

Rättsavdelningen
Cecilia Molinder Berglund
cecilia.molinder-berglund@socialstyrelsen.se

Konsekvensutredning – förslag till allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare

Innehåll

1	Bakgrund	2
1.1	Uppdraget från regeringen	2
1.2	Socialstyrelsens allmänna råd och handbok.....	2
1.3	Socialnämndens ansvar för barn och unga	3
2	Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå.....	4
2.1	Inledning	4
2.2	Socialstyrelsens rekommendationer	5
3	Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd ...	21
4	Berörda av regleringen	21
5	Konsekvenser för barn	22
5.1	Analysens syfte och avgränsningar	22
5.2	Analys	23
6	Konsekvenser för jämställdhet	25
7	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	25
8	Kostnader och intäkter för kommuner.....	26
8.1	Antal berörda.....	26
8.2	Socialstyrelsens rekommendationer – konsekvenser av ändringarna....	27
9	Effekter för företag.....	31
10	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser.....	31
	Referenser	31

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget från regeringen

Socialstyrelsen fick i januari 2018 i uppdrag (S2018/00535/FST) av regeringen att under 2018 och 2019 stödja huvudmän samt yrkesverksamma inom den sociala barn- och ungdomsvården genom insatser för att främja kompetens och stabilitet samt kvalitetsutveckling inom området.

Inom ramen för regeringsuppdraget ska Socialstyrelsen genomföra eller initiera insatser som bidrar till ökad kompetens och kvalitet med syfte:

- att placerade barn och unga får en god, trygg och säker vård,
- att den sociala barn- och ungdomsvårdens arbete med särskilt utsatta grupper av barn och unga stärks, inte minst i särskilt utsatta och prioriterade områden,
- att barnrättsperspektivet ytterligare stärks inom den sociala barn- och ungdomsvården och att barn får sina rättigheter tillgodosedda,
- att kunskap, kompetens och stabilitet främjas hos yrkesverksamma inom den sociala barn- och ungdomsvården.

1.2 Socialstyrelsens allmänna råd och handbok

År 2008 publicerade Socialstyrelsen allmänna råd (SOSFS 2008:30) om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare med rekommendationer till stöd för socialnämndens handläggning. Året därpå publicerade Socialstyrelsen den kompletterande handboken *Barn och unga som begår brott* som ett stöd till socialtjänsten kring juridiska frågor. Handboken innehåller även en bilaga om bedömning av risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende hos barn och unga samt resonemang kring tillämpning av kunskaperna i socialtjänstens utredningsarbete och bedömningens roll för val av insatser.

Efter att allmänna råden och handboken publicerades har många av de bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter som direkt eller indirekt berör socialtjänstens arbete med barn och unga som begår brott ändrats eller upphävts och ersatts av andra författningar. Våren 2017 gjorde Socialstyrelsen en förstudie för att klarlägga socialtjänstens behov av stöd och styrning på området. Förstudien visar på ett tydligt behov av stöd till socialtjänsten om så väl regelverket runt handläggning av dessa ärenden som socialtjänstens roll och ansvar i rättsprocessen.

Arbetet att se över de allmänna råden och uppdatera handboken påbörjades 2018. Parallellt med det påbörjades ett arbete med att ta fram ett forskningsbaserat kunskapsstöd om bedömning av risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende. Arbetet med allmänna råden, handboken och kunskapsstödet genomförs som delar av regeringens uppdrag enligt ovan (se avsnitt 1.1).

1.3 Socialnämndens ansvar för barn och unga

Kommunen har genom sin socialtjänst det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver¹. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet². Utgångspunkten för socialnämndens verksamhet enligt SoL är därmed samtycke från den enskilde och – om denne är ett barn – i vissa fall från barnets vårdnadshavare. Men om särskilda förutsättningar är uppfyllda kan vård ges utan samtycke enligt bestämmelser i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM³.

För vissa grupper, däribland barn och unga, har socialnämnden ett särskilt utpekat ansvar i socialtjänstlagen. Socialnämnden ska exempelvis

- verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,
- bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,
- tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, och
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.⁴

Socialnämndens arbete med barn och unga som begår brott styrs till stor del av samma bestämmelser i SoL och LVU som nämndens arbete med barn och unga generellt. Men nämnden har också särskilda uppgifter i arbetet med unga lagöverträdare. Ansvaret för barn och unga som har begått brott framgår exempelvis av bestämmelser i SoL om

- skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård upphört⁵
- möjlighet att utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för barnet eller den unge⁶

¹ Se 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL

² 1 kap. 1 § tredje stycket SoL.

