera sin ofta bristfälliga utbildning.

Särskilda projekt för att stödja avhoppare

SiS har haft regeringens uppdrag att från den 1 juli 2006 till den 31 december 2008 utveckla och pröva en förstärkt vårdkedja inom ramen för den vård som ges med stöd av LVU. Satsningen fick namnet MVG – Motverka våld och gäng. Projektet bedrevs i nära samarbete med socialtjänsten i 15 utvalda kommuner. I uppdraget ingick dels att subventionera kommunernas vårdavgifter, dels att anställa kvalificerade samordnare.¹²

Målen med projektet var bl.a. att de som deltog skulle uppnå positiva och bestående förändringar i sin livssituation, bryta umgänget med kriminella kamrater och förbättra sin skolgång.

Den unge tilldelades i ett tidigt skede av vistelsen hos SiS en samordnare. Därefter följde samordnaren den unge på institutionen och minst ett halvår efter utskrivningen. För att få en sammanhållen vårdkedja organiserade, förberedde och deltog samordnaren i möten mellan den unge, dennes föräldrar, SiS och socialtjänsten. Samordnaren arbetade för att göra behov och insatser tydliga för

¹² Projektet finansierades med tilldelade medel om 230 miljoner kr, varav 223 miljoner kr förbrukades (se bilaga 1 till Statens institutionsstyrelsens rapport *MVG – En förstärkt vårdkedja inom ungdomsvården*).

alla inblandade parter och för att öka såväl den unges som föräldrarnas delaktighet under institutionsvistelsen och i öppen-vård. Samordnaren skulle bidra till att de planerade insatserna fullföljdes och att institutionen och socialtjänsten ”hakade i varandra”.

En processutvärdering av MVG-projektet har redovisats i en forskningsrapport.¹³ I utvärderingen, som baseras på intervjuer och observationer, konstateras bl.a. att förutsättningarna för samordnarna att delta i vårdkedjan varierade mellan olika kommuner. I vissa kommuner hade dessa svårigheter med att få till stånd ett bra samarbete med socialtjänsten. Vidare menar utvärderarna att de unga som projektet handlade om många gånger kom i skymundan för de professionella aktörerna. En slutsats är att samordnarna inledningsvis utgjorde ett mer personligt stöd för att senare alltmer inrikta sig på en administrativ samordnarfunktion. En utvärderingen av MVG-projektets effekter kommer att redovisats under 2010.

8.1.3 Arbetsförmedlingen

Allmänt

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att bl.a. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.¹⁴

Arbetsförmedlingen har möjlighet att ge extra stöd till vissa arbetssökande genom arbetsmarknadspolitiska program såsom nystartsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga. Nystartsjobb är en åtgärd för arbetsgivare som anställer jobbsökande som varit utanför arbetslivet av olika orsaker och innebär en reduktion av arbetsgivaravgiften. Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin erbjuds de arbetssökande individuellt utformade aktiviteter, t.ex. coachning och arbetspraktik. Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att på ett tidigt stadium kunna erbjuda särskilda insatser till ungdomar under 25 år. Insatserna omfattar t.ex. studie- och yrkesvägledning, coachning, arbets-

¹³ Basic, G., Thelander, J. & Åkerström, M. (2009). *Vårdkedja för ungdomar eller professionella? En processutvärdering av projektet "Motverka våld och gäng"*. Statens institutionsstyrelse, Forskningsrapport nr 5 2009.

¹⁴ 1 och 2 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

praktik och utbildning. Målet är att ungdomarna så snabbt som möjligt ska få ett arbete. Ett alternativt mål är att de ska påbörja eller fortsätta en utbildning.

Den första juli 2008 utökades nystartsjobben till att även gälla dömda samt ökades tillgängligheten för dömda till jobbgarantin för unga samt jobb- och utvecklingsgarantin.¹⁵ Reformen skulle göra det lättare för dömda att redan under fängelsestiden förbereda sig för att få ett arbete och kunna försörja sig själva efter avtjänat straff. Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag att i samverkan med Kriminalvården respektive Arbetsförmedlingen utvärdera om fängelsedömdas medverkan i nystartsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga underlättat för denna grupp att återinträda på arbetsmarknaden. Även effekter på återfall i brott ska beaktas.¹⁶ I en delrapport har Brå konstaterat att reformen inte fått några större effekter.¹⁷ Slutrapporten, som ska redovisas senast den 1 juli 2010, kommer att bestå av en studie om yrkesutbildningens effekter på återfall i brott.¹⁸

Särskilda projekt för att stödja avhoppare

I den s.k. KrAMI-samverkan arbetar Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten med yrkesinriktad rehabilitering som vänder sig till vuxna män och kvinnor som på grund av sin kriminella och sociala bakgrund har svårt att komma ut i arbete och/eller utbildning. Myndigheterna samverkar via ett gemensamt arbetslag. Verksamheten bedrivs bl.a. i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Målet är att stödja de som vill bryta ett tidigare kriminellt liv. KrAMI ska lära och stödja klienten i att finna, få och behålla ett arbete, ha en meningsfull fritid och ha ett bra socialt liv. För att nå målsättningarna används en metod som har hämtat inspiration från de danska träningskolornas konsekvenspedagogik. Den bygger på tanken att lära sig att förstå sambandet mellan sina handlingar och konsekvenserna av dessa.

¹⁵ Förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin samt förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

¹⁶ Regeringsbeslut I:29 den 18 december 2008 med diarienummer Ju2008/10580/KRIM, Ju2008/9000/KRIM och Ju2008/8607/KRIM.

¹⁷ Brottsförebyggande rådet, Rapport 2009:21, *Sysselsättning under och efter fängelsestraff – Yrkesutbildning i anstalt och Nystartsjobb, Jobb- och utvecklingsgaranti samt Jobbgaranti för unga*, s. 12.

¹⁸ Samma källa, s. 8.

Utvärderingar av KrAMI-verksamheten har visat på betydligt förbättrad arbetssituation för de undersökta klienterna. Så gott som samtliga klienter som inte hade hoppat av programmen visade sig ha arbete ett år efter KrAMI-starten.¹⁹

8.1.4 Polisen

Allmänt

Polisen kommer i sitt arbete med att bedriva spaning och utredning i fråga om brott nära de individer, som ägnar sig åt organiserad brottslighet. De som försöker lämna en kriminell gruppering lever inte sällan under någon form av hot från grupperingen. Polisen är den myndighet som har huvudansvaret för att skydda hotade personer.²⁰ I fullgörandet av denna skyddsverksamhet blir det ofta aktuellt att samarbeta med t.ex. socialtjänsten, Skatteverket och ideella organisationer.²¹

Polisens personsäkerhetsarbete ska utgå från en strukturerad hot- och riskbedömning och anpassas efter den enskildes behov, miljö och situation. Skyddsarbetet innebär en avvägning mellan att ge personer tillräckligt skydd och att göra det möjligt för dem att leva ett så normalt liv som möjligt.

En viktig del av det polisiära skyddet för hotade personer bedrivs lokalt vid landets polismyndigheter. Det kan handla om att tillfälligt omplacera hotade personer eller andra säkerhetsåtgärder kring de hotade, t.ex. säkerhetssamtal för att medvetandegöra och förändra rutiner, säkerhetshöjande åtgärder i bostaden, rondering av uniformerad polispersonal, larpaket etc. Det är vidare vanligt att åtgärder vidtas för att skydda uppgifter om personer i folkbokföringen.

För de allvarligaste fallen har ett nationellt program utformats som bedrivs av fyra särskilda personsäkerhetsenheter.²² Säkerhetsarbetet inom det nationella programmet handlar huvudsakligen om att permanent omplacera hotade personer och i samband med detta vidta åtgärder för att skydda uppgifter om personerna i bl.a.

¹⁹ Nyström, S. m.fl. (2002). *Med arbete som insats – Klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*.

²⁰ 2 § 4 polislagen (1984:387).

²¹ 3 § polislagen.

²² Se 2 a § polislagen och förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. RPSFS 2006:9 FAP 480-1.

folkbokföringen. Inom det nationella programmet har det byggts upp expertkompetens för att möjliggöra för hotade att ”byta liv”. Det nationella programmet innebär mycket långtgående förändringar för de berörda personernas livssituation. I många fall innebär åtgärderna att personerna helt måste bryta med sina tidigare liv. Såväl svenska som internationella erfarenheter visar att program av detta slag är mycket påfrestande. Många hamnar i depressioner och bryter det planerade upplägget för att de inte klarar av att följa programmet. Dessutom är åtgärderna förenade med mycket stora kostnader. Mot bakgrund av detta kan det nationella programmet endast komma i fråga om andra säkerhetsåtgärder bedöms som otillräckliga.

Särskilda projekt för att stödja avhoppare

Inom polisen bedrivs inte något organiserat projekt som enbart går ut på att stödja avhoppare från kriminella grupperingar. Sedan länge tar dock polisen initiativ för att hjälpa avhoppare. Det kan vara fråga om engagerade poliser som har många kontakter och som gör vad de kan för att hjälpa. Polismyndigheten i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt, har genom ett EU-program fått finansiering för ett projekt mot organiserad brottslighet som ska drivas av Sektionen mot gängkriminalitet. Projektet – The Stockholm Gang Intervention and Prevention Project – går i första hand ut på att förebygga nyrekrytering till gängkriminalitet, men ett delmål är också att finna metoder för att motivera kriminella personer till att byta livsstil. En strategi för att nå delmålet är att ha motiverande samtal med och ge stöd till gängmedlemmar och andra kriminella som vill hoppa av. I projektet har det även konstaterats att anhöriga till en kriminell person kan behöva hjälp och stöd. Projektet startade hösten 2009 och ska pågå under tre år.

8.2 Kommuner

Socialtjänsten

Socialtjänsten har till uppgift att bl.a. stödja personer med sociala problem. Insatser med stöd av socialtjänstlagen (SoL) bygger på frivillighet. Flera insatser som har sin grund i SoL kan bli aktuella för att stödja en person som vill lämna ett kriminellt liv. Socialnämnden kan t.ex. utse en särskild person (kontaktperson) med uppgift att hjälpa en enskild i personliga angelägenheter.²³ En sådan kontaktperson ska vara ett personligt stöd och kan t.ex. hjälpa till i den förändringsprocess som det innebär att lämna ett kriminellt liv. Kontaktpersonen kan exempelvis hjälpa till med att skaffa bostad och söka arbete eller annan sysselsättning. För en person som inte har fyllt 21 år och som har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka brottslig verksamhet kan socialnämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson.²⁴

Vidare har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt, såsom vård- och behandlingsinsatser för att komma till rätta med eventuellt missbruk.²⁵

Budget- och skuldrådgivning

Ett problem för många kriminella är att de dras med stora skulder.²⁶ Kommunen ska inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer.²⁷ Grundidén är att de kommunala rådgivarna genom olika former av ekonomisk rådgivning dels ska bidra till att förebygga överskuldssättning, dels ska hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sina problem.

Kommunens skyldigheter innebär inte någon begränsning av Kronofogdemyndighetens ansvar för att, inom ramen för service-skyldigheten enligt förvaltningslagen (1986:223), ge skuldsatta personer de upplysningar som kan behövas, t.ex. om hur man an-

²³ 3 kap. 6 § tredje stycket SoL.

²⁴ 3 kap. 6 § fjärde stycket SoL.

²⁵ 4 kap. 1 § SoL.

²⁶ Här avses legala skulder. Det kan även nämnas att många som lämnar kriminella grupperingar härtill åläggs "påhittade skulder" av grupperingarna.

²⁷ 2 § andra stycket skuldsaneringslagen (2006:548).

söker om skuldsanering. Kronofogdemyndigheten försöker också genom information förebygga att personer överskuldsetter sig.

Särskilda projekt för att stödja avhoppare

Göteborgs stad inrättade 2008 ett kunskapscentrum mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan (Kunskapscentrum). Kunskapscentrumet är organisatoriskt placerat inom Göteborgs Stads stadskansli. Vid Kunskapscentrum arbetar sex personer som har olika kompetens och bakgrund. En av tjänsterna står polismyndigheten för.

Det yttersta målet är att stödja och värna det demokratiska samhällssystemet med utgångspunkt från en bred myndighets-samverkan. I samverkan ingår förutom Göteborgs Stad även Polismyndigheten i Västra Götaland, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården, Åklagar-myndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Försäkringskassan. Det finns en styrgrupp med höga chefer från samtliga samverkansparter. Styrgruppen samman-träder ungefär varannan månad och fattar beslut om prioriteringar för arbetet vid Kunskapscentrum. Därutöver finns det även en kontaktperson utsedd hos samtliga medverkande myndigheter för att man snabbt ska kunna komma i kontakt med rätt personer.

Centrumets operativa uppdrag är att ta initiativ till samt stödja och driva nätverk och samarbetsprojekt som ska leda till konkreta åtgärder mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan. Kunskapscentrum ska också ge råd till organisationer och enskilda. Centrumets strategiska uppdrag är att arbeta långsiktigt och strukturerat genom att försvåra för kriminell verksamhet och otillåten påverkan. Kunskapscentrum ska samla och sprida information, stimulera lärande samt vara med och påverka vid bl.a. lagstiftning, stadsplanering, upphandling, försäkrings-system och tillståndsgivning. En annan uppgift som nämns är att Kunskapscentrum och de samverkande myndigheterna ska bidra till opinionsbildning mot den organiserade brottsligheten. Kunskapscentrum verkar genom nätverksbyggande och bedriver ingen egen myndighetsutövning, utan beslut fattas hos respektive samverkande part/myndighet.

Ett av Kunskapscentrums fyra prioriterade områden är att verka för att den som vill lämna en kriminell livsstil ska ges möjlighet till

det.²⁸ Kunskapscentrum ska genom samverkan och nätverksarbete skapa möjligheter till boende och sysselsättning på annan ort för avhoppare. Samarbete ska ske med andra kommuner och med frivilligorganisationer.

Kunskapscentrum hjälper för närvarande till med ett mindre antal konkreta avhopp. Vidare arbetar centrumet med att införa ett kartläggningsteam som ska hjälpa till när någon vill lämna en kriminell gruppering. Teamet ska kunna kallas in med kort varsel och bestå av specialister från flera olika verksamheter i syfte att säkerställa korrekta bedömningar av vilket stöd potentiella avhoppare behöver. Det kan handla om läkare, psykolog, socialarbetare, polis, kronofogde, personal från Kriminalvården och företrädare för frivilligorganisationer. Det stöd som avhopparen behöver kan skilja sig mycket åt beroende på bl.a. ålder, eventuellt missbruk, familjesituation och hur djupt involverad personen är i en kriminell organisation. Kunskapscentrums tanke är att det ska finnas ett telefonnummer som man ska ringa för att komma i kontakt med den person som är sammankallande för kartläggningsteamet. Sammankallande ska någon hos Kunskapscentrum vara.

8.3 Ideella organisationer

Kriminellas revansch i samhället (KRIS) är en ideell förening där f.d. kriminella hjälper varandra tillbaka in i samhället. KRIS bedriver en rad olika verksamheter. De har en ungdomsgrupp som föreläser på skolor och besöker SiS-institutioner. De har en anstaltsgrupp som besöker häkten och anstalter och informerar om KRIS. Anstaltsgruppen erbjuder också de intagna enskilda samtal där de första stegen mot en förändring kan tas. För den som frigges från häkte eller anstalt erbjuder KRIS s.k. muckhämtning. Denna verksamhet innebär att KRIS hämtar den frigivne vid häktet eller anstalten och tar med honom eller henne till föreningslokalen. Föreningen kan stödja och hjälpa den som är motiverad till förändring. KRIS kan i samband med frigivning från fängelse hjälpa

²⁸ De andra tre prioriterade områdena är följande.

