

Vad händer med unga lagöverträdare?

Om överlämnande till vård inom socialtjänsten

RAPPORT 2002:19

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31974-8

Författare: Lisa Westfelt och Jonas Öberg

Omslag: Britton & Britton

Tryck: Edita Norstedts Tryckeri 2002

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

| | |
|---|----|
| FÖRORD | 5 |
| SAMMANFATTNING | 6 |
| BRÅ:s bedömning | 6 |
| INLEDNING | 9 |
| BRÅ:S UPPDRAG | 12 |
| Utvärdering av reformen | 12 |
| Utvärderingen omfattar mer än uppdraget | 13 |
| Material och metod | 13 |
| UNGDOMARS BROTT OCH PÅFÖLJDER | 15 |
| Många ungdomar döms för snatteri, stöld eller misshandel | 15 |
| Endast ungdomar kan dömas till överlämnande till vård inom socialtjänsten | 16 |
| Tilläggsåtgärd används för att göra straffet proportionerligt med brottet | 18 |
| Snedfördelning i påföljdsvalet? | 21 |
| En tredjedel av de förstagsdömda 15 till 17-åringarna återfaller | 21 |
| INNEHÅLL OCH KVALITET I YTTRANDE NÄR PÅFÖLJDEN BLIVIT ÖVERLÄMNANDE TILL VÅRD | 23 |
| Få yttranden innehåller alla de uppgifter lagstiftaren tänkt sig | 23 |
| Brist på enhetlig terminologi när planerade insatser beskrivs | 24 |
| Samtalskontakt vanligaste insatsen | 25 |
| Kontaktperson föreslås i vart femte fall | 26 |
| Programverksamhetens innehåll redovisas inte alltid | 27 |
| Placeringar enligt lag om särskild vård av unga (LVU) eller socialtjänstlagen (SoL) föreslås i vart fjärde fall | 28 |
| Mindre vanliga insatser | 29 |
| Sammanfattande tabell | 30 |
| YTTRANDENS KVALITET I FÖRHÅLLANDE TILL VAL AV PÅFÖLJD | 31 |
| Kvaliteten på yttrandet påverkar vanligen inte påföljden | 32 |
| Rättegång i genomsnitt 3,5 månader efter att brottet begås | 34 |
| GENOMFÖRDA VÅRDINSATSER | 35 |
| Många gånger genomförs fler vårdinsatser än planerat | 35 |
| Medling är den insats som oftast inte genomförs | 36 |
| Svårt följa upp insatsernas omfattning och varaktighet | 37 |
| ÅTERRAPPORTERING TILL ÅKLAGAREN | 38 |
| Hälften av fallen med avbruten vård återrapporterades | 38 |
| AVSLUTANDE DISKUSSION | 40 |
| Reformen har haft vissa effekter men är inte helt genomförd | 40 |
| Svårt att förena behovsprinciperna med de straffrättsliga principerna | 41 |

| | |
|---|-----------|
| Kort väntetid krävs för att koppling mellan brott och påföljd ska bli tydlig | 41 |
| Individuella hänsyn styr i stor utsträckning val av påföljd | 43 |
| Ökad tydlighet, tid och kunskap kan förbättra socialtjänstens arbete | 44 |
| Tydlighet, utbildning och information från åklagare till domare | 45 |
| Förtydligande krävs från lagstiftaren angående ungdomstjänst och proportionalitet | 46 |
| REFERENSER | 48 |
| BILAGOR | 49 |
| Bilaga 1. Material och urval | 49 |
| Bilaga 2. Regressionsanalyser | 52 |
| Bilaga 3. Ungdomars återfall i brott | 55 |
| Bilaga 4. Insatskategorier | 56 |
| Bilaga 5. Exempel på programverksamhet för unga lagöverträdare | 57 |
| Bilaga 6. Åklagare, domare och socialtjänsten om rättssystemet för unga | 59 |
| ENGLISH SUMMARY | 61 |

Förord

Rättsväsendets reaktioner på ungdomsbrott är ett ständigt aktuellt ämne inom den kriminalpolitiska debatten i Sverige och påföljdssystemet för unga har reviderats vid ett flertal tillfällen under senare år.

Den 1 januari 1999 skedde en sådan revidering med syfte att förstärka och göra påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten tydligare. Genom reformen ville man stärka de straffrättsligt motiverade kraven på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens i överlämnandepåföljden. Detta innebar bland annat ökade krav på tydlighet och konkretion i socialtjänstens yttranden och vårdplaner. Det infördes också ett krav på socialtjänsten att återrapportera till åklagaren om den planerade vården inte kom till stånd. Möjligheterna att då undanröja påföljden ökade.

Brottsförebyggande rådet, BRÅ, har, tillsammans med Socialstyrelsen, fått regeringens uppdrag att utvärdera denna reform. Efter samråd mellan myndigheterna beslutades att BRÅ skulle ta hand om uppdraget. Socialstyrelsen ställer sig bakom rapporten.

Rapporten vänder sig i första hand till representanter för rättsväsendet och socialtjänsten samt till andra yrkesgrupper som möter unga lagöverträdare.

Utvärderingens resultat presenteras huvudsakligen i denna rapport men kompletterande resultat finns även i rapporten "*Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga*" (www.bra.se, 2002). Inom ramen för utvärderingen har även en intervjustudie gjorts där sju ungdomar intervjuas efter sin rättegång. Ungdomarna berättar om hur de upplevde rättegången och hur de har uppfattat påföljden. Intervjuerna presenteras i rapporten "*Sju ungdomar om sin rättegång*" (BRÅ, 2002).

Rapportens författare är Lisa Westfelt och Jonas Öberg, båda utredare vid BRÅ.

Stockholm i november 2002

Jan Andersson
T.f. generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

År 1999 gjordes vissa ändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare för att förstärka och tydliggöra påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. Straffrättsprinciperna förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens skulle bättre tillgodoses. Kraven på att socialtjänstens yttranden och vårdplaner till rätten ska vara tydliga och konkreta ökade och ungdomstjänst infördes som tilläggsåtgärd. Slutligen infördes ett krav på socialtjänsten att återrapportera till åklagaren om den planerade vården inte kommer till stånd. Möjligheterna att då undanröja påföljden ökade.

BRÅ:s bedömning

BRÅ gör bedömningen att reformen har haft vissa effekter, men att den inte är helt genomförd. BRÅ konstaterar att det är svårt att förena socialtjänstlagens behovsprincip med de straffrättsliga principerna, när det gäller insatser för unga lagöverträdare. Denna svårighet bidrar till att göra socialtjänstens roll i rättssystemet oklar, en roll som bör förtydligas. Socialtjänsten behöver också om möjligt få längre tid på sig att utreda och föreslå lämplig insats. Den behöver också få ökad kunskap om vilka insatser för unga lagöverträdare som är verksamma för att förebygga fortsatt brottslighet.

BRÅ gör också bedömningen att domarkären och åklagarväsendet kan göra insatser för att överlämnandepåföljden ska fungera bättre: Man kan bistå socialtjänsten i utbildning i större utsträckning än i dag och utveckla rutiner för samverkan med socialtjänsten. Riksåklagaren skulle i samråd med socialtjänsten kunna utforma en blankett som kan användas för yttranden i ungdomsmål och därmed enkelt tydliggöra vilka fakta som ska ingå.

ETT BRETT SPEKTRUM AV FRÅGOR OCH ETT STORT INSAMLAT MATERIAL

De frågor som BRÅ ställt i utvärderingen av reformen är i huvudsak följande:

- Vilken kvalitet håller socialtjänstens yttranden i ungdomsmål?
- Vilken vård föreslår socialtjänsten och vilken realiserar?
- I vilka fall sker återrapportering och undanröjanden?
- Påverkar socialtjänstens förslag påföljdsvalet?
- När förenas påföljden med böter respektive ungdomstjänst?
- Kan kommunerna verkställa påföljden ungdomstjänst och vad består den i så fall av?

Inom ramen för utvärderingen har tre urval av tingsrättsdomar samlats in. Det första avsåg domar där påföljden blev överlämnande till vård inom socialtjänsten (199 domar). De två andra urvalen avsåg 50 domar rörande rån och 50 domar rörande fordonstillgrepp, oavsett påföljd. Fem enkätstu-

dier har gjorts, tre till socialtjänsten och en vardera till domare och åklagare. Representanter för socialtjänsten i 34 kommuner har intervjuats, liksom tolv åklagare. Även registerdata över dömda år 2000 har använts.

FÅ YTTRANDE INNEHÅLLER ALLA DE UPPGIFTER LAGSTIFTAREN TÄNKT SIG

I de allra flesta studerade yttranden finns information om vilken eller vilka insatser som socialtjänsten planerar att vidta, om den unge döms till ett överlämnande. Däremot saknas ofta uppgifter antingen om hur omfattande insatserna ska vara, eller hur länge de är tänkta att pågå.

SAMTALSKONTAKT MED SOCIALTJÄNSTEN VANLIGASTE INSATSEN

Samtalskontakt med socialtjänsten är den vanligaste föreslagna insatsen. Den föreslås i en tredjedel av yttrandena. I en dryg fjärdedel föreslås en placering av den unge, antingen enligt LVU eller SoL. I en dryg femtedel av de studerade yttrandena föreslår socialtjänsten en kontaktperson som insats och i nästan lika många föreslås programverksamhet, något som tycks bli allt vanligare.

Det finns även andra föreslagna insatser, som medling, provtagning för att påvisa narkotikamissbruk, samtalskontakt utanför socialtjänsten och mellanvård.

OFTA REALISERAS MER VÅRD ÄN VAD SOCIALTJÄNSTEN ANGAV I VÅRDPLANEN

Enligt BRÅ:s bedömning överensstämde den planerade och den genomförda vården i ungefär 40 procent av fallen. När avvikelser förekommer är det vanligast att den unge fått *fler* eller *mer ingripande* insatser. Ungefär tio procent har fått insatser utbytta mot andra likvärdiga. En femtedel av ungdomarna har dock fått *mindre vård* än vad rätten förutsatte, oftast beroende på att den unge själv avbrutit vården. Medling och samtalskontakt utanför socialtjänsten är de insatser som oftast faller bort.

HÄLFTEN AV FALLEN MED AVBRUTEN VÅRD ÅTERRAPPORTERADES TILL ÅKLAGARE

I 31 av de 199 studerade fallen avbröts vården. 15 av dessa fall återrapporterades socialtjänsten till åklagaren. De avbrutna fall som inte återrapporterades tycks inte skilja sig från dem som återrapporterats när det gäller typ av insats eller konkretion i yttrandet. Därutöver fanns det ett tiotal fall där insatserna blivit färre eller mindre ingripande än planerat. Ingen av dessa återrapporterades av socialtjänsten.

KVALITETEN PÅ YTTRANDET PÅVERKAR VANLIGEN INTE PÅFÖLJDEN

Genomgången av domarna rörande fordonstillgrepp och rån visar att domstolarna i hög utsträckning beaktar socialtjänstens förslag till insatser. Även bristfälliga yttranden leder i de flesta fall till vård så länge socialtjänsten har *något* förslag till insats eller anger att det finns ett vårdbehov.

HÖGRE STRAFFVÄRDE NÄR ÖVERLÄMNANDET FÖRENAS MED TILLÄGGSPÅFÖLJD

Ungefär en tredjedel av alla överlämnanden förenades med en tilläggs-påföljd år 2000, antingen ungdomstjänst eller böter. Dessa ungdomar hade begått brott med högre abstrakt straffvärde och hade fler tidigare lagföringar än de som endast överlämnades till vård.

DRYGT HÄLFTEN AV KOMMUNERNA KAN ORDNA UNGDOMSTJÄNST

Ungefär hälften av landets kommuner uppgav att de hade rutiner för ungdomstjänst. De flesta ungdomar fick utföra någon form av oavlönat arbete inom kommunala verksamheter, i en del fall kombinerat med ett antal timmar programverksamhet. Det råder dock ofta en viss osäkerhet inom socialtjänsten om skillnaden mellan överlämnandepåföljd och ungdomstjänst.

Inledning

Det finns i Sverige en lång tradition med bred förankring att särbehandla unga lagöverträdare, i synnerhet ungdomar i åldersgruppen 15 till 17 år. Den bygger på tanken att barn och ungdomar som begår brott ofta är socialt utsatta och har ett särskilt behov av stöd och hjälp. Straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste därför anpassas till detta samt ta hänsyn till den unges brist på mognad, begränsade erfarenheter och särskilda förhållanden. I vårt land vilar ett särskilt ansvar på socialtjänsten för att tillgodose detta.¹

Ungdomar döms inte som vuxna

I Sverige är straffansvarsåldern 15 år, vilket innebär att man från den åldern kan dömas för brott. Man straffas dock inte lika hårt som om man vore vuxen. Begår någon ett brott innan fyllda 21 år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen och rätten får döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. För brott som begåtts innan gärningsmannen fyllt 18 år får rätten döma till fängelse endast om det finns *synnerliga* skäl och i sådana fall i första hand till slutna ungdomsvård. För brott som begåtts när gärningsmannen fyllt 18 men inte 21 år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns *särskilda* skäl för det. Ingen får heller dömas till fängelse på livstid för brott som personen i fråga har begått innan denne fyllt 21 år.

När begreppen ungdomar och unga lagöverträdare fortsättningsvis används är det alltså personer i åldersintervallet 15 till 20 år som åsyftas.

UNGA BÖR HELLRE ÖVERLÄMNAS TILL SOCIALTJÄNSTEN ÄN TILL KRIMINALVÅRDEN

Grundsynen i det svenska straffsystemet är att unga lagöverträdare så långt som möjligt inte ska placeras inom kriminalvården, eftersom en sådan placering bland annat riskerar att bekräfta den unges bild av sig själv som kriminell. Principen är i stället att unga människor som begår brott i första hand ska överlämnas till vård inom socialtjänsten. Socialtjänsten har en lång erfarenhet inom området och bedöms därför bättre lämpad att åstadkomma positiva förändringar hos unga lagöverträdare (Prop. 1997/98:96).

Samtidigt har emellertid straffrätten under senare år utvecklats i riktning mot ett ökat straffvärdestänkande. Det innebär att brottets straffvärde ska utgöra grunden för valet av påföljd.

Mot bakgrund av bland annat detta föreslog Ungdomsbrottskommittén i sitt betänkande (SOU 1993:35) att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle avskaffas. Ett annat motiv till förslaget var att överlämnandepåföljden kritiserats för att vara ineffektiv. Det hade också fram-

¹ Dessa tankegångar utvecklas närmare i regeringspropositionen 1997/98:96 "Vissa reformer av påföljdssystemet".

förts synpunkter på att det många gånger var svårt att på förhand få en uppfattning om påföljdens verkliga innehåll. Kommittén föreslog därför att andra straffrättsliga påföljder skulle användas mot unga lagöverträdare och att myndigheterna inom rättsväsendet skulle bestämma påföljdernas innehåll och omfattning.

I proposition 1997/98:96, där betänkandet behandlades, gjordes dock bedömningen att unga lagöverträdare även i fortsättningen, så långt det är möjligt, ska hållas utanför kriminalvården. Även socialutskottet och justitieutskottet var av uppfattningen att det inom socialtjänsten finns stor erfarenhet och hög kompetens när det gäller frågor om barn och ungdomar med sociala problem – erfarenhet och kompetens som inte i samma utsträckning finns inom kriminalvården, eftersom endast ett fåtal ungdomar döms till fängelse (socialutskottets yttrande 1997/98: SoU6y, justitieutskottets betänkande 1997/98: JuU21).

Mot bakgrund av den kritik som framförts beslutade dock riksdagen, i enlighet med proposition 1997/98:96, att överlämnandepåföljden skulle förstärkas så att straffvärdesprincipen bättre kan tillgodoses.

Påföljderna för unga reformeras 1999

Avsikten med den reform som trädde i kraft 1 januari 1999, var att göra påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten tydligare, och att förstärka den genom att låta de straffrättsligt motiverade kraven på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens få ett större utrymme.

Kravet på *förutsebarhet* handlar i detta sammanhang om att man i förväg ska kunna ha en uppfattning om vilket straff ett visst brott kommer att ge. För att bättre tillgodose detta krav skrevs det in i lagen att innan den unge döms till ett överlämnande ska socialtjänsten konkret beskriva för domstolen vilka insatser som planeras.

För att bättre tillgodose *proportionalitetskravet* tydliggjordes i förarbetena att domstolen ska pröva om socialnämndens planerade insatser är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Domstolen gavs även möjlighet att förena ett överlämnande till vård med en tilläggsåtgärd i form av dagsböter eller ungdomstjänst. Skulle domstolen anse att inte heller överlämnandet i kombination med tilläggsåtgärd innebär att påföljden står i proportion till brottet får inte domstolen döma till ett överlämnande utan ska i stället döma till en annan åtgärd.

