



Brottsofferjourenas Riksförbund
Box 11014, 100 61 Stockholm
Telefon 08-644 88 00
Fax 08-644 88 28



Hem Om BOJ Brottssdrabbad Stöd oss Länkar Press Sök Aktuellt Lästips

Ingripanden mot unga lagöverträdare

Ungdomsbrottsutredningen överlämnade den 20 december sitt betänkande Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122) till justitieministern Thomas Bodström. Hovrättslagmannen Ann-Christine Persson har som särskild utredare haft i uppdrag att följa upp och vidareutveckla påföljderna m.m. för lagöverträdare under 21 år.

Syftet med uppdraget har varit att gå vidare i arbetet med att göra påföljdssystemet för unga så pedagogiskt och tydligt som möjligt samt att minska risken för återfall i brott. En grundläggande princip har varit att barn och ungdomar som har begått brott även i fortsättningen i första hand skall bli föremål för insatser inom socialtjänsten.

För att förutsättningarna att uppnå likhet inför lagen skall öka föreslår utredningen att Socialstyrelsen skall ha ett större ansvar för det sociala arbete som kommunerna vidtar i anledning av att unga begår brott. Utredningen framhåller också vikten av samarbete och samverkan dels mellan kommuner, dels mellan socialtjänsten och rättsväsendet.

Till skillnad från vad som gäller i dag skall påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten enligt utredningens förslag användas endast när den unge efter en kvalificerad bedömning har befunnits löpa stor risk för fortsatt brottsligt beteende och därför är i behov av kraftfulla åtgärder av socialtjänsten. Utredningen anser vidare att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte skall döpas om till socialtjänstpåföljd. Skall vården beredas den unge på frivillig väg skall, enligt utredningens förslag, ett s.k. ungdomskontrakt upprättas som undertecknas både av den unge och av företrädare för socialtjänsten.

En betydande förändring i förhållande till dagens regler är att ungdomstjänst föreslås bli en självständig påföljd för unga. Den skall kunna ersätta såväl böter som kortare frihetsberövanden. Domstolen skall döma ut ett visst antal timmar ungdomstjänst. Verkställigheten skall bestå av oavlönat arbete samt moment av pedagogisk karaktär. Enligt förslaget skall det vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att administrera ungdomstjänst.

Utredningen har funnit att insatsen kontaktperson för unga i riskzonen bör utvecklas och bli ett mer avancerat stöd. Utredningen föreslår att en sådan kvalificerad kontaktperson för denna grupp unga skall benämnas mentor.

Enligt utredningens uppfattning bör möjligheten till åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare användas i större omfattning än i dag och formerna för underrättelsen av sådant beslut stramas upp. För att det på ett tydligare sätt skall framgå vad reaktionen innebär skall benämningen åtalsunderlåtelse ersättas med straffvarning. Utredningen föreslår vidare att även domstolen i vissa fall skall kunna meddela straffvarning.

Utredningen anser att medling bör komma till användning i större utsträckning och föreslår att det i lag uttryckligen skall anges att det vid bedömningen av om straffvarning skall meddelas, skall särskilt beaktas den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

Den som har dömts till påföljden slutna ungdomsvård har nästan alltid behov av någon form av fortsatt behandling och stöd - eftervård - efter institutionsvården. För att säkerställa att sådan vård kommer till stånd föreslår utredningen att eftervården görs till en del i verkställigheten av slutna ungdomsvård som Statens institutionsstyrelse

(SiS) ansvarar för.

För att öka förutsättningarna för att rättegången skall bli så pedagogisk som möjligt för den unge föreslås att det införs ett särskilt lämplighetskrav för den advokat som skall förordnas som offentlig försvarare för en misstänkt under 18 år. Utredningen betonar också vikten av att den specialisering som gäller i fråga om åklagare och domare som handlägger ungdomsmål upprätthålls och vidareutvecklas.

Utredningen har funnit att det inte kan undvaras att unga häktade placeras på allmänna häkten. Enligt utredningens uppfattning finns det dock goda möjligheter att förbättra förhållandena för unga i häkte och kriminalvårdens arbete med unga häktade bör fortsätta och utvecklas.

Utredningen föreslår även att det skall införas en möjlighet att i vissa fall vid beräkandet av verkställighetstiden för den som har dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård avräkna den tid som den dömda har varit omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

För den som vill ta del av hela utredningen, **klicka här>>**

Pressmeddelande från regeringen inlagt den 21 december 2004

Sammanfattning

(En engelsk översättning av sammanfattningen finns i *bilaga 2*.)

Uppdraget och utgångspunkterna för vårt arbete

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare ändrades senast genom en reform som trädde i kraft den 1 januari 1999. Reformen hade bl.a. till syfte att stärka de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens. Påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten förtydligades och stramades upp. Vidare infördes sluten ungdomsvård som en ny frihetsberövande påföljd för unga lagöverträdare som begått brott innan de fyllt 18 år.

Utredningen har haft i uppdrag att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform. Uppdraget, som har gällt unga lagöverträdare i åldern 15–20 år, har varit mycket omfattande och avsett såväl frågan om valet av påföljd som verkställigheten av de olika påföljderna. Detta har inneburit att vi har haft att särskilt överväga möjligheterna att utveckla påföljderna och skapa nya påföljdsalternativ.

De grundläggande principer som redovisades i samband med 1999 års förändringar skulle enligt regeringens direktiv vara vägledande även för vårt arbete. Detta innebär att påföljdssystemet för unga lagöverträdare skall fortsätta att bygga på principen att barn och ungdomar som har begått brott i första hand skall bli föremål för insatser inom socialtjänsten.

Syftet med uppdraget har varit att, med upprätthållande av de ovan nämnda straffrättsliga principerna, gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll samt att utifrån den unges behov skapa bättre förutsättningar för ett återförande till ett socialt välfungerande liv och på så sätt åstadkomma en positiv förändring.

Det har inte varit regeringens avsikt att åstadkomma någon generell straffskärpning när det gäller unga lagöverträdare. I stället har det uttalats att det måste vara ett mål att minska användningen av frihetsberövande påföljder, särskilt korta sådana.

I uppdraget har även ingått att analysera hur behovet av en nationell samordning av kompetens- och metodutveckling och spridande av allmän information och kunskap kan tillgodoses när det gäller ungdomsbrott och det allmännas ingripanden med anledning därav.

Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse har på regeringens uppdrag utvärderat 1999 års påföljdsreform för unga lagöverträdare. Myndigheterna redovisade sitt arbete i november 2002. Utvärderingen har utgjort ett värdefullt kunskapsunderlag vid utredningens arbete.

Utvärderingen av 1999 års påföljdsreform

Den nyss nämnda utvärderingen av 1999 års påföljdsreform visade, såvitt den avsåg påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten, att reformen hade haft vissa effekter men att det var uppenbart att reformen inte hade realiserats fullt ut. När det gäller slutna ungdomsvård framkom bl.a. att verkställigheten behövde förbättras samt att fortsatt behandling av den unge efter verkställigheten i regel saknades eller upphörde snart efter utskrivning trots att fortsatt vårdbehov förelåg.

Socialtjänstens arbete med barn och ungdomar som begår brott

Behovet av socialtjänstens insatser inom omsorgen om barn och ungdomar har ökat. Vidare har socialtjänstens ambitioner och samhällets förväntningar på resultat höjts allt mer. Detta har sammantaget medfört att kraven på socialtjänstens arbete med barn och unga har ökat betydligt.

Socialtjänstens möjligheter att utföra ett framgångsrikt socialt arbete med barn och unga, inte minst när det gäller utredningens målgrupp, begränsas dock på grund av problem av bl.a. organisatorisk, personell, kompetensmässig och administrativ karaktär. Mot bakgrund härav har utredningen funnit att det är lämpligt att staten verkar för en större enhetlighet i fråga om kommunernas verksamhet när det gäller barn och ungdomar som begår brott. Vi föreslår att det uttryckligen skall framgå av lag att Socialstyrelsen har rätt att utfärda föreskrifter på detta område. För att minska

skillnaden i utbud och kvalitet på stöd- och behandlingsinsatser m.m. mellan kommunerna, och därmed få en större likhet inför lagen, har vi framhållit vikten av samarbete och samverkan mellan kommunerna på detta område.

Handläggningen av ungdomsmål inom rättsväsendet

Utredningen har inget specifikt uppdrag att utreda frågor som rör handläggningen av ungdomsmål. Vi har dock kommit fram till att vid en översyn av det allmännas ingripanden vid ungdomsbrott kan handläggningen inte lämnas utanför framställningen. Detta har medfört att vi även lämnar vissa förslag på detta område.

Vi anser att specialiseringen vid handläggning av ungdomsmål har stor betydelse för den unge som kommer i kontakt med rättsväsendet. Därför har vi betonat att polis- och åklagarmyndigheterna samt domstolarna bör lägga vikt vid och utveckla den specialisering som lagstiftaren tidigare beslutat om i fråga om myndigheternas handläggning av ungdomsmål.

Vidare har vi funnit att det finns skäl att införa ett särskilt lämplighetskrav för den advokat som skall förordnas som offentlig försvarare för en misstänkt under 18 år. Vi menar att i första hand skall sådan advokat förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. Den misstänktes möjligheter att påverka vem som utses till försvarare för honom skall dock inte inskränkas härigenom. Vid bestämmande av ersättning till försvarare i mål med tilltalad i åldern 15–17 år anser vi att det skall beaktas att dessa mål kan kräva särskilda insatser av försvararen.

Våra förslag tar även sikte på skyndsamhetskravet i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som gäller förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år. Vi menar att detta skyndsamhetskrav skall utvidgas till att gälla för brott med fängelse i straffskalan. Skälet härför är att det är angeläget att samhället reagerar snabbt på alla brott begångna av unga. De praktiska svårigheter detta kan innebära för polisen bedömer vi vara hanterbara.

Vi föreslår också att skyldigheten i LUL att underrätta bl.a. vårdnadshavare om att åtal väckts och om tidpunkt för huvudförhandling uttryckligen skall gälla samtliga rättsinstanser. Vidare föreslår vi att vissa bestämmelser i LUL om rättegången skall äga

motsvarande tillämpning vid domstolens handläggning i mål sedan åklagaren väckt talan om ny prövning av påföljdsfrågan.