Ekonomiperspektivet vars mål är att säkerställa att leverantörer av varor och tjänster uppfyller kraven på laglydnad och god affäretik, samt att tillståndsgivning och upplåtelse och uthyrning av lokaler sker med beaktande av kravet att motverka organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet.

Arbetsgivarperspektivet vars mål är att säkerställa en god förmåga hos förvaltningar och bolag att förebygga och agera mot otillåten påverkan.

Demokratiperspektivet vars mål är att förstärka demokratin och rättsstaten.

till med behövliga myndighetskontakter. På vissa orter kan KRIS även erbjuda bostadslösa medlemmar boende. Den som vill ändra inriktning på sitt liv tilldelas en fadder som finns tillgänglig dygnet runt för att ge stöd i processen att lämna den kriminella livsstilen.

Vid flera av lokalföreningarna har även bildats Unga KRIS där ungdomar mellan 13 och 25 år träffas. För att vara med i Unga KRIS måste man inte ha ett kriminellt förflutet. Grundidén är dock att hjälpa ungdomar ”på glid”. Ungdomarna får själva bygga upp, skapa, driva och organisera verksamheten och har i detta stöd av vuxna. Unga KRIS arbetar preventivt med motivation och eftervård för att motverka återfall i brott för de ungdomar som återvänder efter vistelser på SiS-institutioner.

KRIS är ett komplement till de stödinsatser som samhället i övrigt har att erbjuda. För att få stöd från KRIS krävs att man ställer upp på föreningens fyra honnörsord: hederlighet, drogfrihet, kamratskap och solidaritet.

KRIS har under hösten 2009 startat ett livsstilshus på Styrso utanför Göteborg. Huset på Styrso ska kunna ta emot åtta ungdomar mellan 18–26 år som har erfarenhet av att tillhöra kriminella gäng. Tiden för vistelsen i livsstilshuset kommer att variera beroende på vilka behov som föreligger. Verksamheten ska helt och hållet bygga på frivillighet. Målgruppen är därför personer som har börjat återgången till ett liv fritt från kriminalitet, men som behöver stöd för att komma vidare. I livsstilshuset ska man arbeta med att påverka och motivera ungdomarna till förändring.

X-Cons bildades i slutet av 2008. De bedriver i stort sett samma verksamheter som beskrivits beträffande KRIS, dvs. kurser, fritidsaktiviteter, muckhämtning m.m. Dess största föreningen är X-Cons Stockholm som bedriver omfattande verksamhet.

8.4 Näringsliv

Vägen ut! kooperativen

Ibland talas det om sociala företag, varmed avses företag som erbjuder möjligheter till ett aktivt arbetsliv för personer som av olika orsaker har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. personer med ett kriminellt förflutet. Ett exempel på socialt företagande är Vägen ut! kooperativen (Vägen ut) som arbetar med personer som står långt från arbetsmarknaden.

Företagen drivs utifrån ett egenmaktsperspektiv (empowerment). Med hjälp av situationsanpassat ledarskap stöttas deltagarna att successivt utveckla sina inneboende resurser. Alla anställda kan ansöka om delägarskap i det kooperativ som de arbetar i.

För det första driver Vägen ut olika boenden under samlingsnamnet Villa Vägen ut. Det är fråga om boenden för antingen män eller kvinnor som kommer direkt från anstalt eller behandlingshem. Även socialtjänsten kan förmedla boende för behövande. Villa Vägen ut har upphandlingsavtal (s.k. ramavtal) med Kriminalvården och socialtjänsten. Målet med boendet är att bryta med en destruktiv livsstil och bygga upp ett vanligt liv med eget arbete, egen bostad och aktiv fritid.

För det andra erbjuder Vägen ut arbetsträning och har upphandlingsavtal med flera kommuner och Kriminalvården. Den arbetstränande får stöd att komma igång med ett vardagligt liv. Målet är att den som arbetstränar ska bygga sig en ny plattform, både kunskapsmässigt och socialt. Arbetsträningen anpassas efter den arbetstränandes utvecklingsprocess. Många av medarbetarna har egen erfarenhet av utanförskap. I egenerfarenheten finns ett engagemang och en solidaritet med de arbetstränande. Den ger också hopp om att det går att bygga upp ett nytt bra liv.

Koncernen Bastagruppen

Inom Bastagruppen bedrivs bl.a. klottersanering, byggverksamhet, behandlingshem samt park- och anläggningsverksamhet. Målet för verksamheterna är att rehabilitera människor som under långa tider varit borta från arbetsmarknaden på grund av missbruksproblem och/eller kriminalitet. Efter avslutad rehabilitering kan man bli anställd av Bastagruppen och på sikt bli kooperatör, dvs. delägare.

Bastagruppen har startat en yrkes- och entreprenörsutbildning (YES). Eleverna som går utbildningen är en blandning av "drop outs" från gymnasieskolan och vuxna som hamnat utanför arbetsmarknaden. Under studietiden erbjuds eleverna skraddarsydda lösningar. Inom YES kan man utbilda sig till olika praktiska yrken. Teori och praktik varvas under utbildningen och alla tilldelas en handledare på en utvald arbetsplats.

Fryshuset

Fryshuset är en stiftelse som bedriver ungdomsverksamhet med inriktning på sociala projekt och utbildning. Verksamheten bedrivs framför allt i Stockholm, Göteborg och Malmö.

En av Fryshusets verksamheter är Exit där man i huvudsak arbetar med att hjälpa människor som vill lämna den nynazistiska rörelsen. Inom denna verksamhet kan bl.a. ges kamratstöd, skyddat boende, hjälp vid myndighetskontakter, social support och samtalsstöd. Exit arbetar även förebyggande genom att t.ex. hålla utbildningar. Personalen på Exit har alla egen erfarenhet av den nynazistiska rörelsen.

Erfarenheter från Exit ligger till grund för ett projekt – Passus – som ska hjälpa personer under 26 år att lämna kriminella gäng och lägga grunden till en ny identitet och tillvaro. Verksamheten ska fungera i nära samarbete med Exit och bedrivs enligt metoden som används i Exit. Det huvudsakliga arbetet ska vara inriktat på att stötta avhopp från kriminella grupperingar och att underlätta återanpassning till samhället. Man kommer även att hjälpa anhöriga till minderåriga på väg in i allvarigare kriminalitet.

Personalen som ska arbeta med Passus ska bestå av coacher med bakgrund i organiserad brottslighet, kurator, läkarkonsult med inriktning mot psykiatri och psykoterapeuter.

8.5 Några utländska exempel

Australien

I Australien finns det inom kriminalvården ett program för att förbereda intagna inför frigivningen som kallas *Lives in Transition*. Målet med programmet är att alla deltagare minst 90 dagar före frigivningen ska ha bostad, arbete och vid behov kontakt med sjukvården. Till varje deltagare i programmet knyts en volontär, av vilka en del har egen erfarenhet av kriminalitet.

I programmet ingår en 14 veckor lång kurs som pågår fem dagar i veckan. En viktig del i programmet är att hitta arbete åt dem som friges. Därför knyts kontakter med näringslivet. Som exempel har ett transportföretag startat ett eget program kallat *Second step* där de frigivna får utbildning under ett år samtidigt som de arbetar. Därefter kan de bli erbjudna fast anställning vid företaget. Sedan

starten har företaget tagit emot 140 personer med en bakgrund i kriminalitet eller drogmissbruk.

USA

Åtgärder för att bekämpa grov organiserad brottslighet och kriminella grupperingar har diskuterats under mycket lång tid i USA. Enligt en nationell kartläggningen från 2008 fanns det över 20 000 kriminella grupperingar, inklusive ungdomsgäng, med tillsammans mer än en miljon "medlemmar".²⁹

Sedan slutet av 1980-talet har det amerikanska Justitiedepartementet genom dess institutioner Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(OJJDP) och National Gang Center utvecklat ett program som syftar till att förebygga och förhindra gängbrottslighet. Programmet, som kallas *Comprehensive Gang Model*, har använts på flera platser runt om i landet. Modellen bygger på att en lokal styrgrupp – bestående av företrädare för polisen och övriga rättsväsendet, utbildningsväsendet och andra lokala aktörer – kartlägger förekomsten av gängbrottslighet. Därefter utarbetas en handlingsplan. Kända gängmedlemmar kontaktas av uppsökare från de sociala myndigheterna och erbjuds att delta i programmet. Utifrån de ungas behov kan åtgärderna bestå i utbildningsinsatser eller arbetsträning. Även missbruksrelaterade insatser kan erbjudas den som är motiverad.

Ett annat amerikanskt projekt som rönt uppmärksamhet är *Operation Ceasefire*. Polisen i Boston, tillsammans med andra myndigheter inom rättsväsendet och andra samhällsaktörer samt ett forskarlag från Harvard universitetet³⁰, initierade detta projekt 1995. Strategin för att arbeta mot gängbrottslighet var bl.a. att rättsväsendet och andra aktörer i större utsträckning skall betona gruppens ansvar för de brottsliga handlingar som "gängmedlemmarna" utförde. Enligt detta betraktelsesätt handlar effektiv brottsbekämpning många gånger om att kommunicera till brottsligt aktiva personer vilka konsekvenser som väntar om deras beteende inte upphör.

En viktig del i programmet var att polis, frivårdspersonal och socialsekreterare kallade in grupper av gängmedlemmar till ett

²⁹ National Gang Threat Assessment 2009. National Gang Intelligence Center.

³⁰ Kennedy, D. M. (2009). *Deterrence and crime Prevention. Reconsidering the prospect of sanction*. Routledge.

möte, ofta i samband med någon aktuell våldshändelse. Syftet med dessa möten var att informera gängmedlemmarna om att samtliga myndigheter framöver skulle komma att prioritera gängvåldet och att polisen skulle ingripa mot all typ av brottslighet som gängen ägnar sig åt. Vidare delades särskilda informationsblad ut om vilka straffpåföljder som gängmedlemmarna kunde förvänta sig om de fortsatte begå brott. I samband med dessa möten informerades gängmedlemmarna även om vilken hjälp de skulle kunna få om de hoppade av från gängen, exempelvis med arbete, utbildning eller insatser mot narkotikamissbruk. En viktig målgrupp för informationen var även föräldrar och flickvänner till gängmedlemmarna.

Ett centralt inslag i polisens arbete var att fokusera de repressiva insatserna på de mest kriminella gängmedlemmarna och försöka få dem lagförda för olika typer av brott, exempelvis vapen- och narkotikabrott. Utvärderingar av projektet har visat att såväl det dödliga våldet som annan våldsbrottslighet bland unga vuxna minskat mer i Boston än i andra städer.

9 Överväganden och förslag – avhoppare

Åtminstone tre omständigheter tycks vara viktiga för att en person ska kunna lämna en kriminell gruppering och upphöra med brott. För det första måste personen vara motiverad till att förändra sitt liv. För det andra behöver han ett socialt nätverk av familj, vänner och andra personer som kan stödja. För det tredje är det viktigt att den sociala situationen är ordnad. Det handlar exempelvis om att en person som är motiverad att lämna en kriminell gruppering har ett boende och en sysselsättning, men också att eventuella vårdbehov för missbruk eller psykiska problem är tillgodosedda. Till utredningen har vid flera tillfällen poliser, personal från Kriminalvården och andra med kunskaper på området framhållit att många personer med kopplingar till kriminella grupperingar vill lämna det kriminella livet bakom sig. I detta kapitel presenterar utredningen bedömningar och förslag när det gäller åtgärder för att underlätta för dessa personer.¹

9.1 Några utgångspunkter

Utredningen anser för det första att myndigheter och andra måste bli bättre på att uppmärksamma vilka stödbehov personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar har. Stödbehovet varierar beroende på vilken typ av gruppering som ska lämnas. Den som vill lämna ett löst sammansatt kriminellt nätverk behöver generellt inte lika mycket stöd som den som ska lämna en välorganiserad kriminell gruppering. Oavsett vilket stödbehov den enskilde har är det ett faktum att samhällets resurser för att hjälpa är begränsade. Det är därför inte realistiskt att tro att en

¹ I *bilaga 3* ger utredningen sin syn på behovet av en översyn av de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken.

avhoppares samtliga behov ska kunna tillfredsställas omedelbart. Alltså krävs det att den som vill lämna en kriminell gruppering har en uthållig vilja till förändring.

På senare tid har, som redovisats i kapitel 8, flera projekt som syftar till att stödja personer som vill lämna kriminella grupperingar startats. Här kan nämnas Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborg, KRIS livsstilshus och Fryshusets projekt Passus. Även Kriminalvården har påbörjat planeringen av ett utvecklingsprojekt kallat Entré. Det är positivt att myndigheter och organisationer nu särskilt börjat uppmärksamma personer som vill lämna kriminella grupperingar och utvecklar former för att stödja dem. Hur väl dessa verksamheter kommer att lyckas är inte möjligt att bedöma i dagsläget. Redan nu bör vetenskapligt upplagda utvärderingar av insatserna förberedas. Behovet av utvärdering och forskning om kriminella grupperingar diskuteras närmare i kapitel 10.

För det andra anser utredningen att stödinsatserna generellt sett måste samordnas bättre för att personer som vill lämna kriminella grupperingar ska kunna göra det. Det måste exempelvis finnas en tydligare ordning och struktur för hur en avhoppare från en kriminell gruppering ska stödjas.

För det tredje menar utredningen att någon av de inblandade myndigheterna så långt som möjligt bör ha huvudansvaret för att stödinsatser samordnas. Kriminalvården kommer ofta tidigt i kontakt med personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Utredningens bedömning är därför att Kriminalvården är den mest lämpliga myndigheten för att samordna detta arbete.

9.2 Kriminalvården

9.2.1 Tydligare ansvar

Bedömning: Kriminalvården måste tydligare prioritera insatser som underlättar för personer som vill lämna kriminella grupperingar.

Personer med egen erfarenhet av gängrelaterad brottslighet och flera experter har till utredningen framför att Kriminalvården skulle kunna göra väsentligt mer för de som är motiverade att lämna

kriminella grupperingar. Det som har nämnts är bl.a. att avhoppare bör kunna få avtjäna fängelsestraffet på särskilda avdelningar tillsammans med andra intagna i samma situation, att de får möjlighet att genomgå påverkansprogram och behandlingar utformade för avhoppare samt att de ska kunna bli aktuella för utslussningsåtgärder. Som redovisades i kapitel 8 har kriminalvården i Victoria, Australien, utarbetat en programverksamhet för fängelsedömda som syftar till att bättre förbereda de intagna för frigivningen. En utvärdering av denna verksamhet kommer att redovisas inom kort, men enligt uppgifter till utredningen är resultaten av verksamheten mycket goda.

Mot bakgrund av det ovannämnda anser utredningen att Kriminalvården måste intensifiera sitt arbete med att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar.

9.2.2 Kriminalvård i häkte och anstalt

Förslag: De s.k. uppsökarna på häktena och kontaktmännen på anstalterna ska på ett strukturerat sätt arbeta med att motivera klienter till att lämna kriminella grupperingar och informera om det stöd som finns att få. Fängelsedömda som bedöms vara motiverade att lämna kriminella grupperingar ska ha möjlighet att avtjäna straffet på särskilda anstaltsavdelningar.

Motivation och information

Häktetiden kan vara en särskilt viktig ”vändpunkt” till förändring. Den häktade är många gånger mottaglig för alternativ till en kriminell livsstil. Därför bör häktetiden utnyttjas för motivation till avhopp och information om det stöd som finns att få. På häktena arbetar vissa kriminalvårdstjänstemän som s.k. uppsökare. I deras arbete ingår att motivera häktade till behandling av missbruk. Utredningen anser att uppsökarnas uppdrag bör utvidgas till att även omfatta motivations- och informationsinsatser för personer med kopplingar till kriminella grupperingar. Därmed skulle uppsökarna tidigt i processen kunna påbörja arbetet med att påverka och stödja dessa personer. Det är även viktigt att häktespersonal och förhørsledare samarbetar angående misstänkta som kan vara motiverade att lämna kriminella grupperingar.

Framför allt anstaltstiden måste utnyttjas bättre för att motivera gängmedlemmar till att lämna kriminella grupperingar. De flesta kriminalvårdare som arbetar på anstalt är kontaktmän, som bl.a. har till uppgift att tillsammans med den intagne planera för anstaltstiden och för frigivningen. Det är enligt utredningen rimligt att kontaktmännen, som ett led i planeringsuppgifterna, motiverar klienter med kopplingar till kriminella grupperingar till förändring.

Som redovisats tidigare har Kriminalvården tagit fram ett utvecklingsprojekt kallat Entré. I denna verksamhet ska särskilt utbildade s.k. programledare arbeta med de intagna individuellt utifrån en modell kallad Mål, Minor och Möjligheter (MMM). Den individuella behandlingen består av motivationsinsatser, strategier för problemlösning och målformulering för den intagnes framtid. Utöver detta program kommer även diskussionsgrupper och behandlingsprogram i mindre grupper att ingå. Utredningen ser positivt på att Kriminalvården har påbörjat en utveckling av detta arbete men vill framhålla att myndigheten bör genomföra denna verksamhet i praktiken så snart som möjligt.

Särskilda anstaltsavdelningar

Processen att lämna kriminella grupperingar kan sällan inledas under anstaltstiden om man är placerad tillsammans med andra intagna som saknar motivation till förändring. Även om motivationen till att lämna en kriminell gruppering finns när den enskilde sitter i häkte, är det många gånger svårt att upprätthålla motivationen under anstaltstiden. Intagna som vill lämna kriminella grupperingar behöver därför ha möjlighet att sitta på särskilda avdelningar. För närvarande finns inga sådana avdelningar inom Kriminalvården, men projekt Entré omfattar bl.a. planer på att öppna åtminstone en avdelning – som normalt har åtta till tio platser – för avhoppare. Det är alltså fråga om en planerad verksamhet i mycket liten skala.

Utredningen anser att Kriminalvården för det första bör kartlägga hur många klienter som är motiverade att lämna kriminella grupperingar och som bedöms vara intresserade av att placeras på en särskild avdelning. För det andra bör Kriminalvården se till att åtgärder för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar får större spridning i landet. Särskilda anstaltsavdelningar för avhoppare bör finnas i samtliga sex kriminalvårds-

regioner. På avdelningarna bör såväl särskilda påverkansprogram och behandlingar som praktiska förberedelser för ett liv utan kriminell grupp tillhörighet erbjudas de intagna.

9.2.3 Kriminalvård i frihet

Förslag: Frivårdsinspektörerna ska motivera klienter till avhopp och informera om det stöd som finns att få. Frivården får i uppgift att aktivt initiera och koordinera stödinsatser för klienterna. Frivården ska verka för att myndigheter som man samverkar med utser särskilda kontaktpersoner. Stödinsatserna ska sättas in så tidigt som möjligt av verkställigheten. För personer som har lämnat kriminella grupperingar ska frivården, om det finns behov, utse särskilt lämpliga lekmannaövervakare.

Motivation och information

Frivården ansvarar för kriminalvård i frihet. En huvuduppgift är att övervaka klienter som är villkorligt frigivna från fängelse eller har s.k. fotboja samt de som har dömts till skyddstillsyn, samhällstjänst och kontraktsvård. Precis som på häktena träffar frivårdspersonalen klienterna en och en och i sådana situationer är det lättare att motivera klienterna till förändring. På motsvarande sätt som uppsökarna på häktena och kontaktmännen på anstalterna ska frivårdens personal därför aktivt arbeta med att motivera klienter med gängtillhörighet till avhopp. Detta arbete kan inledas redan i samband med att en personutredning görs, men framför allt utvecklas under verkställigheten av frivårdspåföljder. Frivården ska som en del i detta arbete informera om det stöd som finns att få för den som vill lämna en kriminell gruppering.

Koordinering av stödinsatser

Utredningen har i föregående avsnitt lämnat förslag på hur kriminalvårdens verksamhet i häkten och anstalter bör vara utformad för att bättre stödja personer som bedöms vara motiverade att lämna kriminella grupperingar. Stödinsatser måste sedan fortsätta när den som vill lämna en kriminell gruppering

friges villkorligt. Det är då som en plan för boende, sysselsättning, skuldrådgivning, fortsatt missbruksvård etc. bör finnas. Denna plan måste arbetas fram i god tid innan frivivningen. Frivården har redan i uppgift att förmedla stöd som andra myndigheter kan bidra med till personer som är villkorligt frivivna. Utredningen anser att uppgiften att koordinera stödet kring personer som vill lämna kriminella grupperingar måste bli tydligare och utföras mer aktivt. Arbetet i de föreslagna sociala insatsgrupperna (avsnitt 6.2) kan tjäna som förebild. Där beskrivs hur kontaktpersoner med mandat att fatta beslut om faktiska insatser träffas regelbundet för att ta fram individuella handlingsplaner under ledning av socialtjänsten. För Kriminalvårdens klienter ska frivården ha huvudansvaret och kontinuerligt följa upp och utveckla arbetet tillsammans med de samverkande parterna.

Frivården ska även ha huvudansvaret för att stödinsatser koordineras beträffande dess övriga klienter, t.ex. personer dömda till skyddstillsyn, som vill lämna kriminella grupperingar.

Kontaktpersoner och individuell handlingsplan

Stödåtgärder ska ta sin utgångspunkt i klienternas behov. Sannolikt ser behoven ganska olika ut, bl.a. med hänsyn till vilken gruppering som ska lämnas, hur gammal man är, hur länge man varit kriminell, om man har missbruksproblem etc. En person som ska lämna en mycket välorganiserad och resursstark gruppering behöver mer stöd och hjälp än den som ska lämna ett mera löst sammansatt nätverk. Kriminalvården har redan i dag kunskap om hur den enskildes sociala situation ser ut, men en mer omfattande kartläggning av vilka behov som den enskilde har kommer sannolikt att behövas.

Inledningsvis behöver Kriminalvården tillsammans med polisen kartlägga hur hotbilden ser ut för den enskilde. Den som vill lämna en kriminell gruppering kan under processen mot ett nytt liv ha behov av bistånd från polisen om en reell hotbild föreligger. Därefter får frivården utifrån den information man har om klienten koordinera behövligt stöd. Utredningen anser att frivården ska koncentrera insatserna till den första tiden av en villkorlig frivivning eller verkställigheten av en frivårdspåföljd. Insatserna kan exempelvis omfatta missbruksvård, täta kontakter med klienten, arbetsträning och stöd från lekmanövervakare.

Det specifika arbetet med att stödja personer som vill lämna kriminella grupperingar förutsätter insatser på lokal nivå. Frivården måste därför ha kunskap om vilket stöd som myndigheter, frivilligorganisationer och andra kan bidra med. En lämplig strategi för det fortsatta arbetet är att frivården knyter till sig kontaktpersoner från olika lokala samverkansparter. Särskilda kontaktpersoner för detta bör utses hos socialtjänst, arbetsförmedling och polis. Även hos Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och frivilligorganisationer bör kontaktpersoner utses. Ett arbetssätt med kontaktpersoner är inte främmande för frivården, som redan har ett brett samarbete med myndigheter och frivilligorganisationer.

Med hjälp av kontaktpersonerna ska frivården utifrån den enskilde avhopparens stödbehov ta fram en individuell handlingsplan. Frivården ska ansvara för att sammankalla kontaktpersonerna och avhopparen till ett planeringsmöte. Vid mötet bestäms i en handlingsplan vad som ska göras och av vem. Kontaktpersonerna hos respektive samverkanspart ansvarar för att beslutade åtgärder genomförs inom sin organisation. Frivården får ansvara för att insatserna följs upp. Kontaktpersoner kan behöva få lämplig utbildning beträffande avhoppares situation för att kunna stödja dessa.

Särskilt lämpliga lekmannaövervakare

De som vill lämna kriminella grupperingar är i behov av att få särskilt stöd av en person som de känner stort förtroende för. Flera har också menat att det, i vart fall i inledningsskedet, är en fördel om en sådan mentor själv har erfarenhet av att ha lämnat en kriminell gruppering.

Beträffande lekmannaövervakare är det frivårdens ansvar att pröva om en föreslagen person är lämplig för ett sådant uppdrag. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om frivårdens arbete med dömda under övervakning m.m. (KVFS 2008:19) bör en person som själv har dömts till fängelse tidigast tre år efter frigivningsdagen kunna komma i fråga som övervakare. För personer som dömts för grov brottslighet eller vid upprepade tillfällen kan det, enligt Kriminalvårdens föreskrifter, finnas skäl att förlänga tiden.

Med hänsyn till att personer som lämnat en kriminell gruppering är i en speciell situation behövs det övervakare som har särskilt intresse och kompetens för att stödja dessa på bästa sätt. Det kan initialt vara en fördel om dessa övervakare själva har egen erfarenhet av att ha lämnat en kriminell gruppering. En viktig resurs i detta arbete är frivilligorganisationerna och då särskilt de föreningar där medlemmarna själva har ett kriminellt förflutet. Utredningen har i sig inga synpunkter på de av Kriminalvården angivna minimitiderna för när en person som själv har dömts för brott eller som tidigare har haft ett missbruksproblem kan bli aktuell för uppdrag som lekmanövervakare. Det är dock viktigt att Kriminalvården tar tillvara den resurs som tidigare avhoppare är för verksamheten.

Enligt synpunkter som kommit in till utredningen från Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS) – som är en medlemsorganisation för bl.a. lekmanövervakare – är det mycket viktigt att övervakningen kommer igång utan dröjsmål. Det innebär bl.a. att övervakare bör utses så tidigt som möjligt under anstaltsvistelsen för de som ska frigges villkorligt, så att frigivningsarbetet kan förberedas och en god relation etableras mellan övervakaren och den dömda. Utredningen delar RFS synpunkter och noterar att det redan finns en reglering som utgår från att övervakarfrågan tas upp i god tid innan frigivningen. Även beträffande personer dömda till skyddstillsyn är det viktigt att övervakare förordnas så snart det är möjligt.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att Kriminalvården, när det finns behov, ska utse särskilt lämpliga lekmanövervakare för personer som lämnat en kriminell gruppering. Dessa övervakare bör av frivården erbjudas en specialanpassad utbildning som förbereder dem inför uppdrag med avhoppare från kriminella grupperingar.

9.2.4 Återrapportering

Förslag: Kriminalvården ska årligen redovisa vilka insatser och omfattningen av dessa som myndigheten gjort för att stödja personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Kriminalvården ska också redovisa resultaten av insatserna.

Utredningen föreslår att Kriminalvården ska ha ett tydligare ansvar för insatser som underlättar för personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Mot bakgrund av den satsning som rättsväsendet gör mot den grova organiserade brottsligheten och de förslag som presenteras i detta betänkande är det naturligt att Kriminalvården får i uppdrag att årligen redovisa vilka insatser och omfattningen av dessa som myndigheten gjort för att stödja personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Det är vidare av betydelse att Kriminalvården redovisar resultaten av dessa insatser.

9.3 Stödåtgärder för personer som inte är klienter inom Kriminalvården

Förslag: För personer som inte är klienter inom Kriminalvården, men som har kontaktat polisen eller socialtjänsten eller någon annan med anledning av att de vill lämna en kriminell gruppering, ska de sociala insatsgrupperna kunna ansvara för att stödinsatser koordineras i individuella handlingsplaner.

I det föregående avsnittet har konkreta förslag presenterats som beskriver hur personer som är motiverade att lämna kriminella grupperingar och är klienter hos Kriminalvården ska stödjas. De flesta som i dag är motiverade att lämna kriminella grupperingar är aktuella inom Kriminalvården. En möjlig konsekvens av att Kriminalvården utvecklar sin verksamhet på detta område är att fler personer, även sådana som inte är dömda för brott, kommer att vilja lämna kriminella grupperingar. Samhället måste även ha en beredskap för att underlätta för dessa personer.

Poliser och representanter för Kriminalvården har framhållit vikten av att kunna erbjuda personer som vill lämna en kriminell gruppering konkreta alternativ till brottsligheten. De potentiella

avhopparna är inte sällan mycket rädda för att ta steget att hoppa av på grund av risken för repressalier. Till detta kommer att de ofta har ett svagt positivt socialt nätverk, såsom familj och icke-kriminella vänner. Förtroendet för socialtjänsten är många gånger lågt.

För att dessa personer ska våga lämna grupperingarna måste de veta att det finns vissa förberedelser för dem. Om det blir för mycket tveksamheter kring avhoppet och hur det ska gå till är risken stor att de upplever det som omöjligt. Från polis och kriminalvård har framförts att det oftast inte finns några stödinsatser för personer som vill hoppa av. Vidare har det nämnts att ju tydligare stödåtgärder som kan erbjudas, desto större är chansen att personer försöker att lämna.

I tidigare avsnitt har beskrivits vilket stöd en avhoppare kan ha behov av. Enligt direktiven ska de åtgärder som föreslås kunna genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och de ska utgå från befintlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter, kommuner och andra. Utredningens uppfattning är också att respektive myndighet ska arbeta med det samhällsuppdrag som den redan har. Det behövs dock att någon bedömer stödbehovet och koordinerar insatserna. För klienter inom Kriminalvården har ovan föreslagit att frivården får detta ansvar.

Utredningen har tidigare föreslagit att socialtjänsten och polisen tillsammans med andra lokala aktörer ska samordna arbetet med att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar i s.k. sociala insatsgrupper (se avsnitt 6.2). I de fall då en person som vill lämna en kriminell gruppering inte är klient hos Kriminalvården ska den sociala insatsgruppen där personen bor kunna ansvara för arbetet. Särskilt utpekade poliser och socialsekreterare, dvs. kontaktpersoner för kriminella avhoppare, bör vara de som aktualiserar personer som vill lämna kriminella grupperingar i insatsgrupperna.

Utredningen har i avsnitt 6.2.5 föreslagit att Brottsförebyggande rådet ska verka för bildandet av sociala insatsgrupper tillsammans med bl.a. Sveriges kommuner och Landsting (SKL). Enligt utredningen kan SKL särskilt bidra till att sociala insatsgrupper från olika delar av landet samarbetar med varandra. Det kan t.ex. handla om att omplacera personer som behöver byta boende från en kommun till en annan.