Kravet på *konsekvens* innebar att socialtjänsten blev skyldig att informera åklagaren om den planerade vården inte kommer till stånd eller av någon anledning avbryts. Detta för att åklagaren ska kunna begära att rätten undanröjer påföljden och ersätter den med annan åtgärd (Prop. 1997/98:96).

Genom reformen infördes också en ny frihetsberövande åtgärd, slutna ungdomsvård.

SKÄRPSTA KRAV PÅ SOCIALTJÄNSTENS YTTRANDE

Den information socialtjänsten ska ge domstolen angående planerade insatser inom ramen för ett överlämnande till vård regleras i lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Där framgår att om den misstänkte begått brottet innan denne fyllt 18 år, ska åklagaren inhämta ett yttrande från socialtjänsten innan han eller hon fattar beslut om att väcka åtal. Ett sådant yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder socialtjänsten tidigare vidtagit för den misstänkte. Vidare ska yttrandet innehålla en plan för vilka åtgärder socialtjänsten avser att vidta vid ett överlämnande, deras omfattning och varaktighet. Det framgår också att domstolen inte får överlämna till vård om ett sådant yttrande inte finns.

PÅFÖLJDEN ÖVERLÄMNANDE KAN FÖRENAS MED UNGDOMSTJÄNST ELLER DAGSBÖTER

Domstolen kan sedan 1999 förstärka en överlämnandepåföljd med ungdomstjänst eller dagsböter för att tillgodose kravet på proportionalitet. Ungdomstjänst kan utdömas i minst 20 och högst 100 timmar och bestå antingen av oavlönat arbete eller av någon form av "*annan särskilt anordnad verksamhet*". Dagsböter kan utdömas till högst 200 stycken. Om åklagaren anser det vara sannolikt att domstolen kommer att vilja förstärka ett överlämnande med en tilläggsåtgärd, ska han eller hon i sin begäran till socialtjänsten ange att det i yttrandet ska framgå om ungdomstjänst kan komma i fråga. Det innebär i första hand information om huruvida ungdomstjänst kan anordnas i kommunen, kommun- eller stadsdelen och om den åtalade ger sitt medgivande till att delta i sådan verksamhet. I förekommande fall ska också ungdomstjänstens innehåll anges.

DOMSTOL KAN DÖMA TILL ANNAN PÅFÖLJD OM VÅRDPLANEN INTE FÖLJS

I de fall någon döms till vård inom socialtjänsten, och därmed blir föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen (SoL), ska domstolen sedan 1999 meddela en föreskrift att den dömde ska följa den upprättade vårdplanen.

Om den dömde bryter mot föreskriften att följa vårdplanen, eller om vården inte kunnat realiserats av andra skäl, ska socialtjänsten rapportera detta till åklagaren. Sedan kan domstolen, efter begäran från åklagare, undanröja påföljden och i stället döma till annan påföljd för brottet. Anser domstolen att det räcker med en varning kan den i stället meddela den dömde en sådan.

BRÅ:s uppdrag

Utvärdering av reformen

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fick, tillsammans med Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse, den 30 augusti 2001 regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera påföljdsreformen för unga lagöverträdare, som trädde i kraft 1 januari 1999. Uppdraget är uppdelat i två delar.

Den ena delen rör överlämnandepåföljden. Där är uppdraget att följa upp och utvärdera påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten när det gäller dess användning och innehåll samt belysa om syftet med reformen har uppnåtts. Med reformens syfte menas då att ge de straffrättsliga principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens större utrymme. Detta deluppdrag gavs till BRÅ och Socialstyrelsen. Mer specifikt ska de två myndigheterna:

- Studera utformningen av, och innehållet i, socialnämndens yttranden och vårdplaner.
- Utredda hur och i vilken utsträckning socialnämndens planerade insatser beaktas av domstolen vid påföljdsvalet, i förhållande till brottets straffvärde, art och tidigare brottslighet.
- Utredda i vilken utsträckning och under vilka förhållanden påföljden förenas med böter respektive ungdomstjänst.
- Kartlägga i vilken utsträckning kommunerna har en uppbyggd ungdomstjänstverksamhet.
- Följa upp vilka insatser som vidtagits från socialtjänstens sida beträffande den unge efter domen till överlämnande och redovisa vilka överväganden som ligger till grund för beslut om olika insatser.
- Utredda hur rutinerna för uppföljningen av vad som sker med den unge efter ett överlämnande fungerar, däribland socialnämndens och åklagarens agerande när avsedda åtgärder beträffande den unge av olika skäl inte kommer till stånd.

Vid analys av frågeställningarna ovan ska myndigheterna studera och analysera i vilken utsträckning regionala skillnader förekommer. De ska också undersöka förekomsten av och orsakerna till eventuell social eller etnisk snedfördelning när det gäller användningen av överlämnandepåföljden. De ska vidare undersöka förekomsten av könsskillnader i användningen av påföljden.

Efter samråd mellan myndigheterna beslutades att BRÅ skulle ta hand om detta deluppdrag. Socialstyrelsen ställer sig bakom rapporten.

Den andra delen av uppdraget innefattar att följa upp och utvärdera påföljden slutna ungdomsvård. Det har givits till Statens Institutionsstyrelse, Socialstyrelsen och BRÅ. Detta deluppdrag redovisas särskilt i en egen rapport *Sluten ungdomsvård – en uppföljning* (SiS, 2002).

Utvärderingen omfattar mer än uppdraget

Utvärderingen som genomförts inrymmer ytterligare ett antal frågor utöver dem som ingår i regeringens uppdrag. Frågorna belyses eftersom BRÅ bedömt dem vara av betydelse för möjligheten att realisera reformens intentioner. Dessa frågor redovisas i två separata rapporter, som beskrivs nedan.

RÄTTSVÄSENDETS OCH SOCIALTJÄNSTENS SYN PÅ HUR RÄTTSPROCESSEN OCH PÅFÖLJDSSYSTEMET FÖR UNGA FUNGERAR

I rapporten "*Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga*" (www.bra.se, 2002) redovisas, utifrån utvärderingens enkäter och intervjuer, hur åklagare, domare och socialtjänsten ser på rättssystemet för unga. Rapporten belyser också hur rättsväsendet och socialtjänsten ser på samverkan och kompetens, faktorer som är centrala förutsättningar för att systemet ska fungera. Deras synpunkter på hur påföljdssystemet för unga kan utvecklas tas också upp. Huvudresultaten i rapporten sammanfattas i föreliggande rapport i bilaga 6.

UNGDOMARS RÖSTER

Sedan mitten av 1990-talet får allt färre unga lagöverträdare åtales underlåtelse och en allt större andel döms av domstol. För att rättegången ska fungera som den markering den är tänkt att vara, krävs att den unge kan förstå vad som händer under denna. BRÅ belyser denna fråga med hjälp av sju intervjuer med unga som just fällts för brott i en rättegång. Intervjuerna presenteras i rapporten "*Sju ungdomar om sin rättegång*" (Rapport 2002:18).

Material och metod

Inom ramen för BRÅ:s undersökning har ett omfattande material samlats in. Material och urval beskrivs närmare i bilaga 1.

Materialet består för det första av ett registermaterial över samtliga ungdomar som dömdes i tingsrätt under år 2000. Vidare består materialet av ett nationellt representativt urval av 199 tingsrättsdomar från andra halvåret 1999, där påföljden blev överlämnande till vård inom socialtjänsten². Två urval bestående av 50 tingsrättsdomar i varje från år 2000, där den dömden som huvudbrott begått tillgrepp av fortskaffningsmedel respektive rån, ingår också i studien.

Fem enkätstudier har också gjorts. En enkät har skickats till socialtjänsten i landets samtliga kommuner, kommun- och stadsdelsnämnder (härefter kommuner) och en tilläggsenkät har skickats till socialtjänsten där yttrandena till de 199 överlämnandedomarna skrivits. Därutöver har ett urval av socialtjänsten i 150 kommuner, som har rutiner för att verkställa

² Anledningen till att andra halvåret 1999 valdes är dels att uppföljningen av socialtjänstens insatser kräver att en tid förflutit mellan domen och tiden för uppföljningen, dels att socialtjänsten skulle ha fått åtminstone ett halvår på sig att börja arbeta efter de nya krav som påföljdsreformen ställde.

ungdomstjänst på följden, fått en enkät om innehållet i sin ungdomstjänst. Dessutom har en enkät vardera skickats till ett urval av 72 åklagare och till ett urval av 65 domare.

Inom ramen för undersökningen har även intervjuer gjorts, dels i form av fokusgrupper med personal från socialtjänst och åklagarväsende i Stockholm, dels genom telefonintervjuer med socialtjänsten i 34 slumpmässigt valda kommuner runt om i landet. 12 åklagare har också intervjuats, från olika åklagarkammare runt om i landet, om hur lång tid socialtjänsten vanligen får till sitt förfogande för att skriva yttranden i ungdomsmål.

Ungdomars brott och påföljder

Många ungdomar döms för
snatteri, stöld eller misshandel

Frågan om vilka brott som ska betraktas som typiska ungdomsbrott har åtminstone två olika dimensioner. Man kan fokusera dels på brott där ungdomar utgör en stor andel av gärningsmännen, dels på brott som är vanliga inom åldersgruppen. Ett brott där ungdomar utgör en stor andel av gärningsmännen är rån³, där de står för ungefär 60 procent av det totala antalet lagföringar för detta brott. Men av alla de brott som ungdomar lagförs för, utgör dock ränen mindre än två procent. Huruvida rån är ett vanligt ungdomsbrott eller inte beror alltså på hur man väljer att göra sin definition. I tabell 1 redovisas ungdomsbrottsligheten utifrån bägge dessa utgångspunkter.

Tabell 1. Ungdomars lagföringar för olika brottstyper år 2000⁴. Antal och procent av totalt antal för brottstyp.

| | 15–17 år | 18–20 år | 15–17, % av samtliga | 18–20, % av samtliga |
|-------------------------------------|----------|----------|-------------------------|-------------------------|
| Antal lagföringar år 2000 | 12 074 | 10 701 | 10 | 9 |
| Snatteri | 2 363 | 1 017 | 18 | 8 |
| Stöld | 1 333 | 1 102 | 18 | 15 |
| Tillgrepp av fortskaffningsmedel | 601 | 392 | 35 | 23 |
| Rån | 260 | 174 | 36 | 24 |
| Skadegörelse | 756 | 505 | 29 | 20 |
| Misshandel | 1 378 | 897 | 19 | 12 |
| Missbruk av urkund | 326 | 178 | 56 | 31 |
| Olovlig körning | 1 044 | 943 | 8 | 7 |
| Brott mot narkotika- strafflagen | 447 | 1 122 | 6 | 14 |

Det totala antalet lagföringar i de båda åldersgrupperna är i stort sett lika stora och de utgör ungefär en tiondel vardera av det totala antalet lagföringar detta år. De brott som ungdomar i första hand lagförs för är snatteri, stöld, misshandel och olovlig körning. Brott där ungdomar står för en stor

³ De allra flesta av dessa utgörs av personrån.

⁴ En person kan lagföras flera gånger under ett kalenderår, vilket innebär att antalet lagföringar år 2000 i tabell 1 inte är detsamma som antalet personer lagförda år 2000. Antalet personer som lagfördes detta år är lägre.

andel av det totala antalet lagföringar är missbruk av urkund⁵, rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel och skadegörelse.

Flickors andel av lagföringarna för 15 till 20-åringar år 2000 uppgår till 18 procent. Av 15 till 17-åringarnas lagföringar detta år stod flickor för 22 procent och för 18 till 20-åringarnas 14 procent. Flickorna lagförs främst för snatteri. Mer än hälften av lagföringarna bland 15 till 17-åriga flickor avser detta brott.

Endast ungdomar kan dömas till överlämnande till vård inom socialtjänsten

Ungdomar som begått brott kan på samma sätt som vuxna lagföras genom domstolsdom, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande som beslutas av åklagare.

De påföljder som finns för ungdomar är dels de som även utdöms för vuxna, det vill säga främst fängelse, böter, villkorlig dom och skyddstillsyn, dels de särskilda ungdomspåföljderna överlämnande till vård inom socialtjänsten samt slutna ungdomsvård. Slutna ungdomsvård ersätter i princip fängelse för ungdomar som begått brottet innan de fyllt 18 år. För 15 till 17-åringar innebär ett strafföreläggande böter. För personer från 18 år kan åklagaren välja mellan att i strafföreläggandet ge böter och/eller villkorlig dom.

I tabell 2 redovisas hur ungdomar lagfördes år 2000 och vilka påföljder de fick.

Tabell 2. Lagföringstyper för ungdomar i åldersintervallen 15–17 och 18–20 år vid tiden för domen år 2000. Antal samt andel i procent.

| | 15–17 år antal | 18–20 år antal | 15–17 år % av samtliga | 18–20 år % av samtliga |
|---|-------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------|
| Åtalsunderlåtelse | 3 046 | 1 268 | 25 | 12 |
| Strafföreläggande ⁶ | 4 218 | 4 036 | 35 | 38 |
| Påföljd genom dom | 4 810 | 5 397 | 40 | 50 |
| Därav | | | | |
| Böter | 2 210 | 1 920 | 18 | 18 |
| Överlämnande till socialtjänsten ⁷ | 2 194 | 217 | 18 | 2 |
| därav med ungdomstjänst | 392 | 41 | 3 | 0,4 |
| Fängelse | 1 | 707 | 0 | 6,6 |
| Skyddst. el villkorlig dom | 276 | 2 251 | 2 | 21 |
| Slutna ungdomsvård | 94 | 21 | 0,8 | 0,2 |

⁵ Detta är ett brott man gör sig skyldig till om man exempelvis lånar en annan persons legitimation för att ta sig in på restauranger med en viss åldersgräns.

⁶ Av 18 till 20-åringarna fick 98 procent böter och två procent villkorlig dom.

⁷ Här återfinns även överlämnande till socialtjänsten förenat med dagsböter. Den officiella statistiken särredovisar inte denna kategori men påföljdskombinationen förekommer i stort sett i samma utsträckning som överlämnande förenat med ungdomstjänst.

ÅTALSUNDERLÅTELSE VANLIGARE FÖR YNGRE ÄN FÖR ÄLDRE UNGDOMAR

Av tabellen framgår att den vanligaste lagföringstypen är påföljd genom dom. Därefter är strafföreläggande vanligast. I nära samtliga fall innebär strafföreläggandet att den unge får böter.

Vidare framgår av tabellen att en fjärdedel av 15 till 17-åringarna och en dryg tiondel av 18 till 20-åringarna får åtalsunderlåtelse. Förutom att den yngre gruppen i högre utsträckning får åtalsunderlåtelse än den äldre, skiljer de två grupperna sig åt när det gäller på vilka grunder åtalsunderlåtelse ges. Nästan 80 procent av 15 till 17-åringarna fick åtalsunderlåtelse enligt §17 lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), vilket innebär att personen ifråga är under 18 år och att samhällsvård vidtas eller att brottet anses ha skett av okynne och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts i och med åtalsunderlåtelsen.

Av 18 till 20-åringarna däremot, fick 80 procent åtalsunderlåtelse med 20 kap. §7 1 st. 3 p. Rättegångsbalken (RB) som grund. Det innebär att personen begått ett annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

BÖTER DEN VANLIGASTE PÅFÖLJDEN

Totalt sett, i båda grupperna, var böter den ojämförligt vanligaste påföljden. De flesta fick sina böter genom strafföreläggande, men i den yngre gruppen var böter den vanligaste påföljden även när de blev dömda i domstol. Av de ungdomar som fick en påföljd, det vill säga de som lagfördes genom strafföreläggande eller påföljd genom dom, fick 71 procent av 15 till 17-åringarna och 62 procent av 18 till 20-åringarna böter.

De i den yngre gruppen som döms i domstol och inte får böter, döms nästan alla till vård inom socialtjänsten. Av de 15 till 17-åringar som dömdes år 2000, dömdes 46 procent till överlämnande till vård inom socialtjänsten. Ungefär hälften av dem hade utländsk bakgrund, det vill säga hade minst en förälder som var född utomlands. 96 procent av 15 till 17-åringarna fick böter eller vård inom socialtjänsten eller en kombination av dessa två påföljder.

FLER PÅFÖLJDSALTERNATIV UTNYTTJAS FÖR ÄLDRE ÄN FÖR YNGRE UNGDOMAR

För 18 till 20-åringarna är påföljdsspridningen något större än för 15 till 17-åringarna. I den äldre gruppen var det mycket få som dömdes till vård inom socialtjänsten. De vanligaste påföljderna för dem, efter böter, var skyddstillsyn och villkorlig dom. Placering på anstalt var en mycket vanligare påföljd för 18 till 20-åringarna än för 15 till 17-åringarna. Sju procent eller drygt 700 stycken 18 till 20-åringar fick fängelse år 2000 och 21 fick sluten ungdomsvård⁸. Det kan jämföras med att endast 94 personer, mindre än en procent, dömdes till sluten ungdomsvård i gruppen 15 till 17 år och bara en person i den åldern fick fängelse.