När det gäller handläggning av brottsmisstanke mot barn under 15 år har vi funnit att det vid utredning enligt 31 § LUL bör finnas en möjlighet för domstol att förordna om juridiskt biträde för den unge. Möjligheten bör användas restriktivt. Det kan bli aktuellt t.ex. när brottsutredningen gäller allvarliga brott eller kan leda till att stora skadeståndsanspråk ställs mot den unge.

Vi anser att det finns skäl att i annat sammanhang än detta se över möjligheterna att använda tvångsmedel på brottsmisstänkta under 15 år. När det gäller tagande av fotografi och fingeravtryck har vi dock funnit att detta skall vara möjligt även på misstänkta som inte är straffmyndiga. Vi har också föreslagit vissa förtydliganden i LUL när det gäller polisens möjligheter att hålla kvar en person under 15 år.

Åtalsunderlåtelse – Straffvarning

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

Utredningen föreslår att benämningen åtalsunderlåtelse i LUL av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte skall ersättas med straffvarning. Av samma skäl bör åtalsunderlåtelser enligt rättegångsbalken (RB) för brott som någon begått innan han har fyllt 18 år ersättas med straffvarning. Också de skäl som anges i 20 kap. 7 § RB skall således utgöra grund för åklagaren att besluta om straffvarning enligt LUL.

Vi föreslår också att åklagaren skall ta slutlig ställning till frågan om straffvarning skall meddelas den unge först vid ett personligt sammanträffande med denne. Den unges personliga närvaro vid sammanträdet hos åklagaren skall i princip utgöra ett villkor för att straffvarning skall kunna meddelas.

Enligt utredningens uppfattning skall även domstolen kunna meddela ett beslut om straffvarning om den finner att den unge skall fällas till ansvar för brottet. Domstolens möjligheter i detta

avseende skall dock vara begränsad till fall då det finns särskilda skäl och då gärningen begåtts av okynne eller förhastande.

Vi menar att samarbetet mellan åklagaren och socialtjänsten bör förstärkas och föreslår därför att socialtjänsten skall vara skyldig att återrapportera till åklagaren i de fall den åtgärd som åklagaren förutsatte vid beslutet om straffvarning inte kommer till stånd. Vi anser att Socialstyrelsen bör ge socialtjänsten i kommunerna vägledning om återrapporteringsskyldigheten i dessa fall.

För att åstadkomma en likformig och förutsebar rättstillämpning av bestämmelserna om straffvarning bör Riksåklagaren utfärda nya allmänna råd om den närmare tillämpningen. Vi menar att vissa principer bör ligga till grund för de nya råden. De bör utformas på ett sådant sätt att användningen av straffvarning ökar på bekostnad av strafföreläggande och domstolsprövning.

I syfte att motivera den unge att avhålla sig från fortsatt brottslighet föreslår vi att uppgifter avseende beslut om straffvarning skall gallras ur belastningsregistret tre år efter beslutet under förutsättning att det under denna tid inte införs någon ny anteckning, dvs. att den unge inte lagförs för ny brottslighet under denna treårsperiod.

Överlämnande till vård inom socialtjänsten – Socialtjänstpåföljd

Påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten kan innebära antingen vård som kommer till stånd på frivillig väg eller tvångsvård. Innehållet i påföljden kan bestå av många olika insatser från socialtjänstens sida – alltifrån mindre omfattande till mycket ingripande åtgärder. Mindre ingripande åtgärder kan t.ex. vara samtalskontakt med socialsekreterare och förordnande av kontaktperson. Exempel på betydligt mer ingripande åtgärder är deltagande i strukturerad öppenvård, t.ex. multisystemisk terapi, MST, och institutionsplaceringar.

Utredningen har funnit att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skall användas endast när den unge efter en kvalificerad bedömning har befunnits löpa risk för fortsatt brottsligt beteende och därför är i behov av kraftfulla åtgärder av socialtjänsten.

Vidare är vi av uppfattningen att påföljden av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte bör ändra namn. Vårt förslag på nytt namn är socialtjänstpåföljd.

För att tydliggöra socialtjänstens roll i rättssystemet föreslår vi att det skall upprättas ett kontrakt baserat på vårdplanen, ett ungdomskontrakt, vid sådan socialtjänstpåföljd som innebär att åtgärder skall vidtas med samtycke av den unge och dennes vårdnadshavare, dvs. när fråga är om vård med stöd av socialtjänstlagen (2001:453)(SoL). Ungdomskontraktet skall undertecknas av berörda parter och bifogas domen. Domstolen skall i domen meddela föreskrift om att den unge är skyldig att uppfylla sin del av kontraktet. Vid socialtjänstpåföljd där åtgärderna skall vidtas tvångsvis med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) skall den upprättade vårdplanen bifogas domen.

Vi har även förslag till förbättringar vad gäller handläggnings- och verkställighetsfrågor. Våra förslag i denna del innebär bl.a. att åklagarens skyldighet att inhämta yttrande tidigareläggs till den tidpunkt då han finner att det föreligger skälig misstanke om brott, att åklagaren skall ha möjlighet att meddela den unge en varning om denne missköter verkställigheten av påföljden och att domstolen, om åklagaren har väckt talan om undanröjande av påföljden, skall ha möjlighet att i stället ändra innehållet i den pågående socialtjänstpåföljden.

Vi har även framhållit vikten av att de handläggande socialsekreterarna har såväl nödvändig kunskap om vad yttranden och vårdplaner skall innehålla som förståelse för ändamålet med handlingarna hos åklagare och domstol. För att underlätta socialtjänstens arbete anser vi att Riksåklagaren och Socialstyrelsen bör sammanställa blanketter för yttrande enligt 11 § LUL och för återrapportering till åklagaren när påföljden inte fungerar.

Vi förordar också att relativt omfattande utbildningsinsatser görs inom socialtjänsten beträffande påföljdssystemet för unga lagöverträdare.

Det mervärde ett gott samarbete mellan socialtjänsten och rättsväsendet kan skapa har framhållits tidigare i olika sammanhang. Utvärderingen av 1999 års påföljdsreform tyder emellertid på att de förhoppningar som har ställts på sådan ökad samverkan och ökat samarbete inte har infriats, utan att det återstår mycket att göra i denna fråga. Vi anser därför att det bör säkerställas att rutiner skapas som leder till att en samverkan kommer till stånd i landet

mellan de aktörer som har att verka i samband med ingripanden mot ungdomsbrott. Vi föreslår att socialtjänsten skall verka för att socialsekreterare och representanter för rättsväsendet regelbundet utbyter information och erfarenheter på ett övergripande plan.

Böter

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

Som framgått föreslår utredningen en ny ordning beträffande åtalsunderlåtelse. Förslaget är utformat på ett sådant sätt att antalet beslut om straffvarning kommer att öka i förhållande till antalet åtalsunderlåtelser i dag. Om förslaget leder till lagstiftning kommer därför behovet av att använda böter att minska.

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

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

Ungdomstjänst

Påföljdsreformen år 1999 innebar att ungdomstjänst infördes som tilläggsåtgärd till påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. Uppgiften att administrera ungdomstjänsten lades på kommunerna, dock utan att kommunerna ålades någon formell skyldighet att kunna göra detta. Brottsförebyggande rådet fann vid sin utvärdering av reformen att det hösten 2001 var endast drygt hälften av kommunerna som kunde ordna ungdomstjänst.

Vår översyn av påföljdssystemet har givit vid handen att det finns behov av ytterligare påföljdsalternativ för unga lagöverträdare. Det är angeläget att finna alternativ som i möjligaste mån kan ersätta användningen av såväl böter som kortare frihetsberövanden. Behovet gör sig särskilt gällande för åldersgruppen 15–17 år. Vi har därvid funnit att ungdomstjänst, rätt utformad, kan vara en tydlig och pedagogisk åtgärd för unga. Ungdomstjänst får även anses vara förenlig med de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens. Vi föreslår därför att ungdomstjänst skall införas som självständig åtgärd för unga lagöverträdare. Vi föreslår vidare att det skall vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att administrera ungdomstjänst. Den nuvarande ordningen strider mot principen om allas likhet inför lagen och kan inte anses förenlig med art. 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Ungdomstjänsten kan inte rangordnas i svårighetsgrad i förhållande till de övriga åtgärderna. Vi har uppfattningen att domstolen i stället skall ha så stora möjligheter som möjligt att använda den åtgärd som passar bäst i det enskilda fallet. Tillämpningen av ungdomstjänst bör dock begränsas till andra fall än de där endast böter är stadgat för det aktuella brottet. Även om ungdomstjänst som självständig åtgärd kan användas för unga lagöverträdare upp till 21 år, torde användningen av åtgärden för åldersgruppen 18–20 år bli begränsad.

Ungdomstjänsten skall bestå av oavlönat arbete samt innehålla moment som innebär att villkoren för ungdomstjänsten klargörs för den unge och som ger den unge möjligheter att reflektera över sin livssituation samt diskutera det brott han har gjort sig skyldig till. Ungdomstjänsten skall även bestå av ett avslutande moment där den unge får en återkoppling till hur han genomfört verkställigheten av åtgärden. De moment som inte utgör arbete skall fylla ett mindre antal av de utdömda ungdomstjänsttimmarerna.

Socialstyrelsen skall ges bemyndigande att utfärda föreskrifter beträffande den närmare utformningen och hanteringen av ungdomstjänsten. Det antal timmar som kan komma ifråga för ungdomstjänst som självständig påföljd skall vara lägst 20 och högst 150.

Domstolen skall även i fortsättningen finna den unge lämplig för ungdomstjänst för att kunna döma till denna påföljd. Nivån för när man skall kunna komma i fråga för ungdomstjänst bör dock enligt utredningens mening inte sättas särskilt högt. Ytterligare en förutsättning för att domstolen skall kunna döma till ungdomstjänst är att den tilltalade har samtyckt till det.

För ungdomstjänstens utförande skall socialtjänsten upprätta en för den unge individuell arbetsplan. På varje arbetsplats där ungdomstjänst skall fullgöras skall det utses en handledare för de till ungdomstjänst dömda unga lagöverträdarna. Såväl handledaren på arbetsplatsen som socialtjänsten skall kontrollera att arbetsplanen följs.