9.4 Särskilt stöd till ungdomar

9.4.1 Problemställning och behov av förändring

Bedömning: Det behövs ytterligare initiativ för att uppmärksamma och stödja ungdomar som har erfarenhet av kriminella nätverk och som är aktuella hos Statens institutionsstyrelse.

De förslag som lämnats ovan för att stödja avhoppare har i stort utgått från personer som kommer i kontakt med Kriminalvården. En annan central aktör på området är Statens institutionsstyrelse (SiS). Även om Kriminalvården kommer i kontakt med ungdomar är SiS verksamhet än mer fokuserad på denna grupp. Därför är det viktigt att se vad som kan göras mer för de ungdomar som vårdas på SiS institutioner och som har erfarenhet av kriminella nätverk. En närmare redogörelse för SiS verksamhet har lämnats i avsnitt 8.1.2.

Under arbetet har utredningen träffat ett stort antal personer med goda kunskaper om unga lagöverträdare. I diskussionerna har framkommit att samverkan mellan myndigheterna måste bli bättre när unga ska slussas ut från institution. Samverkan kring ungdomarna bör enligt uppgifter till utredningen bygga på breda utredningar som leder fram till gemensamma handlingsplaner som innehåller individuella insatser. Av handlingsplanerna ska det framgå vilken aktör som ska göra vad. Dessa handlingsplaner bör i möjligaste mån utformas som ett avtal mellan den unge, hans föräldrar och de samverkande myndigheterna.

Slutsatsen som kan dras av det insamlade materialet är att ytterligare insatser behövs för att uppmärksamma och stödja ungdomar som har erfarenhet av kriminella nätverk och som är aktuella hos SiS. Det handlar precis som för alla andra som vill lämna ett kriminellt liv om att stärka ungdomarnas motivation till förändring och ge dem ett uthålligt stöd i förändringsprocessen dels genom sociala insatser, dels genom att stärka deras sociala kontaktnät.

9.4.2 Individuellt utformade handlingsplaner för ungdomar

Förslag: För ungdomar som vårdas på institutioner som SiS ansvarar för ska det, senast vid utskrivningen, finnas en individuell handlingsplan för den unge. Planen ska utarbetas av den unge, dennes föräldrar, socialtjänsten och SiS och innehålla individuellt utformade insatser efter utskrivningen.

Inför utskrivningsplaneringen för unga med erfarenhet av kriminella nätverk ska socialtjänsten aktualisera den unge hos den sociala insatsgruppen.

I det föregående har beskrivits hur Kriminalvården ska samplanera insatser när en medlem i en kriminell gruppering vill hoppa av. Även inom SiS finns det intagna som trots låg ålder har erfarenhet av kriminella nätverk.

När det gäller ungdomar som behöver hjälp för att inte återfalla i brott behöver de ofta en kontaktperson eller mentor. Syftet med en sådan kontaktperson är bl.a. att den unge inte ska behöva redogöra för sin situation för flera olika myndighetsföreträdare. Tanken på en kontaktperson eller samordnare är inte ny utan har prövats i MVG-projektet (se avsnitt 8.1.2). Redan i dag kan socialtjänsten vid behov utse en stödperson enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen. Med andra ord finns det redan möjlighet att förordna en person som kan samordna insatserna kring den unge.

Efter mönster från MVG-projektet föreslår utredningen att det för alla unga som vårdas hos SiS upprättas en handlingsplan för fortsatta insatser efter utskrivningen. Socialtjänsten ska ansvara för att handlingsplanen upprättas. Av planen ska framgå insatser som ska genomföras för familjen, i skolan, på fritiden och vid behov inom missbruksområdet. Vidare ska det framgå vem som ansvarar för att insatserna genomförs. Syftet med överenskommelsen är att säkerställa en tidig och gemensam planering som omfattar insatser såväl på institution som i öppenvård.

För de ungdomar som har erfarenhet av kriminella nätverk ska socialtjänsten aktualisera den unge hos den sociala insatsgruppen inför upprättandet av handlingsplanen. Därigenom säkerställs att ett brett engagemang finns kring den unge när han eller hon skrivs ut från institutionen. En socialsekreterare ska i dessa fall utses till lots åt den unge (se avsnitt 6.2.3). Lotsens uppgift är att stödja och bevaka att beslutade insatser genomförs.

ÖVRIGT

10 En nationell kunskapsatsning om kriminella grupperingar

10.1 Inledning

Som beskrivits tidigare pågår eller planeras runt om i landet olika satsningar mot den grova organiserade brottsligheten. En rimlig bedömning är att frågor om brottslighet relaterad till kriminella grupperingar – i vid bemärkelse – kommer att vara aktuella en längre tid.

Arbetet mot den grova organiserade brottsligheten är särskilt prioriterad inom rättsväsendet och polisen har ett tydligt ansvar för att bekämpa denna brottslighet. Genom de aktionsgrupper och regionala underrättelsecentrum som etablerats har polisens förutsättningar för att klara av detta arbete förbättrats. Även Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har förstärkt sitt arbete mot den grova organiserade brottsligheten. Som den sista länken i rättskedjan har Kriminalvården börjat uppmärksamma behovet av särskilda insatser för klienter med kopplingar till kriminella grupperingar. I och med den nationella mobiliseringen mot den grova organiserade brottslighet har även andra myndigheter, såväl statliga som kommunala, liksom frivilligorganisationer involverats i arbetet.

En följd av det påbörjade arbetet är att behovet av forskning om kriminella grupperingar och tillgången till relevant statistik kommer att öka. Motsvarande utveckling kunde exempelvis märkas när det gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer. När detta våld uppmärksammades på allvar och resulterade i såväl ny lagstiftning som prioriteringar av myndigheters och andras arbete, ökade också behovet av nationell kunskap.

Ett tydligt behov av fördjupad kunskap om grov organiserad brottslighet och kriminella grupperingar finns hos myndigheter, andra organisationer och allmänheten. För att få fram relevant

kunskap är forsknings- och utvecklingsinsatser av central betydelse. Det finns även ett uppenbart behov av statistiska uppgifter om förekomsten av kriminella grupperingar.

10.2 Ett forskningsprogram om åtgärder mot kriminella grupperingar

Förslag: Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att tillsätta en forskningskommitté med uppgift att ta fram ett forskningsprogram om kriminella grupperingar. Programmet bör utgå från behovet av såväl utvärdering som mer långsiktig tvärvetenskaplig forskning. Forskningskommittén bör bestå av kvalificerade forskare och företrädare för de myndigheter som berörs. Vid behov bör även internationell expertis knytas till kommitténs arbete.

I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) konstaterar regeringen att forskningsråden bör ta ett större ansvar för forskningsinsatser på det kriminalvetenskapliga området. Regeringen konstaterar i propositionen att det är viktigt med högkvalitativ grundforskning och tillämpad behovsmotiverad forskning för kriminalpolitikens utveckling. I den nu aktuella propositionen, som sträcker sig fram t.o.m. 2012, har inga särskilda medel för kriminalvetenskaplig forskning avsatts.

Forsknings- och utvecklingsverksamhet med bäring på det kriminalpolitiska området bedrivs inom flera vetenskapliga discipliner. Förutom i kriminologi, sociologi och juridik kan sådan forskning förekomma inom ämnen som statskunskap, nationalekonomi, historia, psykologi och medicin. Även inom ämnena teknik, design och samhällsplanering bedrivs emellanåt forskning med relevans för det kriminalpolitiska området.

Utan tvekan sker den största delen av forsknings- och utvecklingsarbetet om kriminella grupperingar i USA. Sådan forskning bedrivs vid universitet och högskolor men det finns också flera statligt finansierade institut och myndigheter som har till uppgift att kartlägga omfattningen av gäng och att sprida kunskap om kriminella grupperingar. Under det senaste decenniet har också

kriminologisk forskning om grov organiserad brottslighet och kriminella grupperingar blivit allt vanligare i Europa.¹

I både Danmark och Norge har nyligen föreslagits att forskningen om kriminella grupperingar, och då särskilt frågor som rör nyrekrytering, bör intensifieras.² Eftersom de nordiska länderna har mycket gemensamt, både vad gäller kriminalpolitik och samhällsstruktur i övrigt, förefaller det angeläget att det även i Sverige initieras ett brett forskningsprogram om kriminella grupperingar. Möjligheten till en nordisk komparativ ansats bör tas.

Utredningen kan konstatera att det finns ett behov av ett mer samlat forskningsprogram om kriminella grupperingar. Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att tillsätta en forskningskommitté med uppgift att ta fram ett program för sådan forskning. Programmet bör omfatta såväl tillämpad och behovsmotiverad forskning med särskilt fokus på utvärderingar av de insatser som redan pågår och inte minst åtgärder som i närtid kommer att göras, men också mer långsiktig tvärvetenskaplig forskning. Forskningskommittén bör bestå av representanter från universitet och högskolor liksom företrädare från de myndigheter som berörs. Av stor vikt är även att internationell expertis vid behov knyts till detta arbete.

10.3 Förbättrad statistik om brottslighet relaterad till kriminella grupperingar

Förslag: Brå får i uppdrag att utreda möjligheterna att ta fram ett system för att kunna redovisa kriminalstatistik avseende brottslighet relaterad till kriminella grupperingar.

När ett ”nytt” samhällsproblem uppmärksammas i den allmänna och politiska debatten är det inte ovanligt att det framförs synpunkter om att det saknas relevant statistik på det aktuella området. Grov organiserad brottslighet och brottslighet relaterad till kriminella grupperingar är inget undantag. Det finns i dag inga uppgifter om hur stor del av brottsligheten som kriminella grupperingar svarar för. Det finns inte heller någon officiell

¹ Se t.ex. Sarnecki (2009). *Introduktion till kriminologi*. Studentlitteratur.

² *Mere konsekvens, opfølgning og omsorg – en markant styrket indsats mod ungdomskriminalitet*. Danska regeringen oktober 2009 resp. Lidén och Latif Sandbæk (2009) *Ungdomsgjenger – en kunskapsstatus*. Institutt for samfunnsforskning.

statistik över hur omfattande den grova organiserade brottsligheten är. Avsaknaden av statistik kan i huvudsak förklaras av att entydiga definitioner av begreppen saknas.

Kriminalstatistiken är en viktig informationskälla till hur brottsligheten utvecklas i landet. Samtidigt står det klart att statistiken endast mäter den brottslighet som kommer till myndigheternas kännedom och som därmed blir synliggjord. Detsamma gäller givetvis andra delar av den officiella kriminalstatistiken, exempelvis uppgifter om antalet misstänkta personer. S.k. trygghetsundersökningar, där människor tillfrågas om de varit utsatta för brott, liksom självrapporteringsstudier om brottslighet utförd av unga, är därför viktiga komplement till den officiella kriminalstatistiken. Statistiska uppgifter om hur brottsligheten, inklusive ungdomsbrottslighet, utvecklas i landet är överlag goda. Den svenska kriminalstatistiken håller hög kvalitet och är i många stycken väl utvecklad. Sedan mitten av 1990-talet är Brå ansvarig myndighet för den officiella kriminalstatistiken. Myndigheten ansvarar sedan 2006 även för statistik avseende s.k. hatbrott som kräver särskilda åtgärder för att tas fram.

I Sverige, liksom i många andra länder, saknas kriminalstatistiska uppgifter om brottslighet relaterad till kriminella grupperingar. Den svenska kriminalstatistiken innehåller inte heller uppgifter om hur stor del av ungdomsbrottsligheten som kan relateras till kriminella nätverk. Utredningen anser att Brå ska få i uppdrag att utreda möjligheterna att ta fram ett system för att kunna redovisa kriminalstatistik om brottslighet relaterad till kriminella grupperingar.

11 Kostnads- och konsekvensanalys

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna också i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I detta kapitel redovisas konsekvensanalyser av utredningens förslag.

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Kostnaderna för merparten av förslagen ryms inom respektive myndighets ordinarie anslag. Projekt pojke och uppdragen till Brottsförebyggande rådet bedöms dock kosta 75 respektive 5 miljoner kr per år.

11.1.1 Sociala insatsgrupper

Utredningen har föreslagit att det bildas sociala insatsgrupper med uppgift att konsekvent och uthålligt samarbete kring unga som riskerar att dras in i allvarligare brottslighet och kriminella nätverk. En social insatsgrupp, som framför allt ska bestå av socialtjänsten, skolan och polisen, ska ha möjlighet att göra individuella riskbedömningar och gemensamt besluta om åtgärder för unga.

Mot bakgrund av att de sociala insatsgrupperna ska utgå från den befintliga lokala organisation som finns görs bedömningen att det inte behöver byggas upp en ny struktur för detta arbete. Utredningens förslag syftar i första hand till att möjliggöra för ett effektivt operativt samarbete mellan olika myndigheter.

År 2008 misstänktes 30 000 personer i åldern 15–20 år för brott. Därutöver var uppskattningsvis mellan 18 000–20 000 barn under 15 år delaktiga i brott som kom till polisens kännedom. De sociala insatsgrupperna ska inte ersätta de åtgärder som görs i dag för den absoluta majoriteten av dessa unga. På samma sätt som för närvarande är det socialtjänsten som är ansvarig för insatser riktade till de under 15 år. För straffmyndiga ska precis som i dag rättsväsendet utreda och lagföra dem och socialtjänsten ska vidta de åtgärder som den finner nödvändiga.

Av de omkring 50 000 brottsmisstänkta barn och unga under 21 år som identifieras av polisen varje år kommer uppskattningsvis högst var tionde att bli aktuell för en social insatsgrupp, dvs. 5 000 unga per år. För de tre storstadsområdena innebär det grovt sett 1 200 unga i Storstockholm, 600 i Storgöteborg och 400 i Stormalmö.

Utredningens förslag om sociala insatsgrupper medför inga direkta kostnadsökningar för vare sig stat eller kommun. Utgångspunkten är att det arbete som olika myndigheter redan i dag bedriver beträffande unga som riskerar att dras in i allvarligare kriminalitet ska samordnas bättre.

11.1.2 Lokala poliskontor

Poliserna vid de lokala poliskontoren ska utgå från närpolisstationerna och framför allt arbeta i yttre tjänst. Förslaget innebär inte att några nya arbetsuppgifter tillförs polismyndigheterna. Vidare kan en utgångspunkt vara att söka samlokalisering med lämplig

kommunal verksamhet. Erfarenhetsmässigt kan lokalkostnaderna då hållas mycket låga. Utredningens bedömning blir därför att kostnaderna för de lokala poliskontoren kan rymmas inom polismyndigheternas ordinarie budget. Det är fråga om en delvis ny arbetsform men några nya arbetsuppgifter tillförs inte polismyndigheterna genom förslaget.

11.1.3 Projekt pojke

Utredningen har konstaterat att det bör göras en omfattande satsning på tonårspojkar och unga män i de socialt mest utsatta områdena. Syftet med en sådan satsning är i första hand att ta till vara den resurs som tonårspojkar och unga män är för samhället. Svensk och utländsk ungdomsforskning har visat att unga män i de socialt mest utsatta områdena ofta har problem i skolan och med att ta sig in på arbetsmarknaden.

I regeringens ungdomspolitiska handlingsplan (Skr. 2009/10:53) föreslås en rad åtgärder för att förbättra ungas möjligheter att klara av skolan och för att komma in på arbetsmarknaden. Utredningen anser att regeringens strategi behöver kompletteras med ett mer riktat stöd till tonårspojkar och unga män. Satsningen ska vara inriktad på ungas yrkesträning, arbete och fritidsverksamhet i syfte att motverka sociala problem, psykisk ohälsa och stereotypa könsroller.

Satsningen på tonårspojkar och unga män bör pågå en längre tid och kommer att medföra kostnader för staten. Utredningen gör bedömningen att minst 75 miljoner kr årligen bör satsas för detta ändamål.

11.1.4 Lagändringar

I syfte att bl.a. möjliggöra ett arbete med individinriktade insatser i de sociala insatsgrupperna har en viss lättnad i socialtjänstsekretessen föreslagits (se avsnitt 6.5). Förslaget kan antas leda till ett ökat uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte från socialtjänsten till polisen samt ett utökat samarbete mellan myndigheterna. Kostnadskonsekvenserna av ett ökat samarbete har behandlats ovan (avsnitt 11.1.1).

Vidare föreslås att socialtjänstsektessen inte heller ska hindra att en uppgift – som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande – lämnas till en polismyndighet när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att den unge kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet (avsnitt 6.7). Förslaget kan antas föranleda ytterligare några omhändertaganden från polisen, men inte i den omfattningen att extra anslag skulle behövas.

Framför allt berörd personal inom socialtjänsten kan behöva information eller utbildning beträffande de ovannämnda ändringarna av socialtjänstsektessen. Kostnaderna för eventuella informationsinsatser kan rimligen inte vara större än att de ryms inom befintliga budgetramar.

I skyddande och brottsförebyggande syfte föreslås att vissa unga, som anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att involveras i allvarlig brottslig verksamhet ska få omhändertas av polisen (se avsnitt 6.7). Förslaget innebär att möjligheterna till omhändertagande utvidgas i någon mån. Antalet omhändertaganden kan därför antas öka något, men inte i en sådan omfattning att polisen skulle behöva tillskott av medel.

Avslutningsvis har föreslagits att socialtjänsten, skolan och polisen får en i lag uttalad skyldighet att stödja föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn (se avsnitt 6.8). Lagändringarna innebär inte att myndigheterna åläggs några nya uppgifter eller kostnader.

11.1.5 Polisens föräldraretelefon

Utredningen har konstaterat att många föräldrar, inte minst de med utländsk bakgrund, många gånger är rädda för att ta kontakt med myndigheter. Det gäller särskilt om de misstänker att deras barn är inblandade i brottslig verksamhet. Att kunna få prata med någon som har kunskaper om ungdomsbrottslighet och kriminella nätverk kan leda till att de vuxna runt en ung person vågar ta de kontakter som är nödvändiga för att hjälpa den unge. Därför har utredningen föreslagit att det vid polismyndigheterna inrättas en Polisens föräldraretelefon. Telefonen ska inledningsvis kunna nås en dag eller kväll i veckan och vara bemannad med polis. Vid behov ska tolk kunna anlitas. En föräldraretelefon medför således vissa personalkostnader för polismyndigheterna. Verksamhetens omfattning är dock begränsad. Sammanfattningsvis gör utredningen

bedömningen att kostnaderna för föräldratelefonen kan rymmas inom polisens ordinarie anslag.

11.1.6 Skolans ansvar för elevernas frånvaro

Skolinspektionen har bl.a. till uppgift att granska skolor. Målet med verksamheten är att ge alla barn och elever lika rätt till god utbildning i en trygg miljö. Förslaget att ge Skolinspektionen i uppdrag att granska hur grundskolor och gymnasieskolor arbetar med elevernas frånvaro kan bidra till att uppnå nämnda målsättning. Uppdraget bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie anslag.

11.1.7 Tydligare ansvar för Kriminalvården beträffande avhoppare

Experter har uppskattat antalet personer med kopplingar till kriminella grupperingar till ett par tusen. Kriminalvården har i sin tur uppskattat att omkring 300 fängelsedömda har kopplingar till kriminella grupperingar. Hur stor gruppen potentiella avhoppare är går inte att säga, men en försiktig bedömning är att ett 50-tal personer per år skulle kunna vara aktuella.

I förslaget om ett tydligare ansvar för Kriminalvården ingår för det första att vissa personalkategorier mer aktivt ska motivera klienter till att lämna kriminella grupperingar och informera om det stöd som finns att få. Detta är inga verksamhetsfrämmande uppgifter för Kriminalvården och antalet klienter som berörs är begränsat.

Vidare ingår i förslaget att införa särskilda avdelningar för klienter som vill lämna kriminella grupperingar. På avdelningarna ska klienterna förberedas för ett liv utan kriminell grupp-tillhörighet, t.ex. genom att erbjudas programverksamhet. Det är mer fråga om ett nytt arbetssätt än nya arbetsuppgifter för Kriminalvården. Vidare har Kriminalvården redan påbörjad planeringen av en verksamhet med särskilda insatser för klienter som vill lämna kriminella grupperingar.

Frivården föreslås vidare få i uppgift att koordinera stödinsatser för personer som står under övervakning. Detta är en naturlig

utveckling av frivårdens uppgift att förmedla stöd som andra kan bidra med till deras klienter.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att de merkostnader som kan uppkomma på grund av det tydligare ansvaret för Kriminalvården inte är större än att de bör rymmas inom befintliga budgetramar.

11.1.8 Stödåtgärder för avhoppare som inte är klienter inom Kriminalvården

Personer som vill lämna kriminella grupperingar och som inte är klienter inom Kriminalvården ska erbjudas koordinerade stödinsatser genom de sociala insatsgrupperna. Inte heller detta arbete i de sociala insatsgrupperna kan anses medföra några direkta kostnadsökningar (jfr avsnitt 11.1.1).

11.1.9 Individuellt utformade handlingsplaner för ungdomar

Ungdomar som vårdas hos SiS ska senast vid utskrivningen ha en handlingsplan med individuellt utformade insatser för tiden efter utskrivningen. Om den unge har erfarenhet av kriminella nätverk ska socialtjänsten inför upprättandet av handlingsplanen aktualisera den unge hos den sociala insatsgruppen. Åtgärderna går ut på att stärka samverkan kring ungdomar i risksituationer. Denna stärkta myndighetssamverkan medför inga ökade kostnader för det allmänna.

11.1.10 Uppdragen till Brottsförebyggande rådet

Enligt utredningens förslag får Brå följande uppdrag:

- att verka för att arbetet på lokal nivå mot nyrekrytering till kriminella grupperingar mobiliseras i enlighet med intentionerna om sociala insatsgrupper,
- att i samarbete med ett flertal myndigheter utarbeta en riskbedömningsmanual som de sociala insatsgrupperna kan använda i sitt arbete med att identifiera unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil,

- att ta fram ett forskningsprogram om kriminella grupperingar, samt
- att utreda möjligheterna att ta fram ett system för att kunna redovisa kriminalstatistik om brottslighet relaterad till kriminella grupperingar.

Genomförandet av uppdragen bedöms kosta 5 miljoner kr per år, varav 4 miljoner kr avser forskningsprojekt om kriminella grupperingar. Kostnaderna ryms inte inom Brå:s nuvarande budget.

11.2 Finansiering av förslagen

Förslag: Projekt pojke finansieras genom ett årligt statsbidrag på 75 miljoner kr till Ungdomsstyrelsen. Kostnaden kan delvis finansieras genom att avgiften till brottsofferfonden ändras. Uppdragen till Brå finansieras genom att myndighetens anslag höjs med 5 miljoner kr per år.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att de förslag som lämnas i detta betänkande ökar statens kostnader med 80 miljoner kr per år, varav 75 miljoner kr för Projekt pojke och 5 miljoner kr för uppdragen till Brå, inklusive den nationella kunskapsatsningen.

Uppdragen till Brå bör finansieras genom höjda anslag till myndigheten. Utredningen föreslår att Projekt pojke finansieras genom statsbidrag till Ungdomsstyrelsen. Kostnaden kan delvis finansieras genom en ändring av avgiften till brottsofferfonden. En sådan ändring kommer dock bl.a. att kräva att de verksamheter som avgifterna får användas för ändras (se 3 § lagen [1994:419] om brottsofferfond).

Den avgift på 500 kr till brottsofferfonden – som varje dömd person ska betala om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten – bör enligt utredningen dels höjas, dels differentieras.

Utredningen anser för det första att personer under 21 år inte bör få en höjning av denna avgift. För vuxna bör däremot avgiften höjas till 1 000 kr. Om brottet har begåtts i organiserad form bör avgiften höjas ytterligare, förslagsvis till 3 000 kr.¹

¹ I lagrådsremissen *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.* föreslås att försvårande och förmildrande omständigheter ges ett ökat genomslag vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet. Omständigheten att brottslighet har bedrivits i organiserad form utvidgas särskilt

Under 2008 var brottsofferfondens intäkter omkring 32,5 miljoner kr. En preliminär beräkning visar att förslaget om en höjning av avgiften skulle medföra att intäkterna till fonden ökar med drygt 50 procent.

År 2008 betalade 65 000 dömda personer 500 kr var till brottsofferfonden (SOU 2010:1). En grov uppskattning är att ca en procent av de dömda har begått brott i organiserad form. Om avgiften höjs till 3 000 kr för dessa skulle intäkterna uppskattningsvis bli 1,5 miljoner kr. Om avgiften höjas till 1 000 kr för övriga vuxna skulle det generera intäkter på ca 48 miljoner kr. Omkring en fjärdedel av de som döms är under 21 år. Med en bibehållen avgiften på 500 kr för denna grupp skulle intäkterna bli ca 8,1 miljoner kr. Totalt skulle brottsofferfonden för 2008 ha erhållit 57,6 miljoner kr.

11.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Utredningens samlade förslag kommer att stärka det brottsförebyggande arbetet och därigenom på sikt minska brottsligheten.

De förslag till insatser som lämnas i betänkandet handlar om att mer konsekvent och uthålligt motverka kriminella grupperingars etablering i samhället. Dessa grupperingar svarar för en omfattande och svår brottslighet som drabbar såväl näringsliv som enskilda människor. Den organiserade brottsligheten drabbar även anställda inom rättsväsendet, förtroendevalda och andra genom sin systemhotande karaktär. Det som avses är främst trakasserier, hot, våld och korruption som de kriminella grupperingarna ligger bakom.

Genom en tydligare fokusering på unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil och på insatser för personer som aktivt söker stöd för att lämna kriminella grupperingar stärks det brottsförebyggande arbetet. Därigenom kommer på sikt även brottsligheten att minska, vilket är i linje med målen för kriminalpolitiken.

på så sätt att det som försvårande ska beaktas om brottet bl.a. utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

11.4 Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Bedömning: Till viss del kan utredningens förslag på sikt ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män och för de integrationspolitiska målen. Viss positiv betydelse för sysselsättningen kan även bli följden. Utredningen föreslår inte ändringar som påverkar den kommunala självstyrelsen eller andra omständigheter som tas upp i kommittéförordningen.

Ett viktigt syfte med satsningen på tonårspojkar och unga män (Projekt pojke) är att motverka stereotypa könsroller. På sikt kan en sådan satsning även ha betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor. Eftersom många av de som kommer att beröras av satsningen har sina rötter i andra länder och kulturer kan Projekt pojke även förväntas ha betydelse för de integrationspolitiska målen, t.ex. om en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap. Flera av de förslag som utredningen lämnar understryker behovet av att det lokala näringslivet ges möjlighet att medverka. Det gäller både verksamhet kopplad till de sociala insatsgrupperna som det arbete som Kriminalvården ska göra för att stödja personer som vill lämna en kriminell gruppering. Dessa förslag kan därför antas få effekt på sysselsättningen, särskilt för personer som är kriminellt belastade och som står långt från arbetsmarknaden. Avslutningsvis menar utredningen att förslagen inte påverkar den kommunala självstyrelsen eller andra omständigheter som tas upp i kommittéförordningen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

2 §

Paragrafen innehåller en uppräknning av polisens uppgifter.

Femte punkten är ny och handlar om skyldigheten för polisen att stödja och hjälpa föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 6.8.1.

Sjätte punkten motsvarar den tidigare femte punkten.

12 §

Ett nytt stycke har lagts till paragrafen.

Det nya *andra stycket* innebär att omhändertagande också får ske om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att han eller hon kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet. Tillägget motiveras i avsnitt 6.7.

Med "allvarlig brottslig verksamhet" avses verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller därutöver.

Den nya regeln om omhändertagande är inte tvingande. Det är en uppgift för polisen att i varje särskilt fall bedöma om ett omhändertagande kan och bör ske. Den allmänna principen om ändamålsenlighet och proportionalitet m.m. som kommer till uttryck i 8 § polislagen gäller alltid när ett ingripande övervägs. Exempelvis får något omhändertagande inte ske om situationen kan lösas genom att polisen kan få den unge att frivilligt återvända hem.

Den unge ska alltid överlämnas till en förälder, någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden, vilka har ett lagligt ansvar för den omhändertagne. Det ligger närmast till hands att polisen så fort som möjligt försöker få kontakt med föräldrarna, t.ex. per telefon, för att be dem hämta sitt barn. Om det är möjligt och lämpligt kan polisen skjutsa hem den unge. Är det av någon särskild anledning olämpligt eller är det inte möjligt att få kontakt med en förälder eller en annan vårdnadshavare måste någon företrädare för socialnämnden kontaktas.

När ett omhändertagande enligt bestämmelsen görs, ska det dokumenteras och i enlighet med föreskrifterna i 3 § polislagen och 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) rapporteras till sociala myndigheter.

Det finns ingen längsta tid föreskriven för hur länge ett omhändertagande enligt 12 § kan pågå, men det ligger i sakens natur att omhändertagandet inte ska vara längre än absolut nödvändigt. Behövs längre sammanlagd tid än omkring sex timmar kan det normalt inte vara en uppgift för polisen att ta hand om den unge.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap.

2 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om hur det offentliga skolväsendet för barn och ungdom ska utformas. Ett tillägg har gjorts till paragrafens andra stycke. Skälen för tillägget har redovisats i avsnitt 6.8.1.

Tillägget i *andra stycket* handlar om skyldigheten för skolan att stödja föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn.

12.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap.

3 a §

Paragrafen, som är ny, handlar om skyldigheten för socialnämnden att stödja och hjälpa föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 6.8.1.

12.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

10 kap.

18 a §

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 6.5.

Genom bestämmelsen får socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter till polismyndighet om unga under 21 år som kan befaras hamna i kriminalitet. De uppgifter som polisen i första hand behöver för att kunna förebygga brott är sådana som ger polisen besked om var den unge uppehåller sig. Med hjälp av uppgifterna ska polisen kunna komma i kontakt med den unge och hålla denne under uppsikt. Därför bör t.ex. uppgifter om adresser, arbetsplatser och skolor kunna lämnas ut.

Det bör inte komma i fråga att lämna ut konkreta brottsmiss-tankar. I mer allmänna ordalag bör dock uppgifter om brottsmiss-tankar och narkotikamissbruk kunna lämnas, så länge uppgifterna inte går att hänföra till en viss situation. När det gäller uppgifter om socialtjänstens vidtagna eller planerade åtgärder kan det också finnas situationer där polisen bör kunna få del av sådana uppgifter.

Beträffande uppgifter om den unges familj och kamratkrets bör polisen endast kunna få del av harmlösa uppgifter.