⁸ Dessa 18 till 20-åringar var under 18 vid tiden för brottet.

Tilläggspåföljd används för att göra straffet proportionerligt med brottet

Proportionalitetskravet på överlämnandepåföljden kan tillgodoses på två sätt. För det första kan rätten välja att döma till annan påföljd än överlämnande till vård inom socialtjänsten om den anser att brottets straffvärde är för högt. För det andra kan rätten välja att förena ett överlämnande till vård med en tilläggspåföljd om den anser det vara nödvändigt.

För att på en övergripande nivå belysa *i vilken utsträckning och under vilka förhållanden överlämnandepåföljden förenas med böter respektive ungdomstjänst* har BRÅ rangordnat ungdomarnas⁹ brott utifrån brottens abstrakta straffvärde.

Varje brottsrubricering har en straffskala som anger brottets abstrakta straffvärde. Exempelvis har misshandel en straffskala på 14 dagar till två års fängelse. De huvudbrott som samtliga 15 till 20-åringar dömdes för år 2000 har sammantaget 24 olika straffskalor. Dessa har rangerats i stigande ordning där den lägsta straffskalan har värdet 1 (penningböter) och den högsta värdet 24 (fängelse, 10 år till livstid).

Sedan har brottets genomsnittliga abstrakta straffvärde jämförts för de olika påföljder som utdömts för ungdomarna i materialet, däribland överlämnandepåföljden med respektive böter eller ungdomstjänst. Eftersom rätten vid påföljdsvalet även har att beakta antalet begångna brott i målet och tidigare brottslighet, redovisas i tabellen även den genomsnittliga förekomsten av detta. Resultatet redovisas i tabell 3¹⁰.

⁹ Personer dömda år 2000, som vid tiden för domen var 15 till 20 år.

¹⁰ Värt att poängtera här är att den skala som konstruerats genom denna metod givetvis inte är att se som en intervallskala, det vill säga att avstånden mellan skalstegen är de samma genom hela skalan. De värden för brottens genomsnittliga abstrakta straffvärde som anges i tabell 3 ska alltså mer tolkas utifrån att de är olika stora än hur mycket olika stora de är.

Tabell 3. Brottens genomsnittliga abstrakta straffvärde, genomsnittligt antal brott i domen och genomsnittligt antal tidigare lagföringar när ungdomar, som var 15 till 17 år vid tiden för brottet¹¹, dömdes till olika påföljder år 2000.

| Påföljd | Brottens genomsnittliga abstrakta straffvärde | Antal brott i domen | Tidigare lagföringar | Antal personer |
|---|---|---------------------|----------------------|----------------|
| Fängelse | 15,9 | 6,6 | 3,5 | 10 |
| Sluten ungdomsvård | 14,9 | 5,1 | 2,5 | 101 |
| Skyddstillsyn (inkluderat ST med samhällstjänst eller fängelse) | 10,0 | 3,6 | 2,2 | 262 |
| Vård inom socialtjänsten och ungdomstjänst | 10,0 | 2,7 | 1,1 | 360 |
| Villkorlig dom (inkluderat VD med samhällstjänst) | 9,1 | 2,0 | 0,6 | 226 |
| Vård inom socialtjänsten och dagsböter | 8,8 | 2,7 | 1,2 | 353 |
| Enbart vård inom socialtjänsten | 8,3 | 2,5 | 0,9 | 1 265 |
| Penning- eller dagsböter | 5,6 | 1,5 | 0,5 | 2 391 |

HÖGRE ABSTRAKT STRAFFVÄRDE NÄR ÖVERLÄMNANDET FÖRENAS MED UNGDOMSTJÄNST ÄN NÄR DET FÖRENAS MED BÖTER

Av de drygt 2 000 ungdomar som år 2000 dömdes till ett överlämnande var i knappt en femtedel av fallen påföljden förenad med ungdomstjänst. I en knapp femtedel förenades påföljden i stället med dagsböter. Det innebär att över 35 procent av samtliga som överlämnades till vård detta år även adömdes en tilläggsåpåföljd.

När det gäller överlämnandepåföljden visar tabell 3 att ungdomar som får en tilläggsåpåföljd i genomsnitt har begått brott med högre abstrakt straffvärde än de som enbart överlämnas till vård inom socialtjänsten. De har också i genomsnitt något fler tidigare lagföringar och fler bibrott. Det som därutöver framgår är att brottets genomsnittliga abstrakta straffvärde är högre när överlämnandet förenas med ungdomstjänst än när det förenas med böter.

Det finns ingenting skrivet i lag eller förarbeten som direkt förklarar att tilläggsåpåföljden ungdomstjänst tenderar att utdömas vid grövre brott än tilläggsåpåföljden böter. Kanske uppfattar åklagare och domare ungdomstjänst som en mer "substantiell" påföljd än böter och därför ser den som mer lämplig i de grövre fallen.

Noterbart är också att villkorlig dom utdöms för i genomsnitt allvarligare brott än vård inom socialtjänsten både med och utan dagsböter. Det genomsnittliga antalet brott i domen och antalet tidigare lagföringar är trots detta lägre bland dem som får villkorlig dom än de som döms till ett överlämnande.

¹¹ Det första brottet i domen.

HÄLFTEN AV LANDETS KOMMUNER HADE HÖSTEN 2001 RUTINER FÖR UNGDOMSTJÄNST

För att *kartlägga i vilken utsträckning kommunerna har en uppbyggd ungdomstjänstverksamhet* har BRÅ i den enkät som hösten 2001 skickades till socialtjänsten i landets alla kommuner och kommundelar, frågat om de har rutiner för ungdomstjänst.

Ungefär hälften av de svarande uppgav att de hade rutiner för ungdomstjänst. Av dessa kunde cirka 60 procent erbjuda ungdomstjänst både i form av oavlönat arbete eller programverksamhet. 30 procent kunde endast erbjuda oavlönat arbete och åtta procent hade ungdomstjänst enbart i form av programverksamhet.

OAVLÖNAT ARBETE VANLIGASTE FORMEN AV UNGDOMSTJÄNST

Ytterligare en enkät skickades till socialtjänsten i de kommuner, som angivit att de hade rutiner för att kunna verkställa påföljden ungdomstjänst. De ombads redogöra för vad ungdomstjänsten i praktiken hade inneburit den senaste gången påföljden hade verkställts av socialtjänsten.¹² 17 procent av socialtjänsten i kommunerna svarade inte på enkäten. Ytterligare 16 procent svarade att de i och för sig hade möjlighet, men att det hittills inte varit någon som dömts till detta. Det innebär att drygt två tredjedelar av socialtjänsten i kommunerna, 105 stycken, beskrivit den senaste ungdomstjänsten eller de två senaste ungdomstjänsterna i kommunen. Sammanlagt har 123 ungdomars ungdomstjänst beskrivits.

I dessa kommuner hade över 90 procent av ungdomarna, som dömts till ungdomstjänst, fått utföra någon form av oavlönat arbete, i en del fall i kombination med att under ett antal timmar delta i program. Det var bara i ett fåtal kommuner, mindre än tio procent, som ungdomstjänsten utgjorts av enbart deltagande i programverksamhet.

OSÄKERHET KRING SKILLNADEN MELLAN ÖVERLÄMNANDEPÅFÖLJD OCH UNGDOMSTJÄNST

Enkätsvaren belyser dock tydligt att man inom socialtjänsten i många kommuner inte riktigt förstår skillnaden mellan överlämnandepåföljden och tilläggsuppföljden ungdomstjänst. Många kommuner angav att den unge förutom oavlönat arbete deltagit i program, men angav inget antal timmar eller ett inte rimligt antal timmar. Vid en närmare kontroll visade det sig då att den unges deltagande i programmet inte var en del av ungdomstjänsten utan ingick i "överlämnandevården".

KOMMUNAL VERKSAMHET VANLIGASTE ARBETSPLATSEN FÖR UNGDOMSTJÄNST

Bland dem som utfört oavlönat arbete är det vanligast att arbetet skett inom kommunala verksamheter. De vanligaste arbetsplatserna är fritidsgårdar, räddningstjänsten, äldreomsorgen, kommunala bostadsföretag och idrottsanläggningar. I en del enkäter anges i stället vilka uppgifter den unge

¹² De kommundelar i landets fyra största städer, dvs. Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala, som sade sig ha rutiner – 35 stycken – ombads redovisa vad de två senaste verkställigheterna inneburit. Socialtjänsten i övriga 120 kommuner som fick enkäten skulle redogöra för endast den senaste verkställigheten.

fått utföra inom kommunen och då nämns vaktmästerisysslor, köksarbete, parkarbete och lättare hantverk.

Det näst vanligaste är att arbetet utförts åt olika ideella föreningar. Exempel på sådana är idrottsföreningar, hjälporganisationer som till exempel Röda korset, samt klientföreningar som Nobba brass och nubbe och KRIS. Inom dessa verksamheter får ungdomarna ofta utföra vaktmästerisysslor, administrativa sysslor samt arbeta i caféverksamhet.

Att privata företag tillhandahåller ungdomstjänstplatser är mer ovanligt. Det är mindre än tio procent av ungdomarna som arbetat på sådana arbetsplatser. Exempel på sådana är restauranger, mindre verkstäder och en bilskrot.

Snedfördelning i påföljdsvalet?

I syfte att *undersöka förekomsten av och orsakerna till eventuella könsskillnader eller eventuell social eller etnisk snedfördelning i påföljdsvalet* i allmänhet och i användningen av överlämnandepåföljden i synnerhet har regressionsanalyser gjorts på ett registermaterial bestående av de drygt 9 000 15 till 20-åringar som dömdes i domstol år 2000. I dessa analyser har dock drygt 600 personer uteslutits då uppgifter om dem inte gick att återfinna i Statistiska centralbyråns LOUISE-databas.

De variabler som använts för att mäta sociala faktorer är den dömdes familjs disponibla inkomst, huruvida den dömdes familj uppbär socialbidrag, den dömdes föräldrars utbildningsnivå och huruvida de förvärvsarbetar eller inte. För att undersöka eventuell etnisk snedfördelning har en definition av utländsk bakgrund använts som innebär att personer med minst en förälder född i ett annat land än Sverige har utländsk bakgrund.

Analyserna visar inte att sociala faktorer eller etnisk bakgrund styr valet av påföljd, utan att det i stället är brottets grovhet, tidigare brottslighet, ålder vid brottet och antalet brott i domen som avgör hur ingripande påföljden blir. Dock visar analyserna att flickor tenderar att dömas till mindre ingripande påföljder än pojkar.¹³

Vad gäller användandet av överlämnandepåföljden visar en logistisk regressionsanalys ett liknande resultat. Denna analys visar dock att kön inte tycks inverka på sannolikheten att dömas till ett överlämnande. I stället har den dömande tingsrättens andel ungdomsmål en viss inverkan. Ju färre ungdomsmål den dömande tingsrätten avkunnade dom i under år 2000, desto större är sannolikheten att den ska döma till ett överlämnande.¹⁴

En tredjedel av de förstagångsdömda 15 till 17-åringarna återfaller

Överlämnande till vård inom socialtjänsten är en individuellt anpassad påföljd. Insatsernas syfte är att förebygga att den unge begår nya brott. All-

¹³ Se bilaga 2

¹⁴ Se bilaga 2

mänt kan dock sägas att en relativt stor andel av de 15 till 17-åringar, som lagförs för brott, återfaller. Det framgår av bilaga 3, som bygger på uppgifter från BRÅ:s statistik över dömda personer.

Det finns inga uppgifter som redovisar återfallsfrekvensen för olika påföljder/insatser för ungdomar med likartad brottskarriär. Av statistiken framgår endast att ungefär 70 procent av dem som dömdes till överlämnande till vård inom socialtjänsten under år 1999 hade dömts i domstol igen före utgången av år 2001. Av de ungdomar som år 1999 dömdes till ett överlämnande i förening med tilläggsåtgärd hade ungefär 75 procent återfallit inom samma tidsperiod.

Innehåll och kvalitet i yttranden när påföljden blivit överlämnande till vård

Ett av målen med 1999 års påföljdsreform för unga lagöverträdare var att stärka överlämnandepåföljden genom ökade krav på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens. En grundförutsättning för att förutsebarhets- och konsekvenskraven ska kunna beaktas av domstolen är att domstolen har så god information som möjligt om vad socialtjänstens planerade vård kommer att innebära. Detta ska tillgodoses genom yttrandet. Socialtjänstens yttranden och vårdplaner spelar därmed en nyckelroll i det rättsliga arbetet med unga lagöverträdare.

För att *studera utformningen av, och innehållet i, socialnämndens yttranden och vårdplaner* används urvalet av 199 tingsrättsdomar från andra halvåret 1999, där påföljden blev vård inom socialtjänsten¹⁵.

BRÅ vill här understryka att utvärderingens syfte inte är att studera hur *effektiva* socialtjänstens vårdinsatser är, utan i vad mån reformen uppfyllts.

Få yttranden innehåller alla de uppgifter lagstiftaren tänkt sig

I de allra flesta fall, 93 procent av yttrandena, ges någon form av information om *vilken eller vilka* insatser som socialtjänsten avser att vidta, om den unge döms till ett överlämnande. Däremot saknas ofta uppgifter antingen om hur omfattande insatserna ska vara, eller hur länge de är tänkta att pågå. I storleksordningen två tredjedelar av yttrandena saknar endera av dessa uppgifter.¹⁶ I de fall uppgifterna finns med återfinns de vanligen som en integrerad del av yttrandet och sällan som en separat vårdplan.

I sex fall (3 procent) riktar tingsrätten kritik gentemot socialtjänstens yttranden och vårdplaner i domsluten. I en dom dömer rätten till överlämnande *"även om yttrandena inte innefattar särskilt klara besked om vilka insatser som kommer i fråga"*. I en annan dom slås det fast att *"socialnämndens vårdplan borde i och för sig vara mer konkret än vad som är fallet"*. I ytterligare en dom anser rätten att det finns *"anledning att överväga skyddstillsyn, särskilt med beaktande av den bristande förutsägbarhet och konkretion som socialtjänstens handlingsplan har"*. Med hänsyn till den dömdes ålder väljer rätten ändå ett överlämnande.

¹⁵ Se bilaga 1.

¹⁶ Hur stor man anser den exakta andelen vara, beror på hur sträng man är i bedömningen av vad som ska betraktas som "gränsfall".

I 12 yttranden har socialtjänsten över huvud taget inte angivit vad man planerar att göra, om rätten dömer till ett överlämnande.

I endast ett av dessa 12 fall har socialtjänsten varit representerad vid tingsrättsförhandlingen.¹⁷ I det fallet framkommer det också i förhandlingsprotokollet att socialtjänstens representant under förhandlingen informerat rätten att den åtalade placerats i familjehem.

Det förekommer också att förslag till vård lämnas i yttrandet, men att det samtidigt framgår att den unge antingen inte vill delta i den eller att den unge och hans eller hennes föräldrar ännu inte kunnat nås för en diskussion och ett godkännande av förslaget. Trots detta har rätten dömt till överlämnande.

Brist på enhetlig terminologi när planerade insatser beskrivs

I det följande beskrivs vilka vårdinsatser som socialtjänsten planerat i de fall där påföljden blivit ett överlämnande. I samband med detta redovisas hur *konkreta* yttrandena från socialtjänsten är, när det gäller beskrivningen av olika insatser omfattning och varaktighet. De vanligaste bristerna när det gäller tydlighet redovisas. Som underlag används de 199 tingsrättsdomar som samlats in.

Ett problem som uppstår när man ska kategorisera socialtjänstens vårdinsatser är avsaknaden av en gemensam terminologi. Kategorierna kontaktperson eller kontaktfamilj, placering enligt LVU och SoL är vedertagna begrepp, som innebär samma sak över hela landet. Men när det gäller samtalskontakt med socialtjänsten och olika former av programverksamhet finns det ingen enhetlig "varudeklaration". Detta hänger samman med att verksamheten ofta initieras av socialtjänsten i den enskilda kommunen och därmed ges olika namn och innehåll.

I bilaga 4 redovisas närmare de insatskategorier som skapats för denna rapport.

I tabell 4 redovisas i hur stor andel av de 199 granskade yttranden som de olika insatserna föreslås, och i hur stor andel de föreslås i kombination med andra insatser.

¹⁷ En fråga om närvaro vid tingsrättsförhandlingen ingick i den enkät som socialtjänsten i de berörda kommunerna fick besvara.

Tabell 4. Föreslagna insatser i yttranden. Antal och procent. Som enda insats och i kombination med andra insatser.

| Föreslagen insats | Antal yttranden | Andel i % av samtliga yttranden | Antal yttranden där detta var enda insats |
|-----------------------------|-----------------|---------------------------------|---|
| Samtalskontakt med soc. | 61 | 31 | 34 |
| Kontaktperson, -familj | 41 | 21 | 16 |
| Programverksamhet | 38 | 19 | 21 |
| Placering enligt LVU | 32 | 16 | 28 |
| Placering enligt SoL | 21 | 11 | 14 |
| Samtalskontakt utanför soc. | 18 | 9 | 5 |
| Medling | 11 | 6 | 2 |
| Provtagning narkotika | 10 | 5 | 1 |
| Mellanvårdsinsats | 7 | 4 | 3 |
| Familjerådslag | 3 | 2 | 2 |
| Boendestöd | 2 | 1 | 1 |
| Ej kategoriserade | 6 | 3 | 1 |

Eftersom flera insatser kan föreslås i ett yttrande överstiger den totala summan 199 yttranden respektive 100 procent.

Samtalskontakt vanligaste insatsen

Samtalskontakt med socialtjänsten är den vanligast förekommande föreslagna insatsen. I nära en tredjedel av yttrandena föreslås sådan i någon form.

I endast 28 procent av de yttranden där man föreslår samtalskontakt innehåller yttrandet både uppgifter om hur ofta och hur länge samtalskontakten ska pågå. Precis som med kontaktperson är samtalskontakt ofta kombinerat med andra insatser som i vissa fall är mer detaljerat beskrivna. Ser man till de yttranden där endast samtalskontakt föreslagits saknar ungefär två tredjedelar av yttrandena ändå minst en av uppgifterna om omfattning och varaktighet.

I de fall socialtjänsten anger omfattning och varaktighet för samtalskontakten, är en gång i veckan eller en gång varannan vecka under sex månader det vanligaste. Mindre konkreta angivelser som *"tät och regelbunden kontakt under en längre tid"* går också att finna även om de inte är lika vanligt förekommande. I de flesta fall nämner man i stället inte insatsens omfattning och varaktighet över huvud taget.

Detaljerna kring samtalskontakten varierar alltså mycket mellan de olika yttrandena. *"Bistånd i form av stöd enligt §6g SoL i form av stödsamtal"* kan vara den enda information som ges. I andra yttranden beskrivs samtalskontakten mer konkret. I ett yttrande anges till exempel att den unger planeras delta i motiverande samtal på Alkoholrådgivningen: *"Behandlingstiden varierar från person till person men ett minimum är tio gånger med två veckors mellanrum."*

SAMTALEN UTFORMAS UTIFRÅN DEN UNGES SITUATION OCH BEHOV

Vid en förfrågan till socialtjänsten i ett trettiotal kommuner, om hur en samtalskontakt kan vara utformad hos dem, visar det sig att den vanligen

är mycket individanpassad. När det gäller tidsaspekten kan den variera stort, alltifrån ungefär tio träffar eller regelbundna samtal under ett halvår, till att det helt beror på individens behov och förutsättningar. Svaren visar också att samtalen hos socialtjänsten ofta kretsar kring likartade teman. Man samtalar vanligen kring det aktuella brottet och dess konsekvenser, familje- och skolsituationen, relationer till kompisar, etik och moral samt droger. I flera fall kombineras ren samtalskontakt med olika former av familjearbete, som till exempel nätverksmöten. I ett par fall uppger socialtjänsten att det inte behöver vara den ansvarige handläggaren som håller i samtalen, utan att man väljer en lämplig person i distriktet eller annan lämplig kontaktperson som håller i samtalen.

Socialtjänsten i de flesta kommuner arbetar inte efter någon speciell samtalsmetod eller teori, utan den som bedriver samtalskontakten vägleds av sin utbildning och sin erfarenhet. Socialtjänsten i en kommun uppger dock att man arbetar efter så kallad systemisk teori, där man utgår från att den unge ingår i ett system och hela systemet måste behandlas. Socialtjänsten i en annan kommun arbetar medvetet lösningsfokuserat, och har en speciellt utbildad person för detta.

Ätta kommuner uppger att de inte brukar föreslå enbart samtalskontakt, utan samtalen ingår ofta som ett moment i programverksamhet som man driver. Ytterligare fyra kommuner (samtliga från storstadssatsningens områden¹⁸) uppger att det är sällsynt att de endast föreslår samtal, och då bara för mycket lindriga brott. Vanligare är att de använder sig av kontaktperson eller något konsekvensprogram¹⁹.

Ett par kommuner uppger att samtalskontakten sköts av utbildade psykologer eller terapeuter utanför socialtjänsten. En ytterligare kommun säger att den ansvarige handläggaren aldrig håller i några behandlande samtal, utan remitterar den unge vidare. Handläggaren ansvarar dock för planering och uppföljning av insatsen.

Kontaktperson föreslås i vart femte fall

I en dryg femtedel av de studerade yttrandena föreslår socialtjänsten en kontaktperson som insats. I många av dessa förklaras snarare syftet med kontaktpersonen än hur ofta och hur länge kontakten ska pågå. Vanligt är att socialtjänsten anger att kontaktpersonen ska ge den dömde hjälp till en mer strukturerad fritid, ge den dömde stöd och social närvaro samt en mer positiv vuxenkontakt.

I endast 30 procent av de yttranden där kontaktperson föreslås finns i yttrandet både uppgift om omfattning och varaktighet för insatsen. Ofta kombineras denna insats med andra insatser, som beskrivs mer detaljerat i yttrandet, och uppgiften om kontaktperson återfinns i en bisats i yttrandets

¹⁸ I Storstadssatsningen ingår områden i kommunerna Huddinge, Botkyrka, Haninge, Stockholm, Södertälje, Malmö och Göteborg. Varje kommun deltar med ett eller flera områden (24 totalt) och de övergripande målen är att ge goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt samt att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen.

¹⁹ Se beskrivning av konsekvensprogram nedan.

slut. I de fall kontaktperson är den enda föreslagna insatsen är uppgift om både omfattning och varaktighet något vanligare (40 %).

Den unge ska vanligen träffa sin kontaktperson en till två gånger per vecka. I ett fåtal fall anges bara att kontakten ska vara "tät" eller "regelbunden". Insatsen ska oftast pågå under i första hand sex månader för att sedan omprövas.

Även om socialtjänsten oftast inte ger fullständig information om hur ofta eller hur länge kontakten ska pågå, finns också exempel på väl genomarbetade, konkreta beskrivningar av insatsen. Ett exempel är detta:

"Syftet med kontaktperson för NN blir att vara något av en 'manlig förebild', ge både stöd och visa på gränser. Stötta NN i skolarbetet och framtidsmöjligheter och visa på meningsfulla fritidsaktiviteter. Kontaktpersonen skall även medverka i samarbetet med Maria Ungdom samt med modern och sambon, brodern och eventuella andra anhöriga. Beslut om kontaktperson avser en 6-månadersperiod med kontinuerlig uppföljning från utredaren. Omfattningen är 8 timmar per vecka."

Programverksamhetens innehåll redovisas inte alltid

I en knapp femtedel av yttrandena föreslås olika former av programverksamhet. I sådana ingår ofta olika delmoment som samtal, filmvisning, studiebesök på akutmottagningar, fängelser, ungdomsmottagningar och dylikt²⁰. Indikationer finns dock på att programverksamhet byggs upp i allt fler kommuner.²¹

I de flesta programverksamheter utgörs stommen av olika typer av samtal med socialtjänsten, i grupp eller enskilt. Det som skiljer program från en vanlig samtalskontakt är att samtalen oftast kretsar kring i förväg bestämda teman och att det på förhand är bestämt hur många gånger man ska träffas. Fokus i samtalen ligger oftast på brottet och konsekvenser av det, men andra vanliga teman är missbruk, etik och moral och värderingsövningar. På ett par ställen använder man speciella kill- och tjejgrupper. Det förekommer även att föräldrarna engageras i introduktions- eller utvärderingsträffar.

När socialtjänsten föreslår programverksamhet finns alltså normalt en given ram för vad som ska ske. Här borde det därför vara möjligt att i yttrandet tydligt redovisa detta för rätten. Trots detta redovisar endast 60

²⁰ I en del fall benämns dock inte insatserna uttryckligen som ett program, men har ändå karaktären av ett sådant.

²¹ I en enkät som sommaren 2002 gick ut till de kommuner som tidigare uppgett att ungdomstjänst fanns i kommunen, ställdes en fråga vad den som senast dömdes till ungdomstjänst fått göra inom ramen för denna. Många svarande hade missuppfattat frågan och i stället för att beskriva hur den dömde avtjänat sina ungdomstjänsttimmar, redogjorde man för program den unge genomgått som en vårdinsats inom ramen för överlämnandet. 36 procent angav att den senast dömde genomgått program. Jämför man denna andel mot andelen i materialet från 1999 som dömts till ungdomstjänst och också genomgått programverksamhet, 24 procent, framstår programverksamhet vara något som blivit vanligare.

procent av yttrandena programmets omfattning. I dessa fall anger socialtjänsten antingen planerat antal träffar eller besök den unge ska göra, eller beskriver de olika verksamheter/komponenter som ingår i programmet. I några fall anger man bara att den unge ska delta i "Uppbrottet", "Avbrottet", "Moroten", eller "Brottsbrytet". Kanske förutsätts rätten känna till de olika programmen.

I hälften av yttrandena som föreslår programverksamhet anger man hur länge programmet ska pågå. Det rör sig om alltifrån två veckor till sex månader.

PROGRAMMEN BYGGER OFTAST INTE PÅ TEORIBASERADE MODELLER

Det vanliga i de intervjuade kommunerna är att programmet byggs upp med de enskilda handläggarnas erfarenheter som grund, men det finns också ett par exempel på kommuner där socialtjänsten arbetar efter teori-baserade modeller. Ett exempel är socialtjänsten i två kommuner, där man arbetar med ett program kallat "Vägvalet". Det bygger på en teoretisk ram som utvecklats efter Gunnar Bergströms teori om kriminalitet som livsstil (Bergström, 1997). I ett par kommuner använder man sig av anpassade versioner av de kognitiva program som tillämpas inom kriminalvården.

I bilaga 5 redovisas exempel från fem kommuner på vad programmen kan innehålla.

PROGRAMVERKSAMHET OCH UNGDOMSTJÄNST BLANDAS IHOP

Ett inte helt ovanligt fenomen både bland de intervjuade personerna inom socialtjänsten och i de granskade yttrandena, är att programverksamheten uttryckligen kallas för "ungdomstjänst". Ett exempel på detta är socialtjänsten i den kommun där "ungdomstjänsten" består av tre delar; den första är ett påverkansprogram på fem tillfällen, den andra delen består av familjearbete och den tredje av de så kallade "sambällstjänsttimmar". I yttrandet kan socialtjänsten föreslå delar av ungdomstjänsten som vårdinsats. Döms någon till tilläggsåtgärden ungdomstjänst plockar man också från dessa olika delar. Förmodligen kan detta framstå som förvirrande för rätten, då ungdomstjänst egentligen inte är en vårdinsats som socialtjänsten kan föreslå, utan ska användas som tilläggsåtgärd i de fall de föreslagna vårdinsatserna inte kan anses tillräckligt ingripande. Det tycks dock inte finnas någon enhetlig definition av vad socialtjänsten menar med uttrycket "ungdomstjänst" och vad lagen säger.

Placeringar enligt lag om särskild vård av unga (LVU) eller socialtjänstlagen (SoL) föreslås i vart fjärde fall

I en dryg fjärdedel av de granskade fallen har socialtjänsten föreslagit en placering av den unge som insats. När en ungdom placeras sker detta antingen genom lag om särskild vård av unga (LVU) eller socialtjänstlagen

(SoL). Skillnaden mellan de två är att en LVU-placering är tvingande medan en SoL-placering bygger på frivillighet.

LVU-placeringar förekommer i något större utsträckning än placeringar enligt SoL. Nästan uteslutande har LVU-placeringarna föreslagits som enda insats medan drygt en tredjedel av SoL-placeringarna föreslås förenas med andra insatser.

När det gäller placeringar är det kanske inte nödvändigt att socialtjänsten redogör för omfattningen av dem, eftersom insatsen pågår dygnet runt. Däremot är det givetvis viktigt för rätten att få så bra information som möjligt om hur länge den är tänkt att pågå. För LVU-placeringarna anges varaktighet i knappt vart femte yttrande och för SoL-placeringarna dubbelt så ofta. I dessa fall rör det sig oftast om sex månader. I vissa fall framgår det också att placeringen kommer att omprövas efter denna tid.

Mindre vanliga insatser

I 18 yttranden föreslås olika former av samtalskontakt med instanser utanför socialtjänsten, som samtal på Maria ungdom (en mottagning för missbrukande ungdomar), barn- och ungdomspsykiatri, hos psykolog eller kurator.

Medling förekommer som föreslagen insats i elva yttranden, i två fall som enda föreslagen insats. En uppgift som är central för att rätten ska veta hur säker planeringen är, är om målsägande är intresserad av att medverka i medlingen. Sådan information saknas i samtliga fall.²²

I tio yttranden har socialtjänsten föreslagit att den unge ska genomgå provtagning för att påvisa eventuellt missbruk av narkotika.

I sju yttranden föreslås olika former av mellanvård. Denna insats kallas även strukturerad öppenvård, vilket i praktiken innebär att den unge är inskriven i någon form av schemalagd dagverksamhet med skola, olika praktikverksamhet eller andra aktiviteter.

Boendestöd föreslås som insats i två yttranden och familjerådslag/nätverksmöten föreslås i tre yttranden. Det kan dock ifrågasättas om familjerådslag och nätverksmöten kan betraktas som vårdinsatser då de mer kan ses som diagnosverktyg för att finna rätt insatser.

I sex yttranden föreslås insatser som inte har kunnat kategoriseras bland övriga. Exempel på dessa är kontakt med "nätverk mot klotter" och "Addistest".

²² Genomgången av vilka insatser i yttrandena som realiserats, visar att medling är en insats som ofta inte genomförs.

Sammanfattande tabell

Nedan presenteras en sammanfattande tabell över hur ofta omfattning och varaktighet anges för respektive föreslagen insats i yttrandena.

Tabell 5. Antal yttranden där respektive insats föreslås, samt andelen där omfattning och varaktighet anges.

| Insats | Totalt antal yttranden | Omfattning i procent | Varaktighet i procent |
|--------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|
| Samtalskontakt inom soc. | 61 | 49 | 41 |
| Kontaktperson, -familj | 41 | 42 | 51 |
| Program | 38 | 61 | 50 |
| LVU-placering | 32 | 0 | 19 |
| SoL-placering | 21 | 0 | 38 |
| Samtal utanför soc. | 18 | 40 | 20 |
| Medling | 11 | 27 | - |
| Provtagning | 10 | 40 | 70 |
| Mellanvård | 7 | 29 | 43 |
| Boendestöd | 2 | 0 | 50 |
| Familjerådslag | 3 | - | - |
| Ej kategoriserade | 6 | - | - |

Yttrandens kvalitet i förhållande till val av påföljd

Det finns inga uppgifter i den officiella statistiken om vilka insatser socialtjänsten föreslår i sina yttranden, vare sig påföljden blir ett överlämnande eller inte. Det går därmed inte att ge något heltäckande svar på uppdragets fråga; *hur och i vilken utsträckning socialnämndens planerade insatser beaktas av domstolen vid påföljdsvalet i förhållande till brottets straffvärde, art och tidigare brottslighet.*

För att i någon utsträckning besvara frågan har BRÅ studerat 85 tingsrättsdomar från år 2000. Av dessa gällde 44 domar tillgrepp av fortskaffningsmedel och 41 gällde rån.²³ Tillgrepp av fortskaffningsmedel valdes eftersom det är ett så kallat "strategiskt brott", som är förknippat med en hög risk för fortsatt brottskarriär (Strategiska brott, BRÅ:s rapport 2000:3). Rån valdes eftersom det är ett allvarligt brott som ökat bland ungdomar de senaste åren²⁴. Alla domar var fällande och rörde 15 till 17-åringar.

Huvudfrågan var i vad mån socialtjänstens planering beaktades av rätten i större utsträckning när yttrandet höll en hög kvalitet än när yttrandets kvalitet var låg. Annorlunda formulerat: I vilken utsträckning avstår rätten från att döma till ett överlämnande på grund av att yttrandet inte redovisar den föreslagna insatsen tillräckligt konkret, det vill säga saknar uppgift om innehåll, omfattning och varaktighet?

För att belysa detta delades yttrandena in i sex kategorier:

- Yttranden med en värdbeskrivning som beskriver insatsens varaktighet och omfattning²⁵ och som godkänts av den unge och hans/hennes föräldrar ("*helt konkret värdförslag*"), där påföljden blev ett överlämnande.
- Yttranden med "*helt konkret värdförslag*", där påföljden *inte* blev ett överlämnande.
- Yttranden, som inte lever upp till de ovan nämnda kvalitetskraven ("*ej helt konkret värdförslag*"), där påföljden blev ett överlämnande.
- Yttranden med "*ej helt konkret värdförslag*" där påföljden *inte* blev ett överlämnande.

²³ Avsikten var att studera 50 domar av vardera sort, men ett bortfall på femton domar uppstod. Det berodde dels på att en del beställda domar inte anlände till BRÅ, dels på att en del anlända domar saknade yttrande.

²⁴ Se exempelvis BRÅ:s Rapport 2000:6, *Ungdomar som rånar ungdomar i Malmö och Stockholm.*

²⁵ Här ingår även yttranden där socialtjänsten föreslår en placering enligt SoL eller LVU, utan att ange omfattningen. Detta då rätten torde kunna anta att det rör sig om dygnet runt-vård.

- Yttranden som inte innehåller något förslag till vård och där påföljden blev ett överlämnande ("inget vårdförslag").
- Yttranden som inte innehåller något förslag till vård och där påföljden *inte* blev ett överlämnande ("inget vårdförslag").

Kvaliteten på yttrandet påverkar vanligen inte påföljden

I tabell 6 redovisas antalet domar i var och en av de fem kategorierna och vilken typ av vård som planerades i de olika fallen gällande fordonstillgrepp. Den bild som framträder är att påföljden för 15 till 17-åringar vid *fordonstillgrepp* i stort sett alltid blir ett överlämnande till socialtjänsten i de fall socialtjänsten anser att det finns ett behov av vård. När påföljden inte blir vård beror det vanligen på att socialtjänsten inte tycker att sådan är motiverad. Även bristfälliga yttranden leder i de flesta fall till vård så länge socialtjänsten har *något* förslag till insats. Av de 44 målen är det bara fyra fall där socialtjänsten föreslår vård där påföljden blir något annat.

Tabell 6. Antalet domar rörande fordonstillgrepp där påföljden blev vård respektive ej vård i relation till vårdbeskrivningen i socialtjänstens yttrande.

| | Yttrandet redovisar | | | Summa |
|--|--------------------------|-----------------------------|-------------------|-------|
| | Helt konkret vårdförslag | Ej helt konkret vårdförslag | Inget vårdförslag | |
| Antal domar där påföljden blev ett överlämnande | 22 | 13 | 0 | 35 |
| Antal domar där påföljden ej blev ett överlämnande | 1 | 3 | 5 ²⁶ | 9 |
| Summa | 23 | 16 | 5 | 44 |

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

När det gäller det grövre brottet *rån* är överlämnande till vård inom socialtjänsten inte lika dominerande som påföljd. Men även här överlämnas den unge i de allra flesta fall till socialtjänsten om det finns någon form av vårdförslag. Det framgår av tabell 7.

²⁶ I ett fall ansåg socialtjänsten att mer vård inte skulle vara meningsfullt och i fyra fall att det inte fanns något vårdbehov.

Tabell 7. Antalet domar rörande rån där påföljden blev vård respektive ej vård i relation till vårdbeskrivningen i socialtjänstens yttrande.

| | Yttrandet redovisar | | | Summa |
|--|--------------------------|-----------------------------|-------------------|-------|
| | Helt konkret vårdförslag | Ej helt konkret vårdförslag | Inget vårdförslag | |
| Antal domar där påföljden blev ett överlämnande | 16 | 9 | 0 | 25 |
| Antal domar där påföljden ej blev ett överlämnande | 3 | 3 | 10 ²⁷ | 16 |
| Summa | 19 | 12 | 10 | 41 |

Den föreslagna vården vid rånfallen var oftare en LVU-placering än vid fordonstillgrepp. Men även för rån var öppenvård den typ av vård som oftast föreslogs.

Närmare hälften av de unga som begått rån fick andra påföljder än ett överlämnande. Det vanligaste var då att de i stället fick slutna ungdomsvård, men skyddstillsyn, villkorlig dom och böter förekom också.

DOMSTOLARNA TOLKAR LAGENS KRAV PÅ OLIKA SÄTT

Den bild som de två tabellerna ger är att domstolarna i hög utsträckning beaktar socialtjänstens förslag till insatser. Att beskrivningen av den föreslagna vården ibland brister, gör sällan att rätten istället väljer en alternativ påföljd. I ett par fall framgår det i stället hur rätten under huvudförhandlingen diskuterar sig fram till en vårdlösning tillsammans med socialtjänsten, eftersom yttrandet saknar konkreta planer. I det ena fallet föreslår socialtjänsten att vården kan bestå av ungdomstjänst, men rätten förklarar då att det inte går, eftersom ungdomstjänst är en tilläggsåtgärd. Istället enas man om att "fortsatt samtalskontakt" får utgöra vårdinsatsen, som kombineras med ungdomstjänst.

I endast sex fall av de totalt 85 målen har socialtjänsten lämnat ett inte helt konkret vårdförslag, som inte accepterats av rätten. I de flesta av dessa fall framgår det av domskälen att påföljden inte skulle ha blivit ett överlämnande även om yttrandet hållit en hög kvalitet. Men det finns även ett par fall i materialet där bristerna i yttrandet är det direkta skälet till att rätten väljer en annan påföljd.

Det finns också några fall i materialet som tydligt belyser hur olika domstolen kan se på vad som krävs av socialtjänstens yttranden för att vård ska kunna utdömas. Ett exempel rör två 17-åriga pojkar som begått liknande fordonstillgrepp. Socialtjänsten bedömer i bägge fallen att en familjehemsplacering i kombination med andra stödinsatser skulle vara den bästa åtgärden. I inget av fallen är planeringen helt klar. I det första fallet väljer socialtjänsten mellan två olika hem. Tanken är där att man tillsammans med den familj som väljs ska utforma ytterligare stödinsatser. Det är också

²⁷ I fyra fall ansåg socialtjänsten att mer vård inte skulle vara meningsfullt och i sex fall att det inte fanns något vårdbehov.

planerat att pojken ska ha fortsatt kontakt med en psykolog. I det andra fallet är en familj utsedd, men placeringen förutsätter att pojken kan få arbete på en specifik arbetsplats, och den frågan är inte helt löst.

I det andra fallet blir påföljden att pojken överlämnas till vård. I det första fallet skriver rätten att pojken i och för sig har ett stort behov av samhälleliga insatser, men *"då ingivet yttrande inte kan anses innehålla vårdplaner av det slag som avses i lagen är tingsrätten förhindrad att överlämna till vård inom socialtjänsten"*. Pojken döms till 120 dagsböter.

Att pojken i det första fallet inte döms till vård torde inte ha fått någon faktisk betydelse för om familjehemsplaceringen realiserades eller inte. Socialtjänsten arbetade vidare med placeringen utifrån de krav på insatser vid behov, som *socialtjänstlagen* ställer. Det man däremot kan fråga sig är om pojken i det första fallet sluppit böter om de insatser socialtjänsten planerade, av rätten bestämts vara en påföljd för brottet.

Genomgången ger dock bilden av att den typen av "sträng" tolkning av de legala förutsättningarna för ett överlämnande är ovanlig.

Rättegång i genomsnitt 3,5 månader efter att brottet begås

Vid genomgången av domsmaterialet för fordonstillgrepp och rån har BRÅ även studerat hur lång tid det tar från det att brottet begås till dess att dom meddelas.²⁸ Av genomgången framgår att den genomsnittliga tiden är relativt lika för de två brottstyperna. Den genomsnittliga tiden är 3,5 månader i målen rörande fordonstillgrepp och 3,7 månader i rånmålen. Den längsta tiden mellan brott och dom i materialet är nio månader. Den kortaste är cirka två veckor.

²⁸ Tiden från angivet brottsdatum till dagen för domslut har mätts.

Genomförda vårdinsatser

För att *följa upp vilka insatser som vidtagits från socialtjänstens sida beträffande den unge efter domen till överlämnande och redovisa vilka överväganden som ligger till grund för beslut om olika insatser* har BRÅ skickat en enkät till socialtjänsten i samma kommuner som skrivit yttrandena i de 199 domarna. I enkäten fick socialtjänsten ange vilka insatser som faktiskt genomfördes efter domen. De fick också ange om den vård som genomfördes enligt deras bedömning var densamma som angavs i yttrandet. Enkätfrågan löd: "*Har vården genomförts på det sätt som beskrevs i yttrandet till åklagaren eller tingsrätten?*". Svartalternativen var ja, nej och delvis.

I de fall de angav att vården inte genomförts i enlighet med yttrandet, fick de slutligen ange om detta återrapporterats till åklagaren och, om så inte skett, varför.

De insamlade uppgifterna har analyserats på två sätt. Dels har BRÅ jämfört socialtjänstens vårdplan i yttrandet med de insatser som enligt enkäten faktiskt genomförts, dels har en analys gjorts av socialtjänstens egen bedömning av vilka planerade insatser som genomförts. När planerad och genomförd vård har jämförts, har de förändringar som konstaterats delats in i fyra kategorier:

- Fler eller mer ingripandeinsatser har genomförts än vad som togs upp i yttrandet.
- Planerade insatser har helt eller delvis bytts ut mot andra av samma "ingripandegrad".
- Färre eller mindre ingripandeinsatser har genomförts än vad som angavs i yttrandet.
- Den unge har inte fullföljt vården/vården har avbrutits.

Många gånger genomförs fler vårdinsatser än planerat

Jämförelsen mellan vårdplanerna och den genomförda vården visar att cirka hälften av de dömda ungdomarna inte fått exakt den vård som angavs i yttrandet. Det vanligaste är då att de i stället fått *fler eller mer ingripande* insatser än vad som redovisades i yttrandet till rätten. Av de ungdomar som överlämnades till vård, har 20 procent fått *mindre vård* än vad rätten förutsatte. Det beror oftast på att den unge själv avbrutit vården (31 av 39 fall). För 10 procent av ungdomarna saknas uppgift om i vad mån vården genomförts.

Socialtjänstens egen bedömning av om vården genomförts är inte helt densamma som BRÅ:s. Att fler insatser vidtagits uppfattar socialtjänsten generellt inte som en förändring värd att nämna i enkäten. I flertalet fall där insatser bytts ut mot andra likvärdiga eller där någon av flera insatser fallit bort, anser ändå socialtjänsten att "*vården genomförts på det sätt som beskrevs i yttrandet till åklagaren eller tingsrätten*" (enligt enkätsvar). I de

fall däremot, där socialtjänsten beskrivit insatserna så att det framgår att de *avbrutits*, har de också på ett likartat sätt svarat "nej" eller "delvis" på enkätfrågan om vården genomförts som det beskrevs i yttrandet. Det framgår av tabell 8. I tabellen redovisas också hur stor andel av fallen, som socialtjänsten med säkerhet återrapporterat till åklagaren.

Tabell 8. BRÅ:s respektive socialtjänstens bedömning av antal fall av de 199 studerade yttrandena där vården inte helt genomförts på det sätt som angavs i yttrandet. Uppdelat på typ av förändring, samt antal fall som återrapporterats till åklagare.

| Typ av förändring | BRÅ:s bedömning | Socialtjänstens bedömning | Återrapporterat till åklagare |
|--|-----------------|---------------------------|-------------------------------|
| Mer vård än i vårdplan | 44 | 1 | 1 |
| Insatser utbytta mot andra likvärdiga | 20 | 6 | 3 |
| Färre eller mindre ingripande insatser | 8 | 1 | 0 |
| Vården avbröts | 31 | 31 | 15 ²⁹ |
| Totalt antal fall med förändrad vård | 103 | 39 | 20 ³⁰ |
| Vården helt i enlighet med plan | 77 | 141 | |
| Uppgift saknas/ej svar | 19 | 19 | |

En del av de fall, där mer vård realiserats än vad som angavs i yttrandet, utgörs av de 12 tidigare nämnda fallen, där socialtjänsten över huvud taget inte preciserat några insatser i yttrandet men ändå genomfört vård. I övrigt rör det sig om att ytterligare insatser tillkommit eller att en mindre ingripande öppenvårdsinsats ersatts av en placering enligt SoL eller LVU.

Medling är den insats som oftast inte genomförs

Den insats som oftast inte genomförs är medling. Det har skett i sju fall.³¹ Det tyder på att medling är en insats som är svår att med säkerhet planera; detta med hänsyn till att både offret och den unge ska vara villiga att ställa upp. När insatserna bytts ut mot andra likvärdiga är det i flera fall samtal med psykolog som ersatts av något annat. Det hänger antagligen ihop med att socialtjänsten sällan har egna psykologresurser utan är beroende av barnpsykiatrins möjlighet att ta emot den unge.

²⁹ De övriga 16 avbrutna fallen består av åtta fall som socialtjänsten angivit att man inte återrapporterat och åtta fall där socialtjänsten inte känner till om de återrapporterats.

³⁰ Siffran uppgår inte till 19 utan till 20 eftersom socialtjänsten har återrapporterat ytterligare ett fall till åklagare, trots att de i det fallet svarat ja på frågan om vården genomförts i enlighet med yttrandet. Insatsen skulle enligt planen vara regelbunden narkotikaprovtagning, men sådana prov hade bara tagits slumpmässigt.

³¹ I tre av fallen ersattes medlingen av en annan insats och i fyra fall ersattes den inte av annat utan vårdplanen "försvagades".

I 31 fall har vården påbörjats, men sedan avbrutits. Andelsmässigt överensstämmer de insatser som avbrutits väl med deras förekomst bland föreslagna insatser. Det betyder att ingen speciell insats avbryts i högre grad än andra. I de flesta av de 31 fallen har socialtjänsten uppgett att den dömda själv avbrutit vården genom att exempelvis inte vara motiverad för vård, dömts för nya brott eller LVU-placerats i stället.

Svårt följa upp insatsernas omfattning och varaktighet

När det gäller insatsernas art framgår sammanfattningsvis att den eller de insatser som planerades i yttrandet i allmänhet genomförs, eller att den unge åtminstone får en likvärdig insats. I en fjärdedel av fallen har den unge dessutom fått fler insatser än vad som angavs i yttrandet. Det följer av att socialtjänsten inte bara styrs av vad domstolen beslutar utan även av socialtjänstlagen. Har den unge behov av ytterligare insatser för att inte fara illa, utöver vad som tas upp i domen, är det socialtjänstens skyldighet att tillgodose det behovet. Endast fyra procent av ungdomarna har fått färre eller mindre ingripande insatser, än vad rätten förutsatte. I hälften av dessa fall föll insatsen medling bort.

När det gäller insatsernas *omfattning* och *varaktighet*, är det däremot svårare att bedöma om lagstiftarens intention att insatserna ska redovisas och planerligt genomföras fullföljs. Eftersom en så stor andel av vårdplanerna brister när det gäller att redovisa insatsernas omfattning och varaktighet, saknas också förutsättningar för en uppföljning.

Av socialtjänstens enkätsvar framgår att insatserna avbrutits i 17 procent av samtliga fall. Utöver det går det inte att bedöma utifrån enkätsvaren om insatserna har haft den varaktighet som rätten förutsatt.

Återrapportering till åklagaren

Påföljdsreformens krav på konsekvens innebär att när den föreslagna vården inte genomförs som planerat, ska detta följas av en reaktion från rättsväsendet. För att detta ska vara möjligt måste socialtjänsten fullfölja sitt åliggande att återrapportera sådana avvikelser till åklagaren. För att *utreda hur rutinerna för uppföljningen av vad som sker med den unge efter ett överlämnande fungerar, däribland socialnämndens och åklagarens agerande när avsedda åtgärder beträffande den unge av olika skäl inte kommer till stånd*, har BRÅ skickat en enkät till socialtjänsten i alla landets kommuner och kommundelar (380 enheter).

I enkäten fanns en fråga om hur ofta socialtjänsten kontaktar åklagaren i de fall vårdplanen inte följs. Över 70 procent uppger att de i princip alltid eller ofta kontaktar åklagaren i dessa fall. Sju procent av socialtjänsten i kommunerna uppger att de sällan eller i princip aldrig gör det.

De fick också frågan vad orsaken är i de fall åklagaren inte underrättas om att den unge inte följer vårdplanen. Socialtjänsten i 56 kommuner svarade på frågan. Det vanligaste svaret var tidsbrist eller för hög arbetsbörda. Andra vanliga svar var att man inte underrättar åklagaren när man ersatt vården med andra insatser som man anser mer lämpliga, att man har bristande rutiner för samarbetet med åklagarna, bristande kunskap om lagens krav samt att det kan bero på rent förbiseende. Ett par svarande nämner att det är svårt att veta hur stora avvikelser som kan accepteras innan återrapportering ska ske.

Hälften av fallen med avbruten vård återrapporterades

Socialtjänsten återrapporterade till åklagare att vården inte genomförts som planerat i 20 av de 199 studerade fallen (se tabell 8). Inget av de åtta fall, där BRÅ bedömde att de genomförda insatserna var färre eller mindre ingripande än planerat, återrapporterades.

Det vanligaste skälet till att en återrapportering gjordes var i stället att vården avbrutits, oftast av den unge själv. 15 av 31 avbrutna fall återrapporterades. Åtta fall återrapporterades inte, och i åtta fall uppger socialtjänsten att man inte vet om fallen återrapporterats. Det går inte att utifrån beskrivningarna i enkäten se några systematiska skillnader mellan den del som återrapporterades och de som inte återrapporterades. De skiljer sig till exempel inte åt när det gäller vilken typ av insats som avbrutits. Yttrandena i de 20 fall som återrapporterats skiljer sig inte heller från övriga genom att vara mer konkreta när det gäller insatsernas planerade omfattning eller varaktighet.

VAD HÄNDE EFTER ÅTERRAPPORTERINGEN?

Av de 20 ungdomar som återrapporterades säger sig socialtjänsten i 12 fall veta vad som hände därefter:

- Tre begick nya brott och dömdes för dem till ny påföljd.
- I tre fall ändrades påföljden till skyddstillsyn.
- I fyra fall beslöt rätten om ändrad vård eller lät vården fortskrida på förändrat sätt.
- I ett fall "*har ingenting hänt*".
- I ett fall biföll inte tingsrätten åklagarens begäran om undanröjande av påföljden.

Avslutande diskussion

Reformen har haft vissa effekter men är inte helt genomförd³²

Lagstiftarens intention vid reformen år 1999 var att principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens skulle förstärkas. BRÅ:s utvärdering tyder också på att vissa effekter uppnåtts:

- Åklagare och domare uppfattar att socialtjänstens yttranden har förbättrats efter reformen.
- I de flesta fall genomför socialtjänsten efter överlämnandet minst de vårdinsatser som rätten förutsett. När insatserna inte är helt desamma som i den vårdplan rätten fått, rör det sig ofta om en utökning av insatserna.
- I åtminstone hälften av de studerade fall där den unge avbrutit vården, har socialtjänsten återrapporterat detta till åklagaren.

Det är emellertid uppenbart att reformen inte realiserats fullt ut. Det visar bland annat följande:

- En majoritet av yttrandena brister fortfarande när det gäller att konkret beskriva vilken vård som planeras vid ett överlämnande.
- Endast hälften av kommunerna kunde hösten 2000 verkställa påföljden ungdomstjänst.
- Det finns inga enhetliga rutiner för när vården ska anses ändrad eller avbruten på ett sådant sätt att detta ska återrapporteras till åklagaren.
- Det råder oenighet bland domare och åklagare om vilket ansvar socialtjänsten har att beakta proportionalitetsprincipen i förslaget till vårdplan.

Bristerna i yttrandena från socialtjänsten kan få konsekvensen att lagstiftarens intentioner inte kan realiserats fullt ut. Det finns flera orsaker till detta:

- Lagstiftningen tillåter inte att domstolen dömer till ett överlämnande om vårdplan saknas eller om den är för diffus.
- Om det inte går att döma till ett överlämnande kan heller inte ungdomstjänst utdömas, då denna *endast* är en tilläggsåtgärd.

³² BRÅ:s slutsatser som här sammanfattas bygger även på resultaten som presenteras i "Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för ungdomar" (www.bra.se, 2002). Denna rapport sammanfattas även i bilaga 6.

Svårt att förena behovsprincipen med de straffrättsliga principerna

Det är ingen enkel uppgift att i påföljdssystemet för unga förena principen om sociala hänsyn och individuellt behovsbetingade lösningar med de mer straffrättsligt orienterade principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens. Någon helt perfekt lösning på hur detta ska ske går troligen inte att finna. Några av de svårigheter som framträtt kan dock vara värda att diskuteras.

FÖRUTSEBARHETSKRAVET KROCKAR MED SOCIALTJÄNSTENS BEHOVSPRINCIP

När det gäller principen om förutsebarhet, handlar det främst om att det ska vara möjligt för både rätten och den unge att veta vilken vård som kommer att följa som reaktion på brottet.

Det kan vara svårt för kommunerna att tillgodose kravet på tydliga och konkreta yttranden, eftersom det tenderar att kollidera med den behovsprincip, som är socialtjänstlagens ledstjärna. Behovsprincipen innebär till exempel när det gäller varaktighet, att insatsen ska pågå så länge den behövs – och inte längre. Att med bestämdhet förutse detta är sällan möjligt.

Ett annat problem som framkommit i undersökningen är svårigheten för socialtjänsten att förutse vilken vård som faktiskt är lämplig för den unge. Det gäller särskilt de fall där man bara haft ett kort möte med den unge innan man skiver vårdplanen. Många kommenterar att det inte är möjligt att skriva en rättvisande, genomtänkt och avstämd vårdplan under de arbetsförhållanden och tidsfrister som råder i dag.

Kort väntetid krävs för att koppling mellan brott och påföljd ska bli tydlig

För att principerna om förutsebarhet, proportionalitet och i synnerhet konsekvens ska "nä fram" till de unga lagöverträdarna är *tiden* av betydelse. Tiden från brott till dom får inte vara längre än att den unge kan inse länken mellan brott och påföljd. I de studerade målen rörande fordons-tillgrepp och rån var den genomsnittliga tiden *från brott till dom* tre och en halv månad. Det kan diskuteras i vad mån detta är en för lång tid för att kopplingen mellan brottet och påföljden ska vara tydlig. Ungdomsmålskommittén berörde frågan i sitt betänkande år 1999 och bedömde då att två månader *från delgivning av misstanke om brott tills målet avgjorts* kunde anses vara en tillräckligt snabb handläggning (SOU 1999:108, *Handläggning i ungdomsmål*). BRÅ:s genomgång av tiden från brottsdatum till domsdatum antyder att handläggningstiden ofta är längre än så.

För att närmare besvara frågan om handläggningstidens betydelse för de straffrättsliga principerna skulle det behövas mer underlag om hur de unga upplever väntetiden. Ett mindre diskussionsunderlag med anknytning till den frågan ges i en rapport som BRÅ publicerar samtidigt med denna stu-

die. Rapporten innehåller intervjuer med sju unga lagöverträdare direkt efter sin rättegång (Rapport 2002:18).

Värdet av kortare väntetider måste också vägas mot rättens behov av ett bra underlag för att fatta beslut i skuld- och påföljdsfrågan. Socialtjänsten i många kommuner uppfattar dock att den tid de har för att skriva yttrande är för kort.

INSATSER INLEDS INNAN DOMEN AVKUNNATS

För att den unge ska uppfatta insatserna inom ramen för ett överlämnande som en konsekvens av brottet och som en rättslig påföljd, bör de i princip inträda *efter* att brottet begåtts. Tydligast torde länken mellan brott och påföljd bli om insatserna följer på rättegången och inte börjar alltför lång tid därefter. Därför har även frågan när insatserna inleds i relation till brottet och till rättegången uppmärksammats i utvärderingen.

De närmare 300 domar som BRÅ gått igenom visar att när den unge får påföljden överlämnande till vård, inleds insatserna ofta inte direkt i anslutning till rättegången. Det är istället vanligt att de antingen inletts redan före rättegången, eller inte kan påbörjas i direkt anslutning till rättegången utan först senare.

Det finns flera skäl till detta. När insatsen inleds före rättegången är det för att socialtjänsten bedömer att åtgärder måste vidtas direkt för att stävja fortsatt brottslighet. Så är fallet när ett omedelbart omhändertagande enligt LVU görs. Ett sådant ingripande innebär i och för sig en tydlig konsekvens av brottet för den unge. Men *tingsrättens* roll som utdömare av påföljd reduceras när vården redan pågår när rättegången äger rum.

Det är inte bara ett omhändertagande enligt LVU som görs före rättegången. Även i andra fall där socialtjänsten är orolig för den unge och ser ett behov av insatser påbörjas dessa ofta före rättegången.

Ännu mindre tydlig blir överlämnandepåföljden för den unge, när insatser pågår redan när brottet begås och påföljden blir att dessa insatser ska fortsätta. Ett exempel är fall där brottet begås under pågående LVU-placering och påföljden blir ett överlämnande till socialtjänsten för fortsatt vård.

INSATSER ÄR INTE KLARA ATT INLEDAS NÄR DOMEN AVKUNNAS

I de fall insatserna ska påbörjas först efter rättegången, framgår det ofta tydligt att insatsen inte kommer att kunna inledas i omedelbar anslutning till denna. Socialtjänsten har då inte haft tillräckligt med tid för att planera vårdinsatsen fullt ut. Ofta har socialtjänsten inte mer än ett par veckor på sig att utreda behovet av insats, att planera hur den ska genomföras och att formulera ett yttrande med vårdplan. På så kort tid är det svårt att till exempel få till stånd en frivillig placering eller att finna och anställa en kontaktperson.

Genomgången av domar ger en bild av att detta problem är vanligare vid vissa typer av insatser, och när det gäller vissa typer av unga lagöverträdare, än vid andra. Insatser som inte redan finns i kommunens eget utbud, utan kräver nyanställningar eller köp av tjänster som det är brist på, tar i princip längre tid att realisera. Som exempel kan nämnas fall där ett

familjehem eller en kontaktperson ska rekryteras eller en psykolog vid barn- och ungdomspsykiatri ska hålla i samtal. Socialsekreterarsamtal, konsekvensprogram och ungdomstjänst är däremot insatser som är lättare att skapa rutiner kring, som möjliggör att de kan påbörjas direkt i anslutning till rättegången.

Insatserna skiljer sig också när det gäller hur tydligt det är för den unge att de är en konsekvens av brottet. Tydligast i det avseendet torde programverksamhet och ungdomstjänst vara.

Att insatsen är en konsekvens av brottet framträder också tydligare när den unge inte har alltför grava sociala problem. Så är till exempel fallet när överlämnandet innebär den unges första kontakt med socialtjänsten. För ungdomar som länge varit aktuella inom socialtjänsten för att de själva och familjen har problem, kan däremot sambandet mellan ett eller flera specifika brott och en specifik insats uppfattas som diffus.

Individuella hänsyn styr i stor utsträckning val av påföljd

Genomgången av domar ger i allmänt en bild av att individuella hänsyn spelar en stor roll både vid valet av påföljd för unga och vid realiserandet av överlämnandepåföljden. I de fall socialtjänsten redovisar att det finns ett vårdbehov beaktar rätten detta i hög utsträckning i sitt påföljdsval. Påföljdsval och påföljdsinnehåll vid samma typ av brott och tidigare brottslighet kan därmed variera beroende på hur socialtjänsten och rätten ser på vårdbehovet och vårdmöjligheterna i det enskilda fallet.

Genomgången av ungdomsmålen, både de 199 mål som valts ut för att påföljden blev vård inom socialtjänsten och de 85 mål som rör fordons-tillgrepp och rån, visar som helhet att socialtjänstens insatser inom ramen för ett överlämnande uppvisar en stor variation. Det finns dock ett allmänt mönster att grövre brott i större utsträckning leder till att vården kompletteras med en tilläggsuppföljd.

Att samma brott medför olika insatser inom socialtjänsten förklaras delvis av att de unga har olika vårdbehov. Men en förklaring är också att man inom socialtjänsten i de olika kommunerna har varierande resurser att arbeta med unga lagöverträdare. Utbudet av insatser skiljer sig också mellan kommunerna. Möjligheten att utdöma ungdomstjänst som tilläggsuppföljd påverkas till exempel av att sådan verksamhet endast finns i drygt hälften av kommunerna.

Sammanfattningsvis pekar genomgången på följande:

- Behandlingstanken som intention väger vanligen tyngre än principer om proportionalitet och förutsebarhet, när ett vårdbehov redovisas.
- Den enskilda kommunens utbud av insatser för unga lagöverträdare påverkar både valet av påföljd och dess innehåll.
- Socialtjänstens förmåga att i det enskilda fallet planera en insats och konkret beskriva den i yttrandet tycks inte i någon större utsträckning styra påföljdsvalet.

Ökad tydlighet, tid och kunskap kan förbättra socialtjänstens arbete

För att underlätta för socialtjänsten att fullfölja sitt uppdrag vad gäller påföljden överlämnande, bör vissa områden ses över. BRÅ har i sin utvärdering urskiljt åtminstone fyra förändringar som socialtjänsten har behov av.

1. EN TYDLIGARE ROLL I RÄTTSSYSTEMET, MED TYDLIGA FÖRVÄNTNINGAR

Det behöver klarare framgå i vad mån socialtjänstens roll inom rättssystemet ska vara att utgöra

- a. En vårdande instans, som sätter in stödinsatser efter brottet utifrån den unges behov.
- b. En skyddande instans, som i likhet med advokaten ska värna den unges intressen vid valet av påföljd, genom att redovisa behov, utveckling samt pågående och planerade insatser. I intervjuer med ungdomar direkt efter deras rättegång framkom att flera av dem såg på socialtjänstens roll just på detta sätt: "Socialtjänsten kan föra min talan" (BRÅ:s Rapport 2002:18). Inom en sådan modell kan överlämnandet snarare ses som en form av villkorlig dom.
- c. En verkställare av straffliknande insatser, som till exempel ungdomstjänst och vissa former av konsekvensprogram.

2. TID ATT UTREDA

För att socialtjänsten ska ha en rimlig möjlighet att skriva yttranden och vårdplaner som uppfyller de krav lagstiftningen ställer och som är genomtänkta och avstämda, behöver socialtjänsten tid att utreda. Rutiner behöver därför skapas för detta, i hanteringen av utredning och förundersökning.

Flera av de intervjuade inom socialtjänsten jämför utredningstiden, som i många fall är mellan en och två veckor, med den utredningstid på fyra månader som socialtjänsten har i andra barnavårdsutredningar. I fall då den unge haft kontakt med socialtjänsten tidigare är detta ett mindre problem. De flesta intervjuade anser dock att det är svårt att på en till två veckor hinna träffa både den unge, föräldrar och andra personer som är viktiga för att kunna skriva ett bra yttrande. Resultatet kan enligt flera intervjuade bli att ambitiösa socialsekreterare skriver yttranden där man inte haft möjlighet att förankra vårdplanen ordentligt. Det kan då bli luftbyggen som senare inte kan genomföras eller inte visar sig vara relevanta för den unge. Många av de intervjuade påpekar också att de ofta är fullbokade flera veckor framåt och har svårt att få tid att skriva ett yttrande utan att de måste ta tid från ärenden som upplevs som mer akuta. På frågan hur lång tid som skulle vara rimlig för att hinna skriva ett bra yttrande svarar de flesta omkring en månad.

3. KUNSKAP OM VERKSAMMA ÅTGÄRDER

Allmänt sett saknas det en tradition inom socialtjänsten att forskningsbasera och effektutvärdera insatserna. De insatser för unga lagöverträdare, som dominerar, har i stor utsträckning vuxit fram främst utifrån "beprovad erfarenhet". Det finns ingen gemensam kunskapsbas, som att enighet råder om vilka problem bland unga som ska åtgärdas med vilka insatser. Med ett fåtal undantag har inte de insatser som vanligen används för unga lagöverträdare utvärderats när det gäller dess återfallspreventiva effekt.³³

Socialtjänsten behöver således få bättre kunskap om vilka insatser som är verksamma. Arbetet med unga lagöverträdare bör i större utsträckning vila på evidensbaserad kunskap och utvärderade metoder. Svenska utvärderingar av metoder och arbetssätt bör göras. I dag styrs insatserna till stor del av enskilda personers engagemang och initiativ, och verksamheten formas efter de varierande erfarenheter och kunskaper som finns inom socialtjänsten i den enskilda kommunen.

Flera av de intervjuade inom socialtjänsten anger att en svårighet i deras arbete är att de inte vet vad de ska sätta in för insatser, vad som fungerar. Det leder till frustration och en känsla av handfallenhet, särskilt i de fall en ung person återkommer gång på gång och socialtjänsten tömt sitt utbud av insatser.

4. UTBUD AV RELEVANTA INSATSER/RESURSER

Det behövs ett generellt större utbud av relevanta insatser. Kunskap om vad som fungerar måste omsättas i reella påföljdsalternativ, så att de finns tillgängliga i hela landet.

Ett problem för många kommuner är att de är så små och att antalet ungdomar som döms till ett överlämnande därför är mycket litet. Behovet av insatser uppstår oregelbundet och sällan. Även om detta i sig är positivt, uttrycker många av de intervjuade i de små kommunerna att det är svårt att arbeta upp en verksamhet med olika program och att ha ett stort utbud av insatser. Detta kan också vara ett resursproblem.

Tydlighet, utbildning och information från åklagare och domare

Inom vissa områden kan åklagare och domare göra insatser för att överlämnandepåföljden ska fungera bättre. I utvärderingen har fem åtgärder identifierats.

1. BISTÅ SOCIALTJÄNSTEN I UTBILDNING

Genom att tydliggöra rättssystemets behov av vad som bör finnas med i yttrandet, samt klargöra syftet med en vårdplan, kan yttranden och vård-

³³ FoU-enheten i Stockholm har studerat om jämförbara grupper av ungdomsbrottslingar återfaller olika mycket om de får institutionsvård enligt LVU respektive så kallad mellanvård i frihet. (Sundell, K, Nyman, M & Alvasdotter, A. (2000) *Mellanvård för kriminella ungdomar*. FoU-rapport 2000:1. Stockholms stad.)

planer förbättras. På ett par håll i landet förekommer gemensamma seminarier/utbildningsdagar där respektive "parter" kan beskriva sina behov och svårigheter i arbetet. Åklagare och domare som deltagit i utbildning anger också att de tycker att yttrandena blivit bättre efteråt (se "Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga", www.bra.se, 2002). Därför finns anledning att utvidga sådan verksamhet.

2. BLANKETT SOM STÖD

En åklagare lämnade i sitt enkätsvar förslaget att det borde utarbetas en blankett, som socialtjänsten skulle använda när de skriver sina yttranden i ungdomsmål. Blanketten skulle göra det enklare för socialsekreterarna att veta vilken information som yttrandet ska innehålla. Det finns skäl för Riksåklagaren att anamma detta förslag och i samråd med socialtjänsten utarbeta en sådan.

3. UTVECKLA RUTINERNA FÖR SAMVERKAN MED SOCIALTJÄNSTEN VID BEGÄRAN OM YTTRANDE

Rättsväsendet behöver också utveckla rutinerna för samverkan med socialtjänsten, så att socialtjänsten får begäran om yttrande i rimlig tid och har det underlag som behövs för att föreslå relevanta insatser. Regelbundna möten och personlig kännedom kan göra det enklare att se och förstå varandras problematik och arbetsprocess.

4. EVENTUELL SPECIALISERING PÅ UNGDOMSMÅL

Eventuellt skulle en ökad specialisering på ungdomsmål vara önskvärd. Några intervjuade inom socialtjänsten anser att åklagaren ibland tycks oengagerad, att det är olika åklagare varje gång, och att det vore önskvärt med speciella ungdomsåklagare som var engagerade i just denna problematik.

5. BROSCHYR SOM INFORMERAR DE UNGA LAGÖVERTRÄDARNA OM HUR RÄTTEGÅNGEN GÅR TILL

Intervjuerna med ungdomar direkt efter deras rättegång visar att det är mycket de inte har förstått. En lättillgänglig broschyr om bland annat vem som är vem i rättssalen och olika påföljders innebörd skulle kanske kunna undanröja de vanligaste missförstånden. Den skulle kunna delas ut av advokaten till den unge, och gås igenom inför rättegången. BRÅ och Socialstyrelsen föreslår att Domstolsverket och Riksåklagaren undersöker möjligheten att framställa en sådan broschyr.

Förtydliganden krävs från lagstiftaren angående ungdomstjänst och proportionalitet

BRÅ har också urskiljt att par områden där förbättringar från lagstiftarens sida är önskvärda.

**1. FÖRTYDLIGA I VAD MÅN SOCIALTJÄNSTEN ÄR
SKYLDIG ATT KUNNA VERKSTÄLLA UNGDOMSTJÄNST**

Det måste tydliggöras om socialtjänsten har en skyldighet eller inte att kunna verkställa ungdomstjänst, och i vilken form denna i så fall ska utföras. Detta bland annat för att klargöra den begreppsförvirring som tycks råda inom socialtjänsten huruvida socialtjänsten ska föreslå ungdomstjänst som en vårdinsats eller inte.

**2. FÖRTYDLIGA VAR SKYLDIGHETEN ATT
BEAKTA PROPORTIONALITETSPRINCIPEN LIGGER**

En stor oklarhet finns i frågan om huruvida socialtjänsten har ett ansvar att i sina föreslagna insatser beakta proportionalitetsprincipen eller inte. Detta bör klargöras tydligare.

Referenser

- Bergström, G.** (1997). *Kriminalitet som livsstil*. Stockholm: Egalité.
- Brottsförebyggande rådet** (2002). *Sju ungdomar om sin rättegång. Rapport 2002:18*. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2000). *Strategiska brott. BRÅ-rapport 2000:3*. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2000). *Ungdomar som rånar ungdomar i Malmö och Stockholm. BRÅ-rapport 2000:6*. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2002). *Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga*. www.bra.se
- Justitiekontrollkommitténs betänkande 1997/98:JuU21**. *Påföljdssystemet*.
- Proposition 1997/98:96**. *Vissa reformer av påföljdssystemet*.
- SOU 1993:35**. *Reaktion mot ungdomsbrott*. Betänkande av Ungdomsbrottskommittén. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1999:108**. *Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform*. Betänkande av Utredningen om handläggning av ungdomsmål. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Socialutskottets yttrande 1997/98:SoU6y**. *Vissa reformer av påföljdssystemet*.
- Statens Institutionsstyrelse** (2002). *Sluten ungdomsvård – en uppföljning 2002-103-12*.
- Statens Institutionsstyrelse** (2002). *Sluten ungdomsvård. Rättsliga reaktioner på de ungas brott före och efter införandet 1999*. Forskningsrapport nr 5 2002.
- Sundell, K., Nyman, M. och Alvasdotter, A.** (2000). *Mellanvård för kriminella ungdomar. FoU-rapport 2000:1*. Stockholms stad.

Bilagor

Bilaga 1. Material och urval

Inom ramen för BRÅ:s studie har ett omfattande material samlats in. Det består av:

- Ett registermaterial bestående av samtliga personer mellan 15 och 20 år som dömdes i tingsrätt under år 2000. Detta material har sedan kompletterats med uppgifter från Statistiska centralbyråns utbildnings-, inkomst-, sysselsättnings- och befolkningsregister (LOUISE-databasen).
- Ett nationellt representativt urval om 199 tingsrättsdomar med tillhörande yttranden från andra halvåret 1999 där den dömde var mellan 15 och 20 år vid tiden för domen och där påföljden blev överlämnande till vård inom socialtjänsten. Urvalet är stratifierat så till vida att landets sex hovrättsområden är representerade i relation till sin andel av samtliga överlämnandedomar. Urvalet utgör cirka 10 procent av det totala antalet domar som ledde till ett överlämnande detta år. Anledningen till att andra halvåret 1999 valdes är att socialtjänsten då fått ett halvår på sig att implementera de nya reglerna, samtidigt som domarna ligger tillräckligt långt tillbaka i tiden för att det ska vara meningsfullt att följa upp insatserna.
- Två urval från år 2000 bestående av vardera 50 tingsrättsdomar med tillhörande yttranden, där den dömde var mellan 15 och 17 år vid tiden för domen. I det ena urvalet hade den dömde som huvudbrott begått tillgrepp av fortskaffningsmedel och i det andra rån. Från det totala antalet domar för respektive brott år 2000 drogs ett systematiskt urval om 50 domar vardera. Bortfallet blev 6 domar rörande fordonstillgrepp och 9 domar rörande rån. Bortfallet berodde dels på att en del beställda domar inte kom in, dels på att en del inkomna domar saknade yttrande och därför inte kunde utnyttas i analysen.
- En enkät till socialtjänsten i alla landets kommuner och kommundelar (380 stycken) samt en tilläggsenkät till dem som avgivit yttranden i de mål som de 199 tingsrättsdomarna härrör från (se ovan). En lista på socialtjänsten i de 380 kommunerna sammanställdes efter en förfrågan till samtliga kommuner i landet. Av de 380 utskickade enkäterna kom 97 procent in. Av de 199 utskickade enkäterna kom 93 procent in.
- Ytterligare en enkät, innehållande frågor om ungdomstjänst, har skickats till socialtjänsten i de kommuner som i den tidigare enkät-

en svarat att de har rutiner för ungdomstjänst. Detta urval har begränsats till att omfatta socialtjänsten i de kommuner som i den tidigare enkäten uppgivit att de under år 2000 avgivit minst fem yttranden i ungdomsmål. De enkäter som skickats till socialtjänsten i kommun- eller stadsdelsförvaltningar tillhörande Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala innehåller frågor om de två personer som senast dömts till ungdomstjänst. Enkäterna till socialtjänsten i resterande kommuner innehåller frågor om den person som senast dömts till denna tilläggsuppföljd.

- En enkät till 72 åklagare med erfarenhet av ungdomsmål. Samtliga åklagarkammare och lokala åklagare i landet ombads hösten 2001 att sammanställa en lista på vilka åklagare som då arbetade med ungdomsmål hos dem. Totalt inhämtades 184 namn, från vilka ett urval på 72 personer drogs (39% av samtliga). Från kamrar med 1-3 ungdomsåklagare valdes slumpmässigt en person. Från kamrar med 4-6 ungdomsåklagare valdes slumpmässigt två personer. Från kamrar med 7-11 ungdomsåklagare valdes slumpmässigt tre personer. Totalt valdes 72 namn till urvalet³⁴. Totalt inhämtades också totalt 72 enkätsvar från åklagare³⁵.
- En enkät till ett urval bestående av 65 lagmän/domare vid olika tingsrätter runt om i landet. Av de tingsrätter som haft färre än 200 ungdomsmål inkluderades varannan i urvalet. Samtliga tingsrätter med fler än 200 ungdomsmål under år 2000 inkluderades och till de tingsrätter med mellan 201 och 300 ungdomsmål skickades 2 enkäter. Till tingsrätter med mellan 301 och 600 ungdomsmål skickades 3 enkäter. Till Stockholms tingsrätt (med över 900 mål) skickades 5 enkäter. I efterhand lades 4 tingsrätter till för att få åtminstone en tingsrätt från varje län i urvalet. Totalt skickades 65 enkäter. De adresserades till lagmannen vid respektive tingsrätt med en instruktion om att lagmannen antingen själv kunde fylla i enkäten/en av enkäterna och skicka in den till BRÅ, och/eller lämna den/dem vidare till någon domare med erfarenhet av ungdomsmål inom den egna tingsrätten. Totalt inhämtades 58 enkätsvar från domare.
- Intervjuer med enhetschefer eller socialsekreterare i 27 slumpmässigt valda kommuner runt om i Sverige. Därutöver intervjuades personer inom socialtjänsten i Storstadssatsningens sju områden³⁶,

³⁴ Sex åklagare deltog i den fokusgruppsintervju som BRÅ anordnade under hösten 2001. De uteslöts innan urvalet av de 72 personerna gjordes.

³⁵ Från ett fåtal åklagarkammare har en ytterligare åklagare skickat in ett enkätsvar efter att ha kopierat enkäten. Deras svar har tagits med i analysen. Därav uppgår antalet insamlade enkäter till samma antal som det som skickades ut.

³⁶ I Storstadssatsningen ingår områden i kommunerna Huddinge, Botkyrka, Haninge, Stockholm, Södertälje, Malmö och Göteborg. Varje kommun deltar med ett eller flera områden (24 totalt) och de övergripande målen är att ge goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt samt att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen.

ett från varje kommun. Totalt intervjuades 34 representanter för socialtjänsten.

- En fokusgruppintervju med fem socialsekreterare från fem olika kommuner i Stockholms län samt en fokusgruppintervju med sex åklagare från fyra olika åklagarkammare i Stockholmsområdet.
- Intervjuer med 12 åklagare som arbetade med ungdomsmål sommaren 2002. Urvalet gick till så att två åklagarkamrar från varje åklagarmyndighet valdes genom lottning. Därefter kontakades kammaren och intervjuaren fick tala med en av åklagarna som arbetade med ungdomsmål och för dagen fanns på plats på åklagarkammaren.

Bilaga 2. Regressionsanalyser

Den beroende variabel som använts i regressionsmodellen består av huvudpåföljd, rangerad efter ingripandegrad enligt följande:

1. Böter
2. Vård inom socialtjänsten
3. Vård inom socialtjänsten förenat med tilläggsuppföljd
4. Villkorlig dom inkluderat med samhällstjänst
5. Skyddstillsyn inkluderat med samhällstjänst, behandlingsplan, fängelse
6. Sluten ungdomsvård
7. Fängelse

De oberoende variabler som använts är följande:

1. Abstrakt straffvärde
2. Ålder vid tiden för första brottet i domen
3. Antal begångna brott i domen
4. Antal tidigare domslut
5. Kön
6. Tingsrättsstorlek, klassindelad i fem klasser efter hur många ungdomsmål som avkunnades i respektive tingsrätt år 2000
7. Familjens disponibla inkomst i hkr
8. Utländsk bakgrund, ja/nej
9. Familjen socialbidragstagare, ja/nej
10. Faders utbildningsnivå, förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial
11. Fader förvärvsarbetar, ja/nej
12. Moders utbildningsnivå, förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial
13. Moder förvärvsarbetar, ja/nej

Modell:

Huvudpåföljdens allvarlighet = Antal begångna brott i domen + Abstrakt straffvärde + Ålder vid tiden för brottet + Antal tidigare domslut + Kön + Tingsrättsstorlek + Familjens disponibla inkomst + Utländsk bakgrund + Familjen socialbidragstagare + Faderns utbildningsnivå + Faderns förvärvsarbete + Moderns utbildningsnivå + Moderns förvärvsarbete

| | | |
|-------|--------|-------|
| R2 | Adj R2 | Sig. |
| 0,491 | 0,490 | 0,000 |

| | β | Sig. |
|---------------------------------|-------------|-------|
| Konstant | -5,415 | 0,000 |
| 1. Antal begångna brott i domen | 0,100 | 0,000 |
| 2. Abstrakt straffvärde | 0,233 | 0,000 |
| 3. Ålder vid tiden för brottet | 0,424 | 0,000 |
| 4. Antal tidigare domslut | 0,234 | 0,000 |
| 5. Kön | -0,215 | 0,000 |
| 6. Tingsrättsstorlek | -0,04337 | 0,000 |
| 7. Familjens disponibla inkomst | -0,00002795 | 0,003 |
| 8. Utländsk bakgrund | -0,0,524 | 0,665 |
| 9. Familjen socialbidragstagare | 0,02414 | 0,550 |
| 10. Faderns utbildningsnivå | -0,04760 | 0,053 |
| 11. Faderns förvärvsarbete | 0,01219 | 0,747 |
| 12. Moderns utbildningsnivå | -0,002802 | 0,909 |
| 13. Moderns förvärvsarbete | -0,02264 | 0,542 |

Bortfall: Av de ursprungliga 9 050 personer som ingick i materialet saknas uppgifter om 666 stycken i SCB:s register. Av de återstående 8 384 personerna saknas uppgift om faders utbildningsnivå i 738 fall, moders utbildningsnivå i 914 fall, faders förvärvsarbete i 500 fall och moder förvärvsarbete i 685 fall.

I den logistiska regressionen återfinns samma oberoende variabler, men som beroende variabel har "dömd till vård inom socialtjänsten", ja/nej använts.

Modell:

Sannolikheten att dömas till vård inom socialtjänsten = Antal begångna brott i domen + Abstrakt straffvärde + Ålder vid tiden för brottet + Antal tidigare domslut + Kön + Tingsrättsstorlek + Familjens disponibla inkomst + Utländsk bakgrund + Familjen socialbidragstagare + Faderns utbildningsnivå + Faderns förvärvsarbete + Moderns utbildningsnivå + Moderns förvärvsarbete

| | |
|----------------|-------|
| Cox & Snell R2 | Sig. |
| 0,227 | 0,000 |

| | β | Sig. |
|---------------------------------|---------|-------|
| Konstant | 14,736 | 0,000 |
| 1. Antal begångna brott i domen | 0,074 | 0,000 |
| 2. Abstrakt straffvärde | 0,146 | 0,000 |
| 3. Ålder vid tiden för brottet | -0,990 | 0,000 |
| 4. Antal tidigare domslut | 0,110 | 0,001 |
| 5. Kön | -0,230 | 0,032 |
| 6. Tingsrättsstorlek | -0,083 | 0,001 |
| 7. Familjens disponibla inkomst | 0,000 | 0,002 |
| 8. Utländsk bakgrund | -0,071 | 0,337 |
| 9. Familjen socialbidragstagare | -0,061 | 0,501 |
| 10. Faderns utbildningsnivå | -0,045 | 0,391 |
| 11. Faderns förvärvsarbete | -0,119 | 0,130 |
| 12. Moderns utbildningsnivå | -0,092 | 0,076 |
| 13. Moderns förvärvsarbete | 0,051 | 0,513 |

Bortfall: Se ovan

Bilaga 3. Ungdomars återfall i brott

Tabell 9. Återfall i brott under 1990–1997 efter ålder vid lagföringen för pojkar och flickor i åldern 15–17 år vid brottstillfället med en treårig uppföljningstid, samtliga påföljder

| Kategorier ^{1) 2)} | 15- åringar | 16- åringar | 17- åringar | Över 18 år | Totalt |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|--------|
| Samtliga utan förbrottslighet | 22746 | 24346 | 18042 | 5790 | 70924 |
| % med återfall | 38 | 31 | 28 | 25 | 32 |
| Pojkar utan förbrottslighet | 16285 | 18006 | 13503 | 4542 | 52336 |
| % med återfall | 46 | 38 | 32 | 29 | 38 |
| Flickor utan förbrottslighet | 6461 | 6340 | 4539 | 1248 | 18588 |
| % med återfall | 17 | 14 | 13 | 14 | 15 |
| Samtliga med förbrottslighet | 2834 | 10339 | 13682 | 5339 | 32194 |
| % med återfall | 73 | 71 | 67 | 63 | 68 |
| Pojkar med förbrottslighet | 2517 | 9412 | 12549 | 4931 | 29409 |
| % med återfall | 77 | 74 | 70 | 65 | 71 |
| Flickor med förbrottslighet | 317 | 927 | 1133 | 408 | 2785 |
| % med återfall | 44 | 41 | 41 | 41 | 42 |
| Samtliga | 25580 | 34685 | 31724 | 11129 | 103118 |
| % med återfall | 42 | 43 | 45 | 43 | 43 |
| Pojkar | 18802 | 27418 | 26052 | 9473 | 81745 |
| % med återfall | 50 | 50 | 50 | 47 | 50 |
| Flickor | 6778 | 7267 | 5672 | 1656 | 21373 |
| % med återfall | 18 | 18 | 19 | 20 | 18 |

1) Inkluderar konsumtionsdomar.

2) Pga. vissa observationsbortfall uppträder vissa mindre differenser mellan del- och totalvärdena.

Källa: Kuhlhorn, E. (2002). Sluten ungdomsvård. Rättsliga reaktioner på de ungas brott före och efter införandet 1999.

Tabell 9 visar att de flesta unga som lagförs inte har lagförts tidigare. Bland ungdomar i den kategorin var det en knapp tredjedel som återföll i brott inom en treårsperiod. Andelen som återföll var avsevärt högre bland dem som varit lagförda minst en gång tidigare. Bland pojkarna i den kategorin återföll 71 procent. Ju yngre den unge är när han eller hon lagförs första gången ju högre är risken för återfall. Flickorna utgör drygt 20 procent av de lagförda ungdomarna och de återfaller i mindre utsträckning än pojkarna.

Andelen som återfaller är olika hög för olika typer av brott. De som har begått grova brott återfaller i högre utsträckning än de som begått mindre grova brott.

Bilaga 4. Insatskategorier

Utifrån de insatser som förekommer i de yttranden och vårdplaner som studerats, har för denna rapport nedanstående insatskategorier konstruerats.

- **Samtalskontakt med socialtjänsten:** I denna kategori ingår alla insatstyper innehållande olika former av samtal med socialtjänstpersonal. Exempel på sådana är "samtal med socialsekreterare", "samtalskontakt med ungdomsgruppen", "jagstödande enskilda samtal", "motivationssamtal" etc.
- **Kontaktperson, -familj:** Här ingår insatser där en eller flera personer utanför socialtjänsten fungerar som ett stöd för den unge.
- **Programverksamhet:** Här finns olika typer av påverkansprogram. I sådana ingår ofta olika delmoment såsom samtal, filmvisning, studiebesök på akutmottagningar och dylikt. Även i de fall ett sådant program beskrivits i yttrandet/vårdplanen utan att det uttryckligen benämnts programverksamhet har det kategoriserats som programverksamhet.
- **Placering med tvång enligt LVU**
- **Frivillig placering enligt socialtjänstlagen**
- **Samtal med kurator eller psykolog** utanför socialtjänsten, t.ex. hos Barn och ungdomspsykiatri (BUP/PBU).
- **Medling**
- **Provtagning för att påvisa narkotikamissbruk:** I praktiken innebär detta att den unge ska komma och lämna urinprov.
- **Mellanvårdsinsats:** Denna insats kallas även strukturerad öppenvård, vilket i praktiken innebär att den unge är inskriven i någon form av schemalagd dagverksamhet.
- **Boendestöd**
- **Nätverk och familjerådslag**
- **Ej kategoriserade insatser:** här ingår insatser som inte kunnat kategoriseras. Exempel på sådana är kontakt med "nätverk mot klotter" och "Addistest", som används för att se om den unge missbrukar droger.

Bilaga 5. Exempel på programverksamhet för unga lagöverträdare

Utifrån de enkätsvar angående ungdomstjänst som inkom från kommunerna sommaren 2002, har BRÅ valt ut följande fem exempel på hur programverksamhet för unga lagöverträdare kan vara utformad.

I *Skurups kommun* hade den senast dömda fått genomgå ett program som omfattade sex punkter:

- Vägvalet; Vilken väg ska jag välja?
- Lag och rätt; Hur är rättsväsendet uppbyggt?
- Narkotika och alkohol; Min syn på droger.
- Aggressioner; Hur handskas jag med det?
- Självbild; Hur ser jag på mig själv?
- Besök på en anstalt.

I *Järfälla kommun* hade ett program med följande moment:

- Samtal med socialsekreterare – genomgång.
- Besök på Södersjukhusets akutmottagning.
- Kurs i första-hjälpen hos Röda Korset.
- Samtal med en drogkonsulent.
- Besök på Storbodaanstalten.
- Föredrag av kronofogden.

I *Heby kommun* hade ett program bestående av sex enskilda samtal med följande teman:

- Fokusering på brottet.
- Nätverkskarta.
- Vinst och förluster med brott.
- Offret/offren.
- Alkohol/droger.
- Min egen framtid.

Förutom detta besökte den unge kronofogden för diskussioner om ekonomiska konsekvenser av att begå brott samt deltog i ett studiebesök på häkte eller anstalt. Insatsen avslutades med ett samtal då även den dömdes föräldrar medverkade.

I *Kramfors kommun* fick den unge genomgå ett brottspreventivt program om sex samtal med följande teman:

- Varför är jag här? – Målsättning, regler, presentation.
- Konsekvenser av brott – För den enskilde, anhöriga och eventuella brottsoffer.
- Etik – moral.
- Humör – våld och aggressioner.
- Droger – missbruk.
- Mitt liv och mina visioner.

Eskilstuna kommuns program inleddes med församtal där den unge och dennes vårdnadshavare, socialsekreterare, samt ledare från ungdomsprogrammet deltog. Här gick man igenom programmets innehåll samt vad som förväntas av den unge. Efter detta följde tio tillfällen med olika aktiviteter.

- Ungdomarna får presentera sig för varandra.
- Våldets konsekvenser (film med tillhörande diskussionsunderlag).
- Besök av ett brottsoffer som berättar om när han blev misshandlad samt vad som hände efteråt.
- Diskussion om föregående träff.
- Besök från Kronofogden. Diskussion om vad som händer när man inte betalar sina skulder (lån, skadestånd och räkningar).
- Studiebesök på kriminalvårdsanstalt.
- Diskussion om föregående träff samt film om medling.
- Studiebesök på intensivvårdsavdelning.
- Diskussion om föregående träff.
- Avslutning med utvärdering.

Efter detta ägde ett avslutande samtal rum med den unge och dennes vårdnadshavare, socialsekreterare samt ledare för ungdomsprogrammet. Hösten 2002 skulle programmet utökas till att omfatta 25 tillfällen under två terminer.

Bilaga 6. Åklagare, domare och socialtjänsten om rättsystemet för unga

BRÅ:s utvärdering inrymmer ytterligare ett antal frågor utöver dem, som ingår i regeringens uppdrag. Frågorna belyses eftersom de bedömts vara av betydelse för möjligheten att realisera lagstiftarens intentioner.

Dessa frågor redovisas i två separata rapporter. Rapporten "*Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga*" (www.bra.se 2002) tar upp rättsväsendets och socialtjänstens syn på hur rättsprocessen och påföljdssystemet för unga fungerar. Huvudresultaten i rapporten redovisas i denna bilaga.

- Både de åklagare och domare som besvarat BRÅ:s enkät och de som intervjuats bekräftar den bild som BRÅ:s genomgång av yttranden givit. De upplever att vårdplanerna ofta är alltför diffusa eller innehållslösa för att det klart ska framgå vad överlämnandet kommer att innebära.
- Åklagarna tror att brister främst beror på okunskap om lagens krav och rättens behov, medan socialtjänsten anger att brister främst beror på att det är svårt att veta vilken vård som kommer att kunna erbjudas, då man inte hunnit utreda vårdbehovet. Både åklagare och socialtjänst uppger också att tidspress i arbetet är en annan stor anledning till bristerna.
- Socialtjänsten tycks ha i genomsnitt två veckor på sig att avge yttrande, något som i det närmaste samtliga intervjuade inom socialtjänsten anser för kort. Intervjuade åklagare uppger att de sällan får yttrandet inom den angivna tiden, men är generösa med att ge förlängning om det begärs.
- Både bland domarna och bland åklagarna råder delade meningar om huruvida proportionalitetskravet ska beaktas av socialtjänsten då de föreslår insatser. En grupp anser att socialtjänsten har en skyldighet att göra det, en grupp att de bör sträva efter det och en grupp att socialtjänsten inte har ansvar att beakta detta, utan att det är rätten ansvar.
- För att kvaliteten på yttranden ska kunna höjas föreslår åklagare och domare mer utbildning om lagens krav till socialtjänsten, bättre samverkan mellan myndigheterna samt mer resurser till socialtjänsten i deras arbete med yttranden i ungdomsmål. Andra önskemål är gemensamma utbildningsdagar samt mer tid till socialtjänsten.
- Ett fåtal av domarna och åklagarna i studien arbetar till övervägande delen med ungdomsmål. Det tycks också vara fallet att

man på många håll särskilt utser antingen *samtliga* domare inom tingsrätten eller *ingen speciell* domare att handha ungdomsmål. Detta trots att det finns ett krav på att ungdomsmål ska handhas av domare som är särskilt utsedda för uppgiften med hänsyn till intresse och fallenhet.

- I en tredjedel av kommunerna har socialsekreterarna som arbetar med ungdomsärenden inte fått någon utbildning om lagändringen 1999.
- Åklagarna och domarna tillfrågades om de saknade någon påföljd för unga i dag. Relativt få besvarade frågan, men det vanligaste förslaget bland dem som svarat var olika former av reparativa påföljder som att sanera klotter och arbeta av viss tid. Andra förslag rörde att förstärka ungdomstjänsten, till exempel genom att göra den till en fristående påföljd, och något mellanting mellan vård inom socialtjänsten och slutna ungdomsvård.

English summary

What happens to young offenders? On the remand of youths to the care of the social services

Authors: Lisa Westfelt and Jonas Öberg

Published by:
National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O.Box 1386
SE-111 93 Stockholm
Sweden

Reference:
Report 2002:19
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31974-8

Available in Swedish from:
Fritzes kundservice
SE-106 47 Stockholm, Sweden

In 1999, certain changes were made to the sanctioning system for young offenders in order to augment and clarify the sanction of remand to the care of the social services. The changes were intended to better satisfy the criminal justice principles of predictability, proportionality and consistency. The requirement that the reports and care plans provided to the court by the social services should be both explicit and concrete was extended, and youth service was introduced as a supplementary sanction. Finally, a requirement was introduced whereby the social services must report back to the prosecutor if a care plan is not put into effect. The opportunities for the abrogation of sanctions in such cases were extended.

THE ASSESSMENT OF THE NATIONAL COUNCIL FOR CRIME PREVENTION (BRÅ)

It is BRÅ's assessment that the reform has had a certain effect, but that it has not been completely realised. BRÅ notes that there are problems with the compatibility of the Principle of Need associated with the Social Services Act and the criminal justice principles referred to above in relation to measures for young offenders. This problem serves to make the role of the social services within the justice system somewhat unclear; clarification of this role is required. The social services also need, if possible, to be given more time to conduct their investigation and make their proposal on suitable measures. The social services also require improved knowledge on

which measures work to prevent continued criminality among young offenders.

BRÅ also makes the assessment that the judiciary and the prosecution service can work to improve the extent to which the sanction of remand to the care of the social services functions well: this could involve assistance with training to a greater extent than is the case today and the development of routines for co-ordinating work with the social services. The Office of the Prosecutor General could work together with the social services to design a form to be used for the presentation of the social services report in court cases involving youths, thereby providing clarification of the information that ought to be included.

A BROAD RANGE OF QUESTIONS AND A LARGE AMOUNT OF EMPIRICAL MATERIAL

The following constitute the principle questions posed by BRÅ in the course of evaluating the reform:

- How high is the quality of the social services reports in court cases involving youths?
- What forms of care are proposed by the social services, and what forms are put into practise?
- In which cases does reporting back to the prosecutor and the abrogation of sanctions take place?
- Do the social services' proposals affect the choice of sanction?
- When is a sanction combined with a fine or with youth service?
- Are local authorities able to put the youth service sanction into practise and if so what forms does it take?

For the purposes of the evaluation, three samples of county court judgements were drawn. The first related to judgements where the sentence involved remand to the care of the social services (199 judgements). The other two samples related to 50 judgements involving robbery and 50 relating to vehicle theft, irrespective of the sanction awarded. Five questionnaire surveys were also conducted, three within the social services and one each among judges and prosecutors. Social services representatives were interviewed in 34 local authorities, as were twelve prosecutors. Register data relating to persons convicted during the year 2000 were also employed.

FEW SOCIAL SERVICES REPORTS CONTAIN ALL THE INFORMATION INTENDED FOR INCLUSION BY THE LEGISLATORS

The vast majority of the reports studied contained information on which measures the social services intended to take, if the youth were to be remanded to their care. What was often missing, on the other hand, was information on how extensive these measures were to be, or how long they were intended to continue.

COUNSELLING CONTACTS WITH THE SOCIAL SERVICES THE MOST COMMON MEASURE

Counselling contacts with the social services were the measure most often proposed. Such measures were proposed in one-third of the social services reports. In slightly over one-quarter, they proposed that the youth be placed in care either in accordance with the Care of Young Persons Act (LVU) or the Social Services Act (SoL). In just over one in five cases, the reports studied proposed the use of a contact person and in almost as many cases structured self-training programmes were proposed, something which appears to be becoming increasingly common.

Other measures were also proposed, such as mediation, testing for evidence of drug abuse, counselling contacts outside the social services and intermediary care.

THE MEASURES PUT INTO PRACTISE ARE OFTEN MORE EXTENSIVE THAN THOSE DESCRIBED IN THE CARE PLAN

It is BRÅ's assessment that the planned care measures corresponded to those actually put into practise in approximately 40 per cent of cases. Where deviations occurred, the measures put into practise were most commonly *more extensive* or of a *more intrusive* nature than those that had been planned. In approximately ten per cent of cases, planned measures had been replaced by equivalents. One fifth of the youths had received *less extensive* measures than those presented to the court however, most commonly as a result of the youth him/herself breaking off the care measures. Mediation and counselling contacts outside the social services were the measures that tended to be discontinued most often.

INTERRUPTION OF CARE MEASURES REPORTED BACK TO PROSECUTOR IN FIFTY PER CENT OF CASES

The planned care measures were interrupted in 31 of the 199 cases examined. Fifteen of these cases were reported back to the prosecutor. The interrupted cases that were not reported back to the prosecutor did not appear to differ from those that were reported with regard to the type of measure or the extent to which the original report had contained concrete recommendations. In addition, there were approximately ten cases where the measures put into effect were less extensive or of a less intrusive nature than those that had been planned. None of these were reported back to the prosecutor by the social services.

THE QUALITY OF SOCIAL SERVICES REPORTS DOES NOT USUALLY AFFECT THE SANCTION CHOSEN

The analysis of the court judgements relating to vehicle thefts and robberies showed that the courts do take account of the measures proposed by the social services to a large extent. Even substandard reports lead to care in the majority of cases, as long as the social services propose *some kind* of measure or state that care is required.

CASES WHERE SUPPLEMENTARY SANCTIONS ARE COMBINED WITH REMAND TO SOCIAL SERVICES CARE INVOLVE MORE SERIOUS OFFENCES

Approximately one-third of all remands to social services care were combined with a supplementary sanction, consisting either in youth service or a fine. These youths had committed offences that in the abstract are regarded as more serious and they had more previous convictions than those sentenced exclusively to be remanded to social services care.

JUST OVER HALF OF LOCAL AUTHORITIES ARE ABLE TO ARRANGE YOUTH SERVICE

Approximately half of the country's local authorities reported that they had routines in place for youth service. The majority of youths awarded this sanction carried out some form of unpaid work within the local authority organisation, in some cases in combination with a number of hours of structured self-training. There is sometimes uncertainty within the social services, however, as to the difference between being remanded to the care of the social services and being sentenced to youth service.