

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

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

Arbetet i utredningen

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

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

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

En referensgrupp har varit knuten till utredningen.

Våra utgångspunkter

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

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

¹ Hearing i Umeå den 30 september 2009.

² Barnkonventionen.

³ Hearing i Hallsberg den 6 oktober 2009.

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

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

En kraftsamling mot ungdomsbrott

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

Polisens ungdomscentrum

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

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

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

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

⁵ Kapitel 7.

Ett särskilt uppdrag inom ramen för Polisens ungdomscentrum

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

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

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

Ekonomisk styrning

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

En starkare styrning för att hålla tidsfristerna

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

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

En tidig upptäckt

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

En begränsning av sekretessen mot anmälade myndighet

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

Myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan

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

Utvärdering av Socialstyrelsens handbok

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

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

Skolan och polisen

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

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

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

En skyndsam handläggning

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

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

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

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

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

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

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

Bättre anpassade och kortare handläggningstider

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

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

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:

- Alltfler 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 psykiatrien 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 stereotypera 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 fri-vården, om det finns behov, utse särskilt lämpliga lekmanna-övervakare.
- 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.