Enligt *första meningen* ska det föreligga en påtaglig risk för att den unge ska begå brott. En sådan risk föreligger beträffande unga som redan begått brott och som kanske kan befaras fortsätta med det. Vidare kan en sådan risk grunda sig på att den unge t.ex. vistas i en miljö där risken för att han eller hon ska bli indragen i brottslig

verksamhet är stor. Dessutom krävs att det finns anledning att anta att de lämnade uppgifterna kan bidra till att förhindra brott.

Av bestämmelsens *andra mening* framgår att det för ett utlämnande krävs såväl att förutsättningarna enligt första meningen är uppfyllda som att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut. Ett utlämnande kan t.ex. anses olämpligt med hänsyn till den unges återanpassning eller på grund av planerade eller pågående insatser för den unge. Det kan också bedömas som olämpligt att bryta ett förtroende som den unge visat genom att vidarebefordra uppgifterna till polisen. Någon uppgiftsskyldighet med hänsyn till regleringen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen vid förfrågan från en polismyndighet kan således inte uppstå. Polisen bör informera socialtjänsten om vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att det finns en påtaglig risk för att den unge ska begå brott och även lämna uppgift om på vilket sätt de efterfrågade uppgifterna kan antas bidra till att brott förhindras. Det är alltså inte tillräckligt att polisen begär att få ut uppgifter med ett påstående om att uppgifterna behövs för att förhindra att någon begår brott.

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som bryter socialtjänstsekretessen i vissa fall.

Andra punkten är ny och innebär att socialtjänstsekretessen inte hindrar att en uppgift – som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande – lämnas till en polismyndighet när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att den unge kommer att involveras i allvarlig brottslig verksamhet. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 6.7.5.

Tredje punkten motsvarar den tidigare andra punkten.

Kommittédirektiv



Åtgärder för att förhindra kriminella grupperings etablering i samhället

**Dir.
2009:8**

Beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2009

Sammanfattning av uppdraget

Som en del i regeringens satsning mot den grova organiserade brottsligheten uppdras åt en särskild utredare att

- föreslå åtgärder för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar, och
- föreslå åtgärder för att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 30 november 2009.

Bakgrund

Regeringen tog hösten 2007 initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Sex experter gavs i december 2007 i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som skulle lägga grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Experternas förslag redovisades i promemorian Nationell mobilisering – överväganden och förslag (Ds 2008:38). Regeringen har med utgångspunkt i experternas förslag gett Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter i uppdrag (dnr Ju2008/5776/PO) att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2009.

Behovet av en utredning

Målet med regeringens satsning mot den grova organiserade brottsligheten är att åtgärderna ska leda till att fler brottsaktiva lagförs och att förutsättningarna för dem som ägnar sig åt brottslighet av detta slag försämras så att de får allt svårare att fortsätta med sin verksamhet. När möjligheterna att utöva kriminell verksamhet försvåras kan det bli aktuellt för brottsaktiva personer att lämna de grupperingar de tillhör. Den som vill göra det behöver hjälp och stöd i många olika avseenden. Det handlar inte bara om hjälp med att bryta sig loss från ett nätverk som kräver betalning och hotar utan också om stöd för att kunna etablera en fungerande livssituation med bostad, arbete och socialt umgänge. För att bidra till att fler personer lämnar de kriminella grupperingarna måste berörda myndigheter, kommuner och andra aktörer bli bättre på att hjälpa de personer som vill lämna sin kriminella livsstil. En utredare bör få i uppdrag att överväga hur sådan hjälp konkret kan utformas.

Erfarenheter från satsningar i andra länder visar att en framgångsrik bekämpning av etablerade kriminella grupperingar kan leda till att nya grupperingar bildas eller att befintliga grupperingar intensifierar sina rekryteringsåtgärder. Denna typ av icke avsedda effekter måste motverkas genom kraftfulla insatser av berörda myndigheter, kommuner och andra aktörer. Det finns behov att närmare överväga hur dessa insatser lämpligast bör utformas och hur berörda aktörer kan samverka för att insatserna ska bli så kraftfulla som möjligt.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar och för att förhindra nyrekrytering till sådana grupperingar. De förslag som utredaren lämnar ska syfta till att förhindra de kriminella nätverkens etablering i samhället. Förslagen ska utformas så att de tar sin utgångspunkt i det arbete som redan bedrivs. Utredaren ska därför i lämplig utsträckning beskriva detta och om möjligt beskriva vilka grupper som ligger i riskzonen för att rekryteras till kriminella nätverk. Utifrån den beskrivningen ska utredaren föreslå hur samordningen av det arbete som myndig-

heter, kommuner och andra aktörer bedriver kan förbättras för bl.a. ungdomar, och då för både unga kvinnor och unga män.

De åtgärder som utredaren föreslår ska kunna genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och de ska utgå från befintlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter, kommuner och andra aktörer.

I det fall lämnade förslag kräver författningsändringar ska utredaren utarbeta fullständiga författningsförslag.

Utredaren är fri att ta upp och lämna förslag i närliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetet.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska samråda med myndigheter, kommuner och andra aktörer som är berörda av utredningsuppdraget.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2009.

(Justitiedepartementet)

Tidigare uppdrag

Uppdraget till Rikspolisstyrelsen m.fl.

I det första regeringsbeslutet¹ fick Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag att – tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket – säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. I uppdraget ingick i huvudsak:

- att inrätta särskilda aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och Rikskriminalpolisen,
- att etablera permanenta regionala underrättelsecenter på åtta platser i landet,
- att säkerställa dels en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet, dels att rådets representanter har tillräckliga befogenheter att inom rådets verksamhet fatta bindande beslut för den myndighet som de företräder, och
- att årligen redovisa resultaten av den särskilda satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

RPS har härefter beslutat att inrätta särskilda aktionsgrupper vid Rikskriminalpolisen och vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne, Östergötlands län, Uppsala län, Örebro län, Västernorrlands län och Västerbottens län.² Sammantaget ska 200 personer arbeta i aktionsgrupperna. Aktionsgrupperna ska med

¹ Regeringsbeslut den 17 juli 2008 angående uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (Ju2008/5776/PO).

² Rikspolisstyrelsens beslut den 12 januari 2009 i protokoll POA 152/08 med diarienummer POA 400-4599/08.

stöd av andra ha kapacitet att genomföra förundersökningsledning, utredning och underrättelseverksamhet. Utgångspunkten är även att aktionsgrupperna ska ha förmåga att arbeta brottsförebyggande både mot identifierade personer inom den organiserade brottsligheten och mot olika brottsfenomen. Detta gäller t.ex. nyrekrytering till kriminella gäng.³

Det ursprungliga Operativa rådet har delats upp i ett Samverkansråd och ett förnyat Operativt råd. Samverkansrådet ska fatta beslut om den strategiska inriktningen för satsningen mot grov organiserad brottslighet med stöd av en myndighetsgemensam lägesbild, som har arbetats fram av alla samverkande myndigheter. Operativa rådet ska besluta om den operativa nationella inriktningen inom ramen för den strategiska inriktningen samt besluta om användandet av aktionsgrupper i enskilda ärenden.

Vidare har fem nya regionala underrättelsecentrum inrättats vid polismyndigheterna i Uppsala län, Örebro län, Västerbottens län, Västernorrlands län och Östergötlands län. De tre tidigare regionala underrättelsecentrumen vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne har permanentats. De regionala underrättelsecentrumen har till uppgift att arbeta med ärenden som är myndighetsöverskridande inom ramen för den nationella inriktningen.⁴ Centrumen leds av styrgrupper som består av representanter från samtliga samverkande myndigheter. Styrgrupperna samordnar och hänvisar ärenden till den eller de myndigheter inom centrumen som är lämpligast för att arbeta vidare med de gemensamt framtagna underlagen. Därefter beslutar varje myndighet självständigt vad som ska göras.⁵

För att bearbeta och analysera underrättelser från alla de samverkande myndigheterna, och med syfte att bl.a. ta fram beslutsunderlag till Samverkansrådet, har ett nationellt underrättelsecentrum etablerats hos Rikskriminalpolisen. Det nationella underrättelsecentrumet ska årligen ta fram en myndighetsgemensam lägesbild över utvecklingen av den grova organiserade brottsligheten, som underlag för de strategiska inriktningsbesluten i Samverkansrådet.⁶

³ Rikspolisstyrelsens delrapport den 15 januari 2009 med diarienummer POA 400-4599/08, s. 8.

⁴ Rikspolisstyrelsens slutredovisning den 26 juni 2009 med diarienummer POA 400-4599/08, s. 4 f.

⁵ Samma källa, s. 10.

⁶ Samma källa, s. 8.

Uppdraget till Säkerhetspolisen

Det andra regeringsbeslutet⁷ innebar att Säkerhetspolisen fick i uppdrag att ta ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. I uppdraget ingick:

- att bedriva underrättelsearbete i syfte att motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister,
- att ta fram och till berörda myndigheter delge nationella hotbilda- och skadeverkningsbedömningar över omfattningen, karaktären, skadeverkningsarna och utvecklingen av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan,
- att delge berörda myndigheter operativ information till stöd för deras arbete mot den organiserade brottsligheten,
- att genomföra säkerhetsanalyser och säkerhetsrådgivning hos organisationer som systematiskt utsätts för otillåten påverkan,
- att bistå polismyndigheterna i det lokala personsäkerhetsarbetet bl.a. genom att erbjuda utbildning i livvaksarbete, och
- att inom sitt kompetensområde ge rådgivning och stöd i övrigt till såväl polismyndigheterna som andra berörda myndigheter när det gäller otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner.

Uppdraget till Brottsförebyggande rådet

Det tredje regeringsbeslutet⁸ innebar att Brottsförebyggande rådet (Brå) fick i uppdrag att medverka till att arbetet på lokal nivå mot den grova organiserade brottsligheten mobiliserades runt om i landet. Brå ska utifrån sitt nationella samordningsansvar stödja och utveckla samt följa upp det lokala arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Särskild vikt ska läggas vid det brotts-

⁷ Regeringens beslut den 17 juli 2008 angående uppdrag till Säkerhetspolisen rörande åtgärder mot otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner (dnr Ju2008/5775/PO). Uppdraget har redovisats i skriften *Avrapportering av Säkerhetspolisens arbete mot otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner*, daterad den 12 februari 2009 och med diarienummer AD 909-02024-09.

⁸ Regeringens beslut den 17 juli 2008 angående uppdrag till Brottsförebyggande rådet att medverka till att lokalt brottsförebyggande arbete mot den grova organiserade brottsligheten mobiliserades runt om i landet (Ju2008/6010/KRIM).

förebyggande arbetet. Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med polisen, kommuner, andra myndigheter med verksamhet på lokal nivå, näringslivet och övriga berörda organisationer. Arbetet ska i första hand koncentreras till särskilt utsatta orter eller kommuner. Brå ska även ge stöd och information till andra kommuner som avser att mobilisera arbete mot den grova organiserade brottsligheten.

I sitt arbete med uppdraget har Brå för det första tagit fram en idéskrift⁹ som syftar till att ge de som arbetar mot organiserad brottslighet på lokal nivå – såväl inom kommunerna och polisen som inom det lokala näringslivet och lokala frivilligorganisationer – mer kunskap om organiserad brottslighet och åtgärder på lokal nivå. Vidare arbetar Brå med att föra ut kunskap och praktisk information till kommunerna när det gäller hur de kan arbeta mot organiserad brottslighet. Denna information har framför allt lämnats i samband med att polismyndigheter har ansökt om ekonomiskt stöd från Brå för gemensam planering av insatser mot organiserad brottslighet (s.k. samverkansstöd).

För det andra har Brå undersökt det lokala arbetet mot organiserad brottslighet med hjälp av en enkätstudie till Sveriges kommuner, ett antal centrala statliga myndigheter, polismyndigheter och lokala brottsförebyggande råd. Enkätresultatet har sammanställts i en skrivelse till regeringen.¹⁰

För det tredje arbetar Brå med att ta fram en handbok som ska ta upp vilka typer av lokalt arbete mot organiserad brottslighet som kan genomföras, vilka aspekter av organiserad brottslighet insatserna påverkar samt vilka positiva och negativa effekter respektive åtgärd kan ha. Målet är att handboken ska kunna användas av kommunanställda och myndighetspersoner i det dagliga arbetet.

Avslutningsvis ska Brå följa upp vad som har skett under det senaste året vad gäller det lokala arbetet mot organiserad brottslighet. I denna del ska utvecklingen av projektet liksom eventuella förbättringar och nytillkomna problem analyseras.

⁹ *Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet*, Idéskrift nr 18 från Brottsförebyggande rådet 2009.

¹⁰ Vad görs mot den organiserade brottsligheten? En lägesrapport den 30 april 2009.

Strafflindring

Inledning

I arbetet med att motivera personer till att lämna kriminella nätverk kan det vara väsentligt att alternativen som erbjuds framstår som ”attraktiva”. Särskilt från åklagarhåll har till utredningen framförts vikten av att i ökad omfattning kunna erbjuda personer från den organiserade brottsligheten något straffrättsligt hänseende för att motivera dem till att hoppa av. Det har främst handlat om strafflindring om den enskilde medverkar i utredningen av såväl det egna som andras brott.

Gällande rätt

Enligt nuvarande ordning ska rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning beakta vissa s.k. billighets-skäl som räknas upp i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken (BrB). Föreligger ett sådant hänsyn får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (29 kap. 5 § andra stycket BrB). Av 30 kap. 4 § BrB följer att billighetsskäl även beaktas vid påföljdsvalet.

Ett billighetsskäl är att den tilltalade frivilligt angett sig (29 kap. 5 § första stycket 3 BrB). Enligt förarbetena till bestämmelsen är det själva angivelsen som är det väsentliga och inte att någon underlättar polisens arbete sedan han väl blivit upptäckt eller erkänner sedan han väl är misstänkt. En frivillig angivelse föreligger även i det fall då någon efter att ha gripits för t.ex. ett bostadsinbrott självant berättar om andra inbrott han har begått, men vilka polisen inte misstänker honom för. Bestämmelsen avser endast angivelse av egna brott. Gärningsmän som avslöjar sina medbrottslingar – s.k. kronvittnen - omfattas inte av denna punkt.

Departementschefen anförde att i den mån sådana omständigheter helt undantagsvis skulle kunna anses motivera ett lägre straff får detta ske med stöd av 29 kap. 5 § första stycket 8 BrB.¹ Enligt sistnämnda bestämmelse ska i skälig omfattning beaktas om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Som skäl mot ett kronvitnesssystem har nämnts att ett beteende som annars ses som mindre tilltalande – att skvallra på andra – skulle uppmuntras och att man inte kan bortse från risken att de dominerande brottslingarna – genom lögnen om andra svagare individer som de inte har så mycket att frukta från eller genom dimridåer om svårutredda händelser – försöker skaffa sig fördelar. Vidare har påpekats att en bestämmelse som tog sikte på någon form av kronvittnen, för att ge någon positiv effekt, skulle få användas av polisen så, att den förespeglade vissa fördelar för den som tjallade. Detta skulle kunna medföra komplikationer eftersom det inte är polisen eller åklagaren, utan domstolen som ska avgöra i vad mån och i vilken utsträckning en straffnedsättningsgrund ska tillämpas.² Det har även nämnts att särskilda strafflindringsregler för s.k. kronvittnen hittills ansetts vara något främmande för svenska rättstraditioner.³ Avslutningsvis har anförts att bevisvärdet av de uppgifter ett s.k. kronvittne lämnar kan ifrågasättas.⁴

Högsta domstolen har i dom den 21 oktober 2009 i mål B 2074-09 uttalat att det utrymme som departementschefens ovannämnda uttalande öppnar för bör beskrivas som mycket begränsat och omfatta bara sådana enstaka fall av undantagskaraktär, där det föreligger billighetsskäl som är lika starka som de som kan motivera straffnedsättning enligt punkterna 1–7 i paragrafen. I det aktuella fallet ansågs en sådan undantagssituation föreligga med hänsyn till att klagandens medverkan till utredningen av de medtilltalades brott hade haft och skulle komma att få en väsentlig påverkan på hans personliga situation. En direkt följd av att han avslöjat och berättat om sina medbrottslingars medverkan var att han under överskådlig tid skulle komma att leva under hot om allvarliga repressalier. Hotbilden innebar att han inte längre kunde leva ett normalt liv. I domen konstaterades i denna del att klaganden ingick i polisens vittnesskyddsprogram, att han levde

¹ Prop. 1987/88:120 s. 92.

² SOU 1986:14 s. 452 f.

³ Prop. 2002/03:146 s. 59.

⁴ SOU 2005:117 s. 87 f.

isolerad, att han dittills hade bytt bostad 14 gånger, att han hade kunnat träffa sin familj endast vid några enstaka tillfällen, att noggrann planering krävdes varje gång han skulle lämna bostaden, att hans situation krävt avlastningssamtal och psykoterapi samt att han skulle komma tvingas byta identitet och flytta utomlands.

Befintliga förslag till reformer av billighetsskäl, m.m.

På senare tid har förslag till förändringar framförts som går ut på att öka betydelsen av medverkan i utredning av egna brott såsom grund för strafflindring. För det första har Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) i sitt slutbetänkande föreslagit att rätten vid straffmätningen och påföljdsvalet utöver brottets straffvärde i skälighetsomfattning ska beakta att den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet. Enligt BRU ska det av förundersökningsprotokollet framgå om den misstänkte medverkat i utredningen och i så fall på vilket sätt. Vidare ska det enligt BRU inte längre krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § BrB.⁵

Vidare har en av Riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp föreslagit att medverkan i den egna utredningen i större omfattning än i dag bör beaktas i strafflindringsriktning. Härtill har arbetsgruppen ansett att åklagaren i alla mål bör framställa ett påföljdsyrkande och att domstolen inte ska kunna döma till strängare påföljd än vad som har yrkats.⁶

I sammanhanget kan noteras att Påföljdsutredningen (Ju 2009:11) har i uppdrag att bl.a. analysera och vid behov föreslå ändringar av bestämmelserna om s.k. billighetsskäl vad avser innehåll, betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet samt för meddelande av påföljdseftergift.

⁵ SOU 2005:117 s. 79.

⁶ *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift*, 2006, s. 77 ff.

Överväganden

Bedömning: Det är angeläget att överväga ändringar av bestämmelserna om billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken, så att medverkan i brottsutredningar i större omfattning än för närvarande beaktas i strafflindrande riktning. Det är därvid väsentligt att inte bara överväga en generösare syn på medverkan i utredningen av egna brott, utan att även på nytt pröva om inte medverkan i utredningen av andras brott uttryckligen bör tas upp i balken som ett billighetsskäl.

Den strafflindring som kan erhållas på grund av medverkan i utredningen får inte vara allt för begränsad och ska vara synbar.

Med anledning av Påföljdsutredningen ovannämnda uppdrag väljer förevarande utredning att inte lägga några egna förslag till förändringar av de s.k. billighetsskälen. I stället ger utredningen sin syn på behovet av en reform på området.

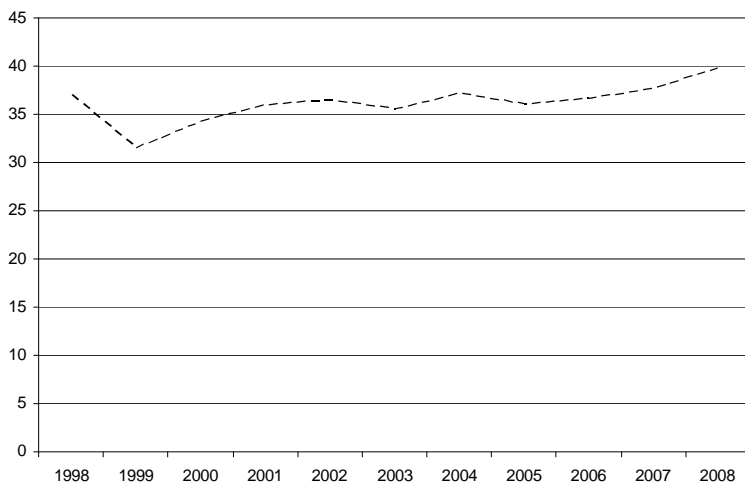
Utredningen vill betona det angelägna i att överväga ändringar av bestämmelserna om billighetsskäl, så att medverkan i brottsutredningar i större omfattning än för närvarande beaktas i strafflindrande riktning. Det är därvid väsentligt att inte bara överväga en generösare syn på medverkan i utredningen av egna brott, utan att även på nytt pröva om inte medverkan i utredningen av andras brott uttryckligen bör tas upp i lagen som ett billighetsskäl. I den avvägning som måste göras i frågan om att öka betydelsen av medverkan i strafflindrande riktning bör beaktas betydelsen av att därigenom kunna motivera tungt kriminella individer att lämna den organiserade brottsligheten. För att en strafflindring på grund av medverkan i utredningen ska verka motiverande till sådant avhopp krävs vidare att rabatten inte är allt för begränsad och att den är synbar så att det går att se hur stor rabatt som har givits.

Ungdomsbrottslighetens utveckling, m.m.

Misstänkta

Antalet unga i åldern 15–20 år som misstänkts för brott uppgår till omkring 40 misstänkta per 1 000 ungdomar i åldersgruppen. En jämförelse över tid visar på en relativt stabil nivå, men de senaste två åren har antalet misstänkta i relation till befolkningen ökat. En jämförelse mellan de tre storstadslänen och övriga landet visar vidare att antalet misstänkta unga är högst i Stockholms län med 46 misstänkta per 1 000 ungdomar och lägst i Västra Götalands län med 34 misstänkta per 1 000 ungdomar. I figur 1 redovisas utvecklingen av antalet misstänkta personer i åldern 15–20 år för landet som helhet mellan åren 1998 och 2008.

Figur 1 **Antalet personer 15–20 år misstänkta för brott per 1 000 invånare i åldersgruppen (nedgången 1999 beror uteslutande på en omläggning av statistiken)**



I absoluta tal har antalet misstänkta ungdomar ökat med närmare 40 procent mellan åren 1998 och 2008 men i relation till antalet unga i befolkningen är ökningen knappt 8 procent. De brott som unga misstänks för har delvis ändrat karaktär över tid. Både 1998 och 2008 misstänktes omkring 11 000 unga för tillgreppsbrott. Andelsmässigt innebär det varannan misstänkt ung person 1998 mot 36 procent 2008. Allt fler unga misstänks för brott mot person och då framför allt misshandelsbrott. År 2008 misstänktes 8 500 unga för brott mot person mot 4 700 år 1998. Särskilt tydlig har ökningen varit av antalet personer misstänkta för brott mot narkotikastrafflagen. År 1998 misstänktes omkring 1 840 unga för narkotikabrott (vilket motsvarade omkring 8 procent av samtliga misstänkta i åldern 15–20 år) mot 5 200 misstänkta personer 2008 (17 procent). Även antalet misstänkta för butikssnatteri har ökat påtagligt mellan dessa två år, från 4 230 till 6 468 personer, men andelsmässigt är det ingen större skillnad mellan dessa två år.

Att fler unga misstänks för brott beror till stor del på att antalet unga i befolkningen ökar. Ökningen av antalet misstänkta i relation till befolkningsstorleken de senaste åren kan vara en konsekvens av att antalet poliser ökat och att polismyndigheterna de senaste åren fokuserat alltmer arbete mot ungdomsbrottsligheten. Det gäller i synnerhet misstankar om narkotikabrott.

Lagförda

År 2008 lagfördes 15 175 personer i åldern 15–17 år respektive 13 645 i åldern 18–20 år. Jämfört med 1998 var det en ökning med 3 respektive 20 procent. I förhållande till befolkningsgruppens storlek har emellertid antalet lagförda i åldern 15–17 år minskat med omkring 20 procent mellan dessa två år (från 49 till 39 per 1 000 invånare i åldern 15–17 år). För de äldre ungdomarna är det däremot endast en marginell skillnad mellan dessa två år (omkring 37 lagförda per 1 000 invånare i åldersgruppen 18–20 år båda åren). I tabell 1 redovisas lagföringsbeslut för unga i åldern 15–17 år respektive 18–20 år för åren 1998 och 2008.

Tabell 1 Påföljder för unga lagöverträdare, 15–17 år respektive 18–20 år

	1998		2008	
	15–17	18–20	15–17	18–20
Åtalsunderlåtelse	4 084	896	5 769	1 960
Strafföreläggande	6 029	4 967	3 443	4 545
Böter	2 200	1 712	1 773	2 663
Ungdomsvård	1 980	249	1 441	197
Ungdomstjänst	–	–	2 548	359
Villkorlig dom	141	1 122	38	1 575
Skyddstillsyn	164	1 133	51	1 236
Fängelse/sluten ungdomsvård	15	783	77	737
Övrigt	59	485	35	373
	14 672	11 347	15 175	13 645

I majoriteten av lagföringarna avseende personer i åldern 15–17 år fattade åklagare beslut antingen om åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande. Omkring 40 procent av de yngsta lagfördes genom dom. När det gäller unga i åldern 18–20 år lagfördes knappt hälften via åklagarbeslut och hälften genom dom. I båda ungdomsgrupperna har såväl antalet som andelen unga gärningsmän som meddelats åtalsunderlåtelse ökat påtagligt de senaste åren. Det innebär att både åklagar- och domstolsväsendet kan fokusera sitt arbete på de mer komplicerade ärendena.

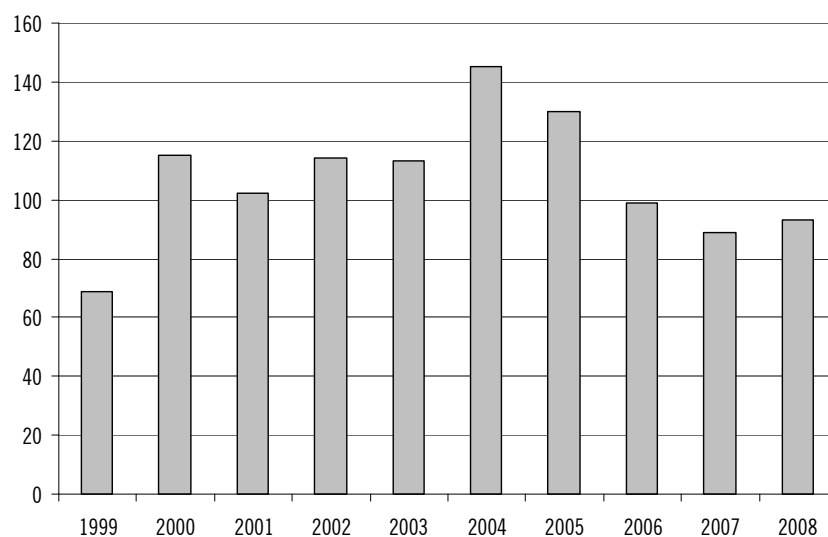
Som framgår av tabell 1 skiljer sig påföljderna tydligt mellan dessa två ålderskategorier. En fjärdedel av de yngsta erhöll en socialtjänstpåföljd medan motsvarande andel bland de äldre var drygt fyra procent. Däremot dömdes närmare 15 procent av de äldre till en kriminalvårdspåföljd vilket mindre än 1 procent av de yngsta gjorde (inklusive påföljden sluten ungdomsvård).

Sluten ungdomsvård

Den första januari 1999 infördes påföljden *sluten ungdomsvård*. Påföljden avsåg att ersätta fängelsestraff för unga som begått brott i åldrarna 15–17 år. Det första året dömdes 69 ungdomar till denna påföljd. Hälften av dessa ungdomar dömdes för rån (som huvud-

brott) och en fjärdedel för misshandel. Redan det andra året med denna påföljd dömdes betydligt fler (115 personer). Som framgår av figur 2 har antalet personer dömda till sluten ungdomsvård minskat sedan toppåret 2004 då 145 unga dömdes till sluten ungdomsvård. År 2008 dömdes 93 personer varav knappt hälften dömdes för rån och en tredjedel för brott mot liv och hälsa. Den genomsnittliga strafftiden för unga som dömts till sluten ungdomsvård är 8,5 månader.

Figur 2. Antal ungdomar dömda till sluten ungdomsvård, 1999–2008



I en promemoria från Justitiedepartementet¹ har nyligen föreslagits åtgärder som syftar till att fler kvalificerade insatser ska inledas under verkställighetstiden. För att förbättra utslussarbetet föreslås att arbetet inför frigivningen från sluten ungdomsvård ska intensifieras och struktureras. Under den sista tiden av verkställigheten ska den dömdes behov av att vistas utanför ungdomshemmet särskilt beaktas. I promemorian föreslås vidare att ansvaret för verkställigheten tydliggörs samt att SiS får möjlighet att med elektroniska hjälpmedel kontrollera villkor om att den unge ska

¹ Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret (Ds 2009:9).

befinna sig i bostaden vid särskilt angivna tider. SiS föreslås också få möjlighet att göra drogkontroller genom att använda nya provtagningsmetoder. Förslagen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Unga i kriminalvårdsanstalt

Under de senaste tio åren har i genomsnitt 780 personer i åldern 15–20 år dömts till fängelse årligen. Antalet fängelsedömda under 18 år är sedan påföljden slutet ungdomsvård infördes mycket få. Omkring tre fjärdedelar av samtliga fängelsedömda 18–20-åringar avtjänar ett fängelsestraff på anstalt medan övriga avtjänar straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja).

Knappt 250 personer i denna åldersgrupp ställs årligen under övervakning i samband med villkorlig frigivning. I tabell 2 redovisas antal personer 18–20 år dömda till fängelse och intagna åren 1998 respektive 2008 efter huvudbrott.

Tabell 2 **Antal personer 18–20 år dömda till fängelse som intagits i anstalt åren 1998 respektive 2008 efter huvudbrott (i procent inom parentes)**

	1998 (%)	2008 (%)
Brott mot liv och hälsa (kap. 3)	123 (24)	126 (23)
Brott mot frihet och frid (kap.4)	8 (2)	20 (4)
Sexualbrott (kap. 6)	7 (1)	26 (5)
Stöld m.m. (kap. 8)	146 (28)	93 (17)
Rån (kap. 8:5,6)	79 (15)	100 (19)
Bedrägeri m.m. (kap. 9)	19 (4)	18 (3)
Våld mot tjänsteman (kap. 17)	22 (4)	33 (6)
Rattfylleri	21 (4)	19 (4)
Narkotikabrott	44 (9)	50 (9)
Övrigt	45 (9)	55 (10)
	514 (100)	540 (100)

I relation till befolkningsstorleken har antalet intagna på anstalt i åldern 18–20 år minskat med 15 procent mellan 1998 och 2008. Under 2008 togs 540 personer i denna åldersgrupp in på anstalt. Hälften av dessa hade en strafftid på 8 månader eller kortare medan tio procent hade en strafftid på två år eller längre. Motsvarande antal personer 1998 var 514 varav hälften hade en strafftid på 3,5 månader eller kortare. Åtta procent hade en strafftid på två år eller mer. En förklaring till varför den genomsnittliga strafftiden ökat är att allt fler av de unga har dömts för våldsbrott, inklusive sexualbrott. 1998 hade 46 procent av de fängelsedömda begått ett våldsbrott. Motsvarande andel 2008 är 56 procent. En annan förklaring kan vara att drygt hälften (56 procent) av de som dömdes till fängelse 1998 inte tidigare hade dömts till någon kriminalvårdspåföljd. Motsvarande andel 2008 var 36 procent.

Återfall i brott bland unga

En stor del av den totala brottsligheten begås av personer som tidigare begått brott. En kriminalpolitiska utmaningen är därför att försöka minska återfallen i brott, både bland äldre och yngre kriminella. I den senaste återfallsstatistiken avseende personer lagförda 2003 framkommer att av 112 ungdomar dömda till slutet ungdomsvård återföll 78 procent i ny brottslighet inom en treårsperiod. Av de 26 personer utan tidigare lagföring återföll 14 (54 procent). Detta resultat skiljer sig inte nämnvärt från tidigare år.

Kriminalvården har i en rapport² från 2008 redovisat att unga under 25 år som dömts till fängelse och som tidigare har erfarenhet av kriminalvårdspåföljder är den grupp som har den absolut högsta återfallsrisken.

Barn under 15 år

I den kriminalpolitiska debatten har frågan om rättsväsendets hantering av barn under 15 år återkommande diskuterats. I en lagrådsremiss *Barn under 15 år som misstänks för brott* föreslås bl.a. att polisen alltid ska inleda en utredning när barn under 15 år

² Krantz, L. och Lindsten, K. (2008). *Kriminalvårdens redovisning om återfall – uppföljning t.o.m. 2006*. Kriminalvården.

misstänks för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år. Är det fråga om sådana brott införs också en möjlighet till kroppsbesiktning av barnet. Vid misstanke om andra brott ska socialtjänsten hos polisen begära att en utredning om brottet ska inledas om en sådan kan antas ha betydelse för att avgöra socialtjänstens insatser för barnet. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om det är fråga om brott som äventyrar den unges hälsa och utveckling eller om brottet är ett led i en upprepad brottslighet av den unge.

Regler om samverkan

Några utgångspunkter

Samverkan eller samarbete, dvs. att gemensamt handla för ett visst syfte, behövs för att samhällets resurser ska kunna utnyttjas på bästa sätt. Det har sedan länge ansetts vara en självklar princip att myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Principen kommer till uttryck i bl.a. 6 § förvaltningslagen (1986:223). Utbyte av information mellan myndigheter är ett mycket viktigt led i detta samarbete. Även i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) har tagits upp en bestämmelse i 6 kap. 5 § som föreskriver att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av att uppgiften är sekretessbelagd eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det är dock ofrånkomligt att ett visst utbyte av hemlig information måste förekomma i detta samarbete. I de följande avsnitten kommer mer specifika bestämmelser som föreskriver samverkan att lyftas fram beträffande för uppdraget relevanta myndigheter. I bilaga 7 berörs sedan sekretessregleringen vad gäller möjligheten att lämna uppgifter mellan myndigheter.

Polisen

Enligt 3 § första stycket polislagen ska polisen samarbeta med Åklagarmyndigheten. Vidare ska samarbete också äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Här avses både statliga och kommunala myndigheter samt allmänna och enskilda organisationer. Av 3 § tredje stycket polislagen framgår att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete. Detta kan ses som en markering av en viljeinriktning från samhällets sida och är närmast en rekommenda-

tion. Det medför inte, i och för sig, att den sekretess som kan finnas hos andra myndigheter genombryts.

I 3 § andra stycket polislagen upplyses att det i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) finns bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd.

Kriminalvården

Av 5 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt framgår att kriminalvården i anstalt ska planläggas och genomföras i nära samverkan mellan kriminalvårdens olika organ. I den mån ett förverkligande av vårdens syfte kräver insatser av andra samhällsliga organ, ska erforderlig samverkan ske med företrädare för sådant organ. Enligt andra stycket samma paragraf ska vid planläggningen av den enskildes behandling samråd äga rum med denne. Vidare bör, i den utsträckning det lämpligen kan ske, samråd ske även med hans närstående. I bestämmelsens tredje stycke erinras om skyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd.

Enligt 33 § lagen om kriminalvård i anstalt ska förberedelserna inför den intagnes frigivning ske i nära samverkan med den intagne och i samarbete med berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället.

I 11 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt anges att Kriminalvården ska förbereda villkorlig frigivning. Myndigheten ska därvid, om det behövs, samråda med Arbetsförmedlingen och de sociala myndigheter och andra myndigheter eller organisationer samt enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället. Det sagda ska enligt samma lagrum även gälla för den som genomgår ett fängelsestraff på sådan tid att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga, om det behövs med hänsyn till den intagnes personliga förhållanden.

Skolan

Enligt 1 kap. 2 a § skollagen (1985:1100) ska skolan på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Vidare hänvisas i paragrafen till de bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd som finns i 14 kap. 1 § SoL.

Socialtjänsten

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 a § SoL i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska enligt samma paragraf aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Enligt 3 kap. 4 och 5 §§ SoL ska socialnämnden samverka med andra samhällsorgan m.fl. i individärenden och i den uppsökande verksamheten.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 a § SoL syftar till att slå fast att samverkan som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa därutöver även ska ske i övergripande frågor. Samverkan kan t.ex. avse insatser för att motverka missbruk och ungdomskriminalitet. De vanligaste samarbetsparterna kan förväntas bli skolan, förskolan, polisen samt hälso- och sjukvården. Kriminalvården och försäkringskassan är exempel på andra tänkbara samarbetspartners. Frivilligorganisationerna och andra organisationer kan ha viktiga kunskaper och erfarenheter att dela med sig av inom områden som missbruk och kriminalitet. I individärenden kan det vidare någon gång finnas skäl att samverka med enskilda personer, t.ex. en släkting till det berörda barnet eller någon annan person som har god kännedom om barnets förhållanden.

Statens institutionsstyrelse

Enligt 5 § förordningen med instruktion för Statens institutionsstyrelse ska SiS genom samverkan med andra myndigheter och övriga aktörer verka för att brukarna får en sammanhållen vård.

Undantag från sekretessen i Danmark

Enligt 114 § retsplejeloven ska polismästaren verka för att etablera ett brottsförebyggande samarbete mellan polisen och varje kommun i polisdistriktet, inklusive skolor och sociala myndigheter. Vidare ska polismästaren som ett led i insatsen för socialt utsatta personer verka för att etablera ett samarbete mellan polis, sociala myndigheter samt social- och behandlingspsykiatri. Målet med samarbetet är att skapa ett smidigt och informellt forum för planläggning av koordinerade insatser för socialt utsatta personer. Syftet är att se till att dessa personer hjälps på rätt sätt och att förebygga att de utvecklar eller fortsätter en kriminell livsstil.

Målgruppen för samarbetet är medborgare som med jämna mellanrum förekommer i polisens rapporter, men som inte entydigt hör till målgruppen för någon av sektorerna som ingår i samarbetet och som därför riskerar att hamna i ett tomrum mellan olika myndigheters ansvarsområden. Dessa personer riskerar annars att inte få den hjälp de behöver. Personerna i målgruppen har därtill ofta varit inblandade i kriminalitet och haft ett massivt missbruk av alkohol eller droger. De har ofta haft ett hotfullt, aggressivt eller våldsamt uppträdande och har varit inlagda på psykiatrisk klinik. Vidare har personerna ofta haft svårt att skaffa sig ett ordnat boende på grund av sitt olämpliga beteende eller dåliga ekonomi.

Det har ansetts vara en förutsättning för samarbetet, att myndigheterna kan diskutera den aktuella personens situation i ett mer informellt forum. En sådan diskussion kan innebära utväxling av uppgifter om den enskildes rent privata förhållanden såsom anhållanden, arrestplaceringar, straff, sociala- och psykiska problem samt missbruk. Genom 115 § retsplejeloven skapas det möjlighet för de myndigheter som deltar i samarbetet att, utan samtycke från den som uppgifterna angår, lämna de personuppgifter som man anser är nödvändiga för att samarbetet ska fungera. Enligt första

stycket i 115 § retsplejeloven kan polisen vidareförmedla uppgifter om enskildas rent privata förhållanden till andra myndigheter, om vidareförmedlingen anses vara nödvändig med hänsyn till det brottsförebyggande samarbetet. I samma omfattning kan enligt andra stycket samma bestämmelse en myndighet vidareförmedla uppgifter om enskilda till polisen och andra myndigheter, som ingår i det brottsförebyggande samarbetet. Uppgifter får i samband med det brottsförebyggande samarbetet inte vidareförmedlas för att efterforska brott. Av tredje stycket i paragrafen följer att om stiftelser, som utför uppgifter åt det offentliga inom social- och utbildningsområdet, tas med i det brottsförebyggande samarbetet, kan de i samma omfattning som nämnts ovan vidareförmedla uppgifter mellan myndigheterna och institutionerna. I det avslutande, fjärde, stycket slås det fast att de myndigheter och institutioner som ingår i ett brottsförebyggande samarbete inte är förpliktade att vidareförmedla uppgifter i enlighet med vad som angetts ovan.

Kravet på att vidareförmedlingen av uppgifter ska anses vara nödvändigt för samarbetet innebär att myndigheterna vid varje tillfälle ska överväga om det verkligen är nödvändigt att vidareförmedla bestämda uppgifter om privatpersoner för att samarbetet ska fungera.

Regler om sekretess

Möjligheterna i dag att lämna uppgifter mellan vissa myndigheter

Polisen

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden på polisens område finns bl.a. i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Den där stadgade sekretessen för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller ett antal myndigheters olika verksamheter som har anknytning till förundersökning, brottsförebyggande verksamhet, register, m.m. Sålunda gäller sekretess bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (första stycket 1), angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (första stycket 2), annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Statens kriminaltekniska laboratorium, Tullverket eller Kustbevakningen (första stycket 4), register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (första stycket 6) samt särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 4 kap. 1 § OSL (första stycket 9).

Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Skaderekvisitet är således omvänt, vilket innebär presumption för sekretess.

Kriminalvården

Sekretess inom Kriminalvården regleras i 35 kap. 15 § OSL och gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är rakt, vilket innebär presumtion för offentlighet.

Socialtjänsten inklusive Statens institutionsstyrelse

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 26 kap. 1 § OSL och gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Sekretessen enligt paragrafen begränsas genom ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess.

Med socialtjänst förstås i OSL verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse.

Skolan

Sekretessen för skolan regleras i 23 kap. 2 § OSL.

För uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess.

På skolans område gäller sekretess dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Denna sekretess gäller för förskollärare, lärare, fritidspedagoger och annan personal (med undantag av kuratorer, psykologer och skolhälsovård) och avgränsas med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för offentlighet.

Skolläkares och skolsköterskas sekretess regleras i 25 kap. 1 § OSL och sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är här för sekretess.

Hälso- och sjukvården

Sekretess gäller enligt 25 kap. 1 § OSL inom hälso- och sjukvården för enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Detsamma gäller enligt samma paragraf i annan medicinsk verksamhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning. Sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är här för sekretess.

Undantag från sekretessen*Inledning*

Undantagen från den ovannämnda sekretessen är flera. Som exempel innehåller hela 10 kap. OSL sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Nedan ges en beskrivning av de bestämmelser som kan vara av särskilt intresse i detta sammanhang.

Samtycke

Enligt 12 kap. 2 § första stycket OSL kan en enskild helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i OSL. Bestämmelsen avser uppgiftslämnande till såväl en annan enskild som en myndighet.

Beträffande sekretess i förhållande till vårdnadshavare stadgas i 12 kap. 3 § första stycket att sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Enligt samma lagrum gäller dock inte sekretessen i förhållande till vårdnadshavare i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte det kan antas att den underåriga lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren eller det annars anges i OSL. I 6 kap. 11 § föräldrabalken anges att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter samt att vårdnadshavaren därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Beträffande samtycke stadgas i 12 kap. 3 § andra stycket OSL att om sekretess inte gäller i förhållande till

vårdnadshavaren förfogar denne enligt 12 kap. 2 § OSL ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige.

Nödvändigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges bara om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett åliggande. Sekretessen får inte eftersättas enbart för att myndighetens arbete ska bli mer effektivt.¹

Omedelbart polisiärt ingripande mot unga

Av 10 kap. 20 § OSL följer att socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att en uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till en polismyndighet när någon som kan antas vara under arton år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling eller om den unge påträffas när han eller hon begår brott.

Misstankar om vissa begångna brott mot unga

Enligt 10 kap. 22 § OSL hindrar socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § inte heller att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om uppgiften angår misstanke om brott som innefattar överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt arton år och brottet avser överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64), överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738).

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.

Misstankar om begångna brott i övrigt

Om inte annat följer av de ovannämnda bestämmelserna i 10 kap. 20 och 22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt bl.a. 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168). Det nu sagda framgår av 10 kap. 23 § OSL.

Enligt 10 kap. 24 § OSL hindrar inte sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i bl.a. 10 kap. 20, 22 och 23 §§ – dvs. socialtjänstsekretessen samt hälso- och sjukvårdssekretessen – inte att en uppgift som angår misstanke om ett brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Delgivning

Enligt 10 kap. 26 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en uppgift om en enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428).

Generalklausul

Utöver vad som följer av de ovannämnda bestämmelserna i 10 kap. 2, 20, 22–24 och 26 §§ får en sekretessbelagd uppgift enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Även här har vissa områden undantagits från tillämpningen, t.ex. socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Såväl polisen, som lärare och andra skolfunktionärer kan emellertid tillämpa bestämmelsen.

Ytterligare sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sådan uppgiftsskyldighet som avses i paragrafen finns bl.a. i följande bestämmelser.

I 12 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen föreskrivs att socialtjänsten utan hinder av sekretess bl.a. ska lämna ut uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket.

I 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen anges att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra angivna myndigheter, bl.a. inom socialtjänsten, är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet bl.a. på socialtjänstens område. I fjärde stycket samma paragraf anges att bl.a. nämnda myndigheter också är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

I fråga om den som är misstänkt för att ha begått brott innan han fyllt arton år ska åklagaren innan han fattar beslut i åtalsfrågan enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i vissa fall (LUL) inhämta yttrande från socialnämnden. Nämndens yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit beträffande den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Yttrandet ska, om åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

Beträffande dem som inte omfattas av LUL stadgas i 6 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. att en socialnämnd på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården ska lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder

som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

Föreskrifter som mer generellt föreskriver samarbete mellan myndigheter är emellertid inte av det slag att de kan bryta sekretess enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL. Således bryter varken 6 § förvaltningslagen eller 6 kap. 5 § OSL – vilka omnämnts i bilaga 5 – sekretessen med stöd av nyssnämnda bestämmelse. Detsamma gäller bl.a. 3 § polislagen.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
- 13 Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Allmänna handlingar i elektronisk form

– offentlighet och integritet. [4]

Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]

Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]

Finansdepartementet

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]