³ Se 1 kap. 3 § SoL.

⁴ Se 5 kap. 1 § SoL.

⁵ Se 5 kap. 1 § 10 SoL

⁶ Se 3 kap. 6 b § andra stycket SoL.

- skyldighet att sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas⁷
- skyldighet att sörja för att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år⁸.

Socialnämnden har också särskilda uppgifter som framgår av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, exempelvis att:

- närvara vid förhör⁹
- lämna yttrande till åklagare och polis¹⁰
- yttra sig till domstol¹¹
- begära en utredning om brott avseende någon som inte har fyllt femton år¹²
- framställa begäran till åklagare om prövning hos domstol huruvida någon som inte fyllt 15 år har begått ett brott (bevistalan)¹³.

2 Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå

2.1 Inledning

Socialstyrelsens förslag till allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare syftar till att stärka socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks för brott eller har begått brott, särskilt barnrättsperspektivet i verksamheten, och att tydliggöra vilken kompetens personalen behöver ha för att handlägga ärenden som gäller unga lagöverträdare. De allmänna råden ska bidra till att socialtjänstens insatser för barn och unga som misstänks för brott eller har begått brott är av god kvalitet i den mening som avses i 3 kap. 3 § SoL.

De föreslagna allmänna råden är tänkta att ersätta Socialstyrelsens nuvarande allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare. Förslaget innebär att många av rekommendationerna förs över till den nya författningen med vissa ändringar i förhållande till ändrade lagar och föreskrifter på området. Förslaget innebär även att några av de tidigare rekommendationerna tas bort. Samtliga rekommendationerna har också bearbetats språkligt för att bli lättare att läsa.

Förslaget innehåller även nya rekommendationer om utredning enligt 11 kap. 1 § SoL gällande ett barn eller en ung person som är misstänkt för att ha begått brott, om att bedöma risken för ogynnsam utveckling och att överväga åtgärd vid (risk för) häktning.

I förslaget används begreppen barn och unga istället för unga lagöverträdare, som användes i SOSFS 2008:30, när det är relevant och lämpligt. Begreppen

⁷ Se 5 kap 1 b § SoL.

⁸ Se 5 kap. 1 c § SoL.

⁹ Se 7 och 34 §§ LUL.

¹⁰ Se 11 § LUL.

¹¹ Se 28 och 29 §§ LUL.

¹² Se 31 § LUL.

¹³ Se 38 § LUL.

barn och unga används även i SoL, LVU och socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, medan unga lagöverträdare används i LUL, och bidrar på ett tydligare sätt till att synliggöra barnrättsperspektivet i socialtjänstens verksamhet.

I SOSFS 2008:30 finns flera rekommendationer om rutiner för socialnämndens verksamhet som inte ersätts av motsvarande rekommendationer i förslaget. Anledningen till det är inte att sådana rutiner inte behövs, utan att det redan täcks in av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Där framgår att den som bedriver verksamheten ska ansvara för att det ledningssystem som ska finnas innehåller de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Den som bedriver socialtjänst ska också identifiera de processer där samverkan behövs för att säkra kvaliteten på de insatser som ges i verksamheten.¹⁴

I SOSFS 2008:30 finns också rekommendationer om uppdraget till en särskilt kvalificerad kontaktperson, som inte ersätts av motsvarande rekommendationer i förslaget. Det beror på att nämndens ansvar att dokumentera uppdrag till en utförare samt vad denna dokumentation ska innehålla regleras i 5 kap. 22 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

2.2 Socialstyrelsens rekommendationer

2.2.1 Kompetens enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL

För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Det framgår av 3 kap. 3 § andra stycket SoL. Frågan om kompetens och kompetensutveckling är av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet, något som också framhålls i förarbetena till bestämmelsen¹⁵. I 3 kap. 3 a § andra stycket SoL finns också, sedan den 1 juli 2014, krav på lägsta utbildningsnivå för dem som utför vissa uppgifter inom socialtjänsten rörande barn och unga¹⁶. De uppgifter som berörs är bedömning av om utredning ska inledas, utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder samt uppföljning av beslutade insatser. Reglering kring användande av personal med utländsk utbildning för motsvarande arbetsuppgifter finns i 3 kap. 3 b och 3 c §§ SoL.