Misskötsamhet av allvarigare slag skall leda till att åklagaren för talan vid domstol om undanröjande av ungdomstjänsten. När det finns skäl för det skall åklagaren eller domstolen meddela den unge en varning. Vi föreslår att Socialstyrelsen skall ge ut föreskrifter och allmänna råd om vilka åtgärder socialtjänsten skall vidta i situationer när de unga på olika sätt missköter en ådömd ungdomstjänst.

Även i fall där det krävs större ändringar i en redan upprättad arbetsplan bör saken normalt bli föremål för domstolens prövning. Vi anser att Socialstyrelsen skall ge socialtjänsten vägledning också i dessa situationer.

Socialtjänstpåföljd i kombination med ungdomstjänst eller böter

Det finns starka samhällsnyttiga skäl till att i möjligaste mån använda den påföljd som kan förmodas vara mest effektiv i fråga om att motverka att den unge lagöverträdaren återfaller i brott. Det är också angeläget att i görligaste mån undvika frihetsberövande påföljder. Utrymmet för att använda socialtjänstpåföljd bör mot den bakgrunden vara så omfattande som möjligt. Domstolen skall därför även i fortsättningen kunna kombinera socialtjänstpåföljden

med antingen ungdomstjänst eller böter om det finns behov av detta med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

När socialtjänstpåföljden skall kombineras med en tilläggsåtgärd föreslår vi att den i första hand skall kombineras med ungdomstjänst. Böter bör i princip användas endast när den unge inte bedöms lämplig för eller inte samtycker till ungdomstjänst.

Socialstyrelsen skall, enligt vad vi föreslår, genom tillämpningsföreskrifter utforma ungdomstjänst som tilläggsåtgärd.

Den s.k. ryggsäcken – olika former för stöd och kontroll

Som ett led i en förstärkning av samarbetet mellan berörda myndigheter, vårdgivare och skola har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag på en modell där en person utses att ha ett särskilt ansvar för den unge genom dels kontroll och uppföljning, dels samordning av de insatser och åtgärder som vidtas från samhällets sida; något som i direktiven har benämningen ryggsäck.

I Sverige är förordnandet av kontaktperson enligt socialtjänstlagen en av de mest använda insatserna för barn och ungdomar. En bra fungerande kontaktperson, såväl enligt socialtjänstlagen som LVU, kan enligt utredningens bedömning mycket väl fullgöra den funktion en ryggsäck är tänkt att ha. Insatsen kontaktperson skall därför kunna komma i fråga som hittills.

De som är kontaktpersoner för unga som begår brott och riskerar att skapa sig en kriminell livsstil behöver särskild kompetens och handledning för att kunna utföra ett bra arbete. Vi föreslår därför att insatsen kontaktperson bör utvecklas till ett mer avancerat stöd i de fall detta behövs. För att markera att de kvalificerade kontaktpersonerna skall bedriva en avancerad form av kontaktmannaskap anser vi att insatsen bör få en särskild benämning. Vi föreslår namnet mentor. Socialstyrelsen skall ge socialtjänsten i kommunerna vägledning i vilka krav som bör ställas såväl på kontaktpersonerna och mentorerna som på socialtjänsten när insatsen vidtas för unga som begår brott.

För de under 15 år som begår brott, särskilt för de allra yngsta, har vi ansett det viktigt att behovet av en mentor alltid utreds. Vid socialtjänstpåföljd skall insatsen kunna ingå i ungdomskontraktet eller vara en del av LVU-vården. Vi föreslår att socialtjänsten i sitt yttrande enligt 11 § LUL särskilt skall redovisa sina överväganden i fråga om behovet härav.

Den tänkta s.k. ryggsäcken skall ta ett helhetsgrepp om den unge och hans situation. Det centrala för den unge är familjen, skolan, vännerna och närmiljön. Det ligger därför nära till hands att även dra paralleller mellan ryggsäcken och användningen av strukturerade öppenvårdsprogram. Vi kan se att sådana program i många fall kan vara en lämplig insats för barn och unga som begår brott.

Medling

Vi har haft i uppdrag att överväga bl.a. vilken ställning i rättsprocessen medlingen bör ha. Vi har därvid funnit att det inte finns övertygande skäl för att införa medling som en påföljd i straffsystemet. Inte heller finns det bärande skäl för att införa ett system med villkorade straffvarningar. Det finns inte heller tillräckliga skäl för att föreslå att den omständigheten att den unge deltar i medling skall utgöra en självständig grund för straffvarning. Utredningen har även avvisat tanken på att ändra i reglerna i 29 kap. brottsbalken (BrB) i syfte att få domstolarna att vid straffmätningen och påföljdsvalet i större utsträckning beakta att medling har skett.

Vi är dock av den uppfattningen att olika möjligheter bör tas tillvara för att öka förutsättningarna för användning av medlingsinstitutet. Även om det inte finns tillräckliga kunskaper för att man med någorlunda säkerhet skall kunna uttala sig om medlingens rehabiliterande effekt på unga gärningsmän, får de erfarenheter som hittills vunnits av genomförda medlingar ändå anses goda. Det finns därför anledning att utgå från att det skulle vara positivt om medlingen kunde komma till användning i större utsträckning framöver. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i bestämmelsen om straffvarning i 17 § LUL skall anges att vid bedömningen av om sådant beslut skall meddelas, skall särskilt beaktas den unges vilja att medverka till att medling enligt medlingslagen kommer till stånd. Vi föreslår också att tidsfristen för beslut i åtalsfrågan skall få förlängas i de fall medling är aktuellt.

När det gäller frågan om hur medlingsverksamheten bör organiseras har vi bedömt det som mest lämpligt att den bedrivs inom kommunernas socialtjänst. Enligt vår mening finns det för närvarande inte tillräckliga skäl för att göra medlingsverksamheten obligatorisk för kommunerna. Vi förordar att Socialstyrelsen utgör samordnande nationell enhet på området och att styrelsen får i

uppdrag att vara ansvarig för ett fortsatt stöd för landets medlingsverksamheter.

Sluten ungdomsvård

Insatserna för unga lagöverträdare skall ses i ett helhetsperspektiv där socialtjänsten har det övergripande ansvaret för en långsiktig planering. Socialtjänsten behåller alltså huvudansvaret för den som dömts för brott och verkställer påföljden sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

Utvärderingen av påföljden visade dock att den lagstadgade samverkan mellan Statens institutionsstyrelse (SiS) och socialtjänsten ofta inte fungerade, bl.a. saknades kontinuitet och långsiktighet i bedömningar, planering och insatser för de LSU-dömda. Utredningen anser att de konstaterade bristerna är betänkliga. Vad som framkommit i utvärderingen i denna del har också gett utredningen anledning att överväga om samarbetet skulle gynnas av en annan utformning av verkställigheten av sluten ungdomsvård.

De LSU-dömda har nästan alltid behov av någon form av fortsatt behandling och stöd efter institutionsvården. Som en samlande beteckning för dessa insatser för de LSU-dömda har vi använt termen eftervård. I utvärderingen konstaterades att det fanns allvarliga brister i socialtjänstens insatser under eftervården. Behandlingsinsatser saknades i regel eller upphörde snart efter utskrivningen. I syfte att råda bot på dessa brister föreslår utredningen att eftervården görs till en del i verkställigheten av sluten ungdomsvård och att ansvaret för utformningen av eftervården läggs på SiS. SiS ansvar under eftervården skall dock vara begränsat till sådana behandlingsinsatser som är motiverade av den unges kriminalitet. SiS arbetsuppgifter inom verkställigheten skall alltså kunna hänföras till det kriminella beteendet.

Förslaget om en ny verkställighetsform innebär att domstolen på sedvanligt sätt fastställer straffvärdet på brottsligheten, dvs. straffvärdet mätt i antal månader/år med sluten ungdomsvård, och dömer den unge till denna påföljd. Om den tid den dömda har att verkställa uppgår till minst fyra månader – efter det att hänsyn tagits till bestämmelserna om tillgodoräknande av frihetsberövande och sammanläggning med annan dom – skall enligt huvudregeln en

eftervård på sex månader ingå i verkställigheten. I sådana fall skall institutionstiden minskas med två månader.

Eftersom det finns situationer då det inte är lämpligt att bereda den unge eftervård skall SiS ha möjlighet att göra undantag från regeln om eftervård. Om den unge missköter sig under eftervården skall SiS kunna vidta åtgärder mot honom som innebär antingen varning eller återföring till institutionen.

Insatserna i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen skall planeras i ett tidigt skede av verkställigheten av LSU-domen. Planen skall fastställas av SiS i samråd med socialtjänsten.

I övrigt har vi funnit att den som har dömts till sluten ungdomsvård och som är på fri fot skall kunna få uppskov med verkställigheten om det finns synnerliga skäl för detta. Utredningen föreslår också att den dömda skall ha möjlighet att få anstånd med verkställigheten om han har ansökt om nåd hos regeringen.

Vi har vidare funnit att möjligheten att verkställa sluten ungdomsvård som häktad bör utvidgas och föreslår därför att den som har dömts till sluten ungdomsvård och som häktas för nya brott innan verkställigheten av domen hunnit påbörjas skall kunna erhålla samtidig verkställighet av häktningen och den slutna ungdomsvården.

Enligt den nuvarande ordningen skall verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård alltid inledas på en läsbar enhet. Vi anser att ett undantag från detta krav skall införas.

Utvärderingen visade att det finns allvarliga brister i upprättandet av behandlingsplaner för de intagna. Inte heller följs alltid kravet att behandlingsplanen skall upprättas av SiS i samråd med socialtjänsten. Vi poängterar vikten av att de nuvarande reglerna på området efterlevs.

Utredningen anser att de brister som konstaterades i utvärderingen vad gäller LSU-dömda ungdomars psykiska ohälsa är allvarliga och att det är angeläget att bristerna åtgärdas så fort som möjligt. Många konkreta förslag har emellertid lagts fram i den frågan under årens lopp utan att de lett till några lagstiftningsåtgärder eller andra beslut med direkt praktisk betydelse för möjligheten att rätta till de brister som funnits under lång tid. Vi har därför ansett det mindre meningsfullt att lägga fram ytterligare förslag på området. I stället vill vi understryka vikten av att de åtgärder som redan har vidtagits i förening med de förslag som har lagts tidigare och de som kommer att läggas av aktuella aktörer

resulterar i att de LSU-dömda får sina behov av kvalificerad psykiatrisk hjälp tillgodosedda.

Påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse

I vårt uppdrag har det ingått att överväga om det finns anledning att behålla påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse för unga lagöverträdare. Vi menar att det inte finns tillräckliga skäl för att ersätta påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse för unga lagöverträdare med någon annan påföljdscombination. Inte heller i övrigt har vi funnit tillräckliga skäl för att avskaffa påföljdscombinationen. Det bör sålunda även fortsättningsvis finnas en möjlighet att undantagsvis döma lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år till skyddstillsyn i combination med fängelse.

Häktning och annan övervakning av unga som misstänks för brott

Det är inte möjligt att avstå från användningen av personella tvångsmedel mot unga. Dock är det angeläget att hitta former för sådan övervakning som innebär en rimlig avvägning mellan de motstridiga intressen som här gör sig gällande.

Utredningen menar att de nuvarande reglerna om när häktning får tillgripas beträffande unga är utformade på ett sätt som innebär en lämplig avvägning mellan berörda intressen.

När det gäller alternativen till häktning i rättegångsbalken är det enligt vår uppfattning svårt att se vilka åtgärder som skulle kunna tänkas öka användbarheten av övervakning enligt 24 kap. 4 § RB inom dess nuvarande ramar. Däremot föreslår vi att 25 kap. 1 § RB skall ändras för att tydliggöra att paragrafen innehåller tre självständiga fall då reseförbud och anmälningsskyldighet kan ersätta häktning. För att öka möjligheterna att använda paragrafen skall anmälningsskyldigheten kunna fullgöras även hos anvisad socialtjänst. Utredningen föreslår vidare att det görs ett förtydligande i 25 kap. 2 § RB så att domstolens möjlighet att förena ett beslut om anmälningsskyldighet med nödvändiga villkor lyfts fram.

Också omedelbart tvångsomhändertagande enligt LVU kan utgöra ett alternativ till häktning av den unge. Vi har emellertid funnit att de gällande bestämmelserna om tvångsomhändertagande

i LVU är tillräckligt långtgående under förutsättning att socialtjänsten använder de möjligheter som regelsystemet erbjuder. Det finns alltså ingen anledning att öka möjligheten att tillgripa sådant omhändertagande. Däremot bör Socialstyrelsen i sina föreskrifter och allmänna råd på ett tydligare sätt än i dag klargöra socialnämndens ansvar i detta avseende.

Vi föreslår att åklagaren skall underrätta socialnämnden när någon som är under 21 år anhålls. Nämnden skall vara skyldig att inom viss tid skriftligen till åklagaren redovisa sitt ställningstagande i frågan om vilka insatser inom socialtjänsten som kan anvisas som ett alternativ till häktning. En sådan ordning bör kunna motverka att den unge häktas trots att förutsättningar finns för alternativa åtgärder inom socialtjänsten eller att den unge efter häktningsbeslutet får stanna kvar i häkte under längre tid än nödvändigt.

För att förkorta häktningstiden för unga lagöverträdare som vistas i häkte i avvaktan på att domen på slutet ungdomsvård vinner laga kraft, föreslås att domstolen skall ha möjlighet att förordna att domen omedelbart skall gå i verkställighet.

Utredningen har övervägt om det bör införas nya alternativ till häktning. En alternativ övervakningsform till häktning skulle kunna vara en ny ordning för frihetsberövande av ungdomar med placering på särskilt ungdomshem. Vi har dock funnit att de nackdelar som är förbundna med konstruerandet av en sådan ordning är så betydande, i förhållande till vad som möjligen står att vinna, att något förslag i denna riktning inte bör läggas. En annan alternativ övervakningsform till häktning skulle kunna vara att den unge placeras i bostaden med intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV), s.k. fotboja. Vi har emellertid bedömt att det av olika skäl inte är lämpligt att införa en sådan ordning.

Utredningen har också prövat möjligheten att placera häktade ungdomar på särskilda ungdomshem för att undvika placering på de allmänna häktena. Vid en samlad bedömning överväger dock nackdelarna de fördelar en placering hos SiS skulle kunna tänkas föra med sig. Utredningen har därför inte funnit anledning att formulera något förslag med ett sådant innehåll.

Det kan alltså inte undvaras att unga häktade placeras på allmänna häkten. Vi anser dock att det finns goda möjligheter att förbättra förhållandena för unga i häkte. Kriminalvårdens arbete med unga häktade bör fortsätta och utvecklas. Myndighetens särskilda ansvar för den åldersgruppen skall framgå av lagstiftningen om behandlingen av intagna i häkte. Det skall där anges att

förhållandena för unga under 18 år skall vara anpassade till de ungas särskilda behov och att de unga skall bli föremål för särskilda insatser under sin vistelse i häktet i syfte att underlätta deras situation.

Tillgodoräknande av tid för frihetsberövande på grund av brott

Vi föreslår att det skall införas en möjlighet för den som har dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård att i vissa fall få tillgodoräkna sig den tid han har varit omhändertagen enligt LVU. Ett krav för detta är att frihetsberövandet skett på grund av misstanke om brott som sedermera prövats genom domen. För avräkning skall det vidare krävas att frihetsberövandet till sin art varit sådant att det är likvärdigt med häktning eller anhållande. Frågan om huruvida avräkning skall få ske bör prövas av domstolen i samband med att målet avgörs. I en ny bestämmelse i 33 kap. BrB skall det föreskrivas att domstolen får tillgodoräkna tid för ifrågavarande frihetsberövanden i den utsträckning som det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

Samordning av kompetens och metodutveckling och spridande av allmän information och kunskap

Kompetensen när det gäller vård och behandling av barn och ungdomar med beteendeproblem är fördelad på många olika aktörer. Mycket medel och resurser satsas på forskning och utveckling på flera håll.

Det är av största vikt att de insatser som vidtas för barn och ungdomar med asocialt beteende utgår från vetenskap eller beprövad erfarenhet. Det är därför angeläget att finna en ordning som medför att resultaten av den forskning och de satsningar som görs sprids så att de kommer till deras kännedom som i sin verksamhet har användning för dessa resultat, bl.a. socialtjänsten i kommunerna. Det finns behov av en aktör med en helhetssyn och med ansvar att bevaka den forskning som bedrivs och den verksamhet som pågår. Denna aktör skall även ha förutsättningar att sprida sådan information och kunskap. Eftersom det handlar

om insatser för barn och ungdomar framstår Socialstyrelsen enligt utredningen som det mest naturliga valet för detta uppdrag.

Utredningen föreslår alltså att Socialstyrelsen skall få i uppdrag att samordna kompetens- och metodutveckling och till socialtjänsten sprida allmän information och kunskap när det gäller ungdomsbrott och det allmännas ingripanden med anledning därav.

Skadestånd i anledning av brott

Enligt utvärderingen visade en kartläggning att unga som hade dömts till sluten ungdomsvård också i hög utsträckning förpliktats att betala skadestånd. I nämnda utvärdering anges att s.k. solidariskt betalningsansvar för med sig en rad negativa effekter. De ekonomiska kraven upplevs av de unga som oöverblickbara och orättvisa. Kraven bidrar till att försvåra en återanpassning till ett normalt liv utan svartjobb och brott. Dessutom binder solidariskt utdömda skadestånd samman ungdomarna på ett destruktivt sätt. Även om frågan inte omnämns i utredningens direktiv har vi, mot den bakgrunden, ansett att det finns anledning att överväga om den nuvarande ordningen beträffande solidariskt skadestånd för unga lagöverträdare är utformad på ett lämpligt sätt.

Som huvudregel gäller att den som är ansvarig för en skada skall ersätta skadan, dvs. betala full ersättning för denna. Vissa undantag har emellertid gjorts i skadeståndslagen (1972:207). Skadeståndet kan i vissa fall sättas ned efter en skälighetsbedömning, bl.a. om den skadeståndsskyldige är under 18 år (2 kap. 4 §). Vi menar att tillämpningsområdet för jämkningsregeln i 2 kap. 4 § skadeståndslagen bör utvidgas till att omfatta också åldersgruppen 18–20 år. Vi avstår däremot från att föreslå generellt ökade möjligheter till jämkning av den skadeståndsskyldighet som åvilar unga lagöverträdare.

Om flera personer är skadeståndsskyldiga för samma skada svarar de enligt 6 kap. 4 § solidariskt. Huvudregeln om solidariskt ansvar gäller dock inte när skadeståndsskyldigheten är begränsad för någon av de berörda. Enligt utredningens bedömning finns det skäl att överväga om möjligheten att frångå solidariskt ansvar bör öka och om det nuvarande undantaget från solidariskt ansvar i stället bör utgöra huvudregel för unga lagöverträdare. Frågan är emellertid av generell och principiell betydelse och mer komplex än vad som ryms inom utredningens uppdrag. Vi har därför valt att

inte lägga fram något förslag om ändring i reglerna i 6 kap. 4 §. Vi menar dock att frågan om solidarisk skadeståndsskyldighet för unga som har begått brott är angelägen och att den bör bli föremål för ytterligare överväganden i ett annat, lämpligare sammanhang.

Vi har funnit att det finns skäl att överväga vilka åtgärder som kan vidtas vad gäller de administrativa rutinerna vid inbetalning av skadestånd i syfte att motverka onödiga restföringar hos kronofogdemyndigheten. Mot bakgrund av att frågan om bristerna i uppbörden av skadestånd är föremål för beredning inom regeringskansliet avstår vi emellertid från att lägga fram något förslag i denna del.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att det allmännas ingripanden vid ungdomsbrott avsevärt förbättras. Utredningen bedömer att flera av förslagen bör kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar eller genom en omprioritering inom befintliga resurser. Samtliga förslag är emellertid inte möjliga att genomföra utan ökade kostnader för såväl staten som den kommunala sektorn.