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen att den personal som handlägger ärenden som avser unga lagöverträdare bör ha kunskaper i att bedöma risk- och skyddsfaktorer vad gäller normbrytande beteende.

Motsvarande rekommendation finns i SOSFS 2008:30. Formuleringen ”En utredare som” ändras dock till ”Den personal som” för att inte begränsa rekommendationen till att omfatta personal med en viss titel. Den hänvisning som finns i SOSFS 2008:30 till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2006:14) om perso-

¹⁴ Se 4 kap. SOSFS 2011:9.

¹⁵ Se proposition 1996/97: 124 Ändring i socialtjänstlagen s. 48.

¹⁶ Se proposition 2012/13:175 Vissa frågor om behörighet för personal i hälso- och sjukvården och socialtjänsten s. 49–55 och 93–94.

nalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som rör barn och unga är inte längre aktuell och har därför tagits bort.

Bedömning av risk- och skyddsfaktorer runt den unge ingår fortfarande som en central del av socialtjänstens utredningar av barn och unga som begår brott. Handläggaren behöver kunna identifiera vilka förhållanden som utgör risker för barnet eller den unge, avgöra hur de samspelar med skyddsfaktorer runt barnet eller den unge, göra en prognos för barnets eller den unges utveckling och bedöma behovet av stöd. Bedömning av risk- och skyddsfaktorer ingår också i bland annat arbetssättet barns behov i centrum, BBIC, som de flesta kommuner arbetar efter idag. Trots det finns det data som tyder på att det fortfarande finns handläggare inom den sociala barn och ungdomsvården som saknar kompetens om risk- och skyddsfaktorer [1]. I möten med vår referensgrupp med kommuner har också framkommit att handläggare generellt har kunskaper om risk- och skyddsfaktorer men att man inte alltid har fördjupade kunskaper i hur de kan användas i praktiken. Syftet med rekommendationen är därför att tydliggöra vilken kompetens personalen behöver ha för att handlägga ärenden som gäller unga lagöverträdare.

2.2.2 Utredning enligt 31 § andra stycket LUL

Barn under femton år är inte straffmyndiga och kan därför inte dömas till påföljd för brott. Ansvar för att bedöma behovet av stöd och vidta åtgärder ligger på socialtjänsten.

Polis och åklagares möjligheter att inleda utredning om brott begångna av någon som inte har fyllt femton år regleras i 31 § LUL. Bestämmelserna är utformade så att utredning ska inledas vid vissa allvarliga brott¹⁷ och får inledas i vissa andra fall¹⁸. Polis och åklagare får enligt 31 § andra stycket LUL inleda utredning på begäran av socialnämnden, om nämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge.¹⁹

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen att socialnämndens begäran hos åklagare eller polis om en utredning om brott som avser någon som inte har fyllt femton år bör göras skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för nämndens bedömning att en utredning behövs.

Motsvarande rekommendation finns i SOSFS 2008:30 i andra stycket under rubriken ”Polisutredning”. Ändringarna är i denna del i huvudsak redaktionella. Eftersom en utredning enligt 31 § LUL kan leda av antingen en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten²⁰ byts ordet ”polisutredning” ut mot ”utredning” i rubriken.

¹⁷ Se 31 § första stycket LUL.

¹⁸ Se 31 § andra, tredje och fjärde stycket LUL.

¹⁹ Se 31 § andra stycket LUL.

²⁰ Se 32 § tredje stycket LUL.

För att rekommendationen ska bli lättare att läsa har ”hos åklagare eller polis” och ”som avser någon som inte har fyllt femton år” lagts till i första meningen. Dessa tillägg innebär ingen ändring i sak.

Socialstyrelsen har övervägt om rekommendationen att begäran bör innehålla de skäl som ligger till grund för nämndens bedömning att en utredning behövs kan tas bort. När motsvarande rekommendationer publicerades i SOSFS 2008:30 framgick inte av lagstiftningen på samma sätt som idag, dels att det är socialnämnden som ska begära en sådan utredning, dels vad socialnämnden särskilt ska beakta vid bedömningen av om en sådan utredning behövs²¹. Det faktum att en utredning enligt 31 § andra stycket LUL alltid inleds för att socialnämnden bedömer att den kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge kan sägas tala för att ta bort rekommendationen. Samtidigt framgår av lagstiftningen att socialnämnden vid sin bedömning särskilt ska beakta om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge. De närmare skälen till socialnämndens begäran kan därmed variera i det individuella fallet. Om utredning inleds eller inte avgörs inte heller av socialnämnden, utan av åklagare eller polis. Socialstyrelsen anser därför att socialnämndens begäran om utredning även i fortsättningen bör göras skriftligt och att den bör innehålla de skäl som ligger till grund för nämndens bedömning att en utredning behövs.

2.2.3 Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL – bedöma risk för ogynnsam utveckling

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden²². I förarbetena till lagstiftningen uttalas att utredningen ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut²³. Kortfattat innebär utredningen att underlag samlas in och analyseras. Därefter gör socialtjänsten en bedömning som ligger till grund för ett beslut. Hur en utredning av barns behov av skydd eller stöd ska bedrivas regleras särskilt i 11 kap. 2 § SoL.

Inom både socialtjänsten och hälso- och sjukvården används i vissa fall standardiserade bedömningsmetoder som ett stöd när enskilda personers situation eller behov ska bedömas. Det ger stöd för att systematiskt ställa frågor som kan vara avgörande för att få fram relevant information och skapar förutsättningar för likvärdiga bedömningar oavsett var i landet de görs och vem som gör dem [2].

Att använda en standardiserad bedömningsmetod innebär att bedöma en situation, funktion eller behov med hjälp av ett vetenskapligt prövat bedömningsinstrument (t.ex. en checklista eller ett index) och en manual som beskriver hur instrumentet ska användas. Ett bedömningsinstrument är ett formulär med fast-

²¹ Läs mer om lagändringen i proposition 2009/10:105 Barn under 15 år som misstänks för brott s. 25-28 och 65-67.

²² 11 kap. 1 § första stycket SoL

²³ Se proposition 1979/80:1 del A Om socialtjänsten s. 562.

ställda frågor. Dessa bygger på forskning och beprövad erfarenhet som visar vilka områden som är viktiga för det som ska bedömas, t.ex. risk- och skyddsfaktorer för barns utveckling. Informationen kan samlas in genom exempelvis självskattning, intervjuer, observationer eller sökningar i akter och register. Den information som tas fram med hjälp av standardiserade bedömningsmetoder utgör ett komplement till annan information. Inför beslutsfattande ska information från standardiserade bedömningsmetoder vägas samman med annan relevant information om personens specifika situation [2].

Socialstyrelsen genomför var tredje år en undersökning om evidensbaserad praktik där ett slumpvis urval verksamhetschefer inom individ och familjeomsorg samt funktionshinder och äldreomsorg bl.a. får besvara frågor om användningen av standardiserade bedömningsmetoder. Den senaste undersökningen, som genomfördes hösten 2016, visar bl.a. att

- Användningen av standardiserade bedömningsmetoder har ökat från 63 (2007) till 76 procent (2016).
- Tre av fyra chefer uppgav att de använde standardiserade bedömningsmetoder inom missbruk och beroende och i störst utsträckning används Addiction Severity Index (ASI).
- Användandet av Structured Assessment of Violent Risk in Youth (SAVRY) har legat på mellan 6 och 10 procent de senaste tio åren. 2007: 7 procent, 2010: 6 procent, 2013: 10 procent och 2016: 8 procent.
- Bara en fjärdedel av cheferna bedömde att deras personal kunde använda standardiserade bedömningsmetoder och systematiskt följa upp utfallet av insatser [3].

Av Socialstyrelsens öppna jämförelser 2018 social barn- och ungdomsvård (jämförelserna omfattar kommunernas myndighetsutövning) framgår att 25 procent av kommunerna den 1 februari 2018 använde någon av följande standardiserade bedömningsmetoder vid utredning av barn och unga med utagerande beteende och/eller annat normbrytande beteende:

- CBCL (Child Behavior Check List)
- Earl (Early Assessment of Risk List)
- Ester (Evidensbaserad strukturerad bedömning av risk och skyddsfaktorer.)
- SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth)
- SDQ (The Strengths and Difficulties Questionnaire) [4].

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen att när socialnämnden gör en utredning som avser ett barn eller en ung person som är misstänkt för att ha begått brott bör den innefatta en bedömning av om barnet eller den unge riskerar att återfalla i brott eller riskerar att utvecklas ogynnsamt i övrigt. Nämnden bör överväga om det är lämpligt att använda standardiserade bedömningsmetoder vid riskbedömningen och i så fall vilken eller vilka.

Syftet med rekommendationerna, som är nya, är att:

- tydliggöra vilken inriktning en utredning som gäller ett barn eller en ung person som är misstänkt för att ha begått brott bör ha

- skapa förutsättningar för likvärdiga bedömningar av risken för återfall i brott och ogynnsam utveckling i övrigt hos ett barn eller en ung person som är misstänkt för att ha begått brott, genom ökad användning av standardiserade bedömningsmetoder.

2.2.4 Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL – överväga åtgärd vid häktning

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att socialnämnden i de fall nämnden får information från åklagare eller polis om att ett barn riskerar att häktas, bör överväga om det som ett alternativ till häktning finns förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. I de fall rätten har beslutat att häkta barnet, bör nämnden fortlöpande överväga om det finns förutsättningar för ett omhändertagande med stöd av samma lag. Nämnden bör även överväga om barnet har behov av andra åtgärder.

I SOSFS 2008:30 anges i stället att om socialnämnden får information från åklagaren om att det föreligger en risk för att den unge häktas, bör nämnden skyndsamt göra en förhandsbedömning av, om den ska inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Förslaget innebär att rekommendationen i SOSFS 2008:30 tas bort och ersätts med ovanstående.

Förutsättningarna för häktning framgår av 24 kap. rättegångsbalken, RB, och 23 § LUL. För den som är under 18 år gäller – utöver de grundläggande förutsättningarna för häktning²⁴ – att häktning endast får ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas²⁵, och om det dessutom föreligger synnerliga skäl²⁶. Om den unge har gripits, anhållits eller häktats på grund av brottsmisstanke ska socialnämnden underrättas²⁷. Om det med hänsyn till vad som föreskrivs i 24 kap. 4 § RB finns anledning anta att häktning inte får ske om övervakning ordnas, ska åklagaren så snart det kan ske försöka ordna nödvändig övervakning²⁸.

Frågan om tillämpningen av bestämmelsen i 24 kap. 4 § RB om att häktning i vissa fall får ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas har prövats av Högsta domstolen i bl.a. NJA 2008 s. 81, NJA 2015 s. 649 och NJA 2017 s. 701. I avgörandet från 2017 fann HD, med hänsyn till arten av föreliggande kollusionsfara, att en placering av en 16-årig misstänkt på ett ungdomshem enligt 12 § LVU inte utgjorde sådan betryggande övervakning som kunde ersätta häktning. Högsta domstolen påtalar här bl.a. att prövningen av om betryggande övervakning kan anordnas måste relateras till häktningsskäl i det enskilda fallet och att bedömningen därför kan komma att skilja sig åt beroende på om det är flykt-, recidiv- eller kollusionsfara som aktualiseras.

Frågan om tillämpningen bestämmelsen i 24 kap. 4 § RB har också prövats av Justitieombudsmannen, JO, 2008²⁹.

²⁴ Se 24 kap. 1–3 §§ RB.

²⁵ Se 24 kap. 4 § RB.

²⁶ Se 23 § LUL.

²⁷ Se 6 § LUL.

²⁸ Se 26 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

²⁹ Se JO 2009/10 s. 252.

I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären (RÅR 2006:3) anges att åklagaren så snart som möjligt ska se till att kontakt tas med socialtjänsten för att undersöka alternativen till frihetsberövande. Åklagaren ska pröva om övervakningen är betryggande utifrån skälen för häktning. Ordnas inte betryggande övervakning bör frågan om häktning enligt riktlinjerna prövas av rätten om häktningsskäl finns. Vidare anges bland annat följande i RÅR 2006:3: ”Frågan om att ordna betryggande övervakning uppkommer redan i samband med ett beslut om anhållande. Denna skyldighet uppfyller åklagaren genom att så snart som möjligt efter ett beslut om anhållande se till att kontakt tas med berörd socialtjänst för att undersöka möjligheterna till omhändertagande av ungdomen. Kontakt med socialtjänsten kan antingen tas av åklagaren själv eller med polisens hjälp. Åklagaren har en skyldighet att löpande ompröva behovet av frihetsberövande. Åklagaren ska därför under frihetsberövandets gång hålla kontakt med socialtjänsten i frågan om möjligheten att ställa betryggande övervakning ändras. Alla kontakter med socialtjänsten i denna fråga ska dokumenteras antingen av åklagaren eller med polisens hjälp. Tar socialtjänsten beslut om omedelbart omhändertagande ska åklagaren pröva om övervakningen kan anses vara betryggande, dvs. att övervakningen är så effektiv att man genom den i tillräcklig grad uppnår det syfte som häktningen skulle tillgodose.”³⁰

Trots att det krävs synnerliga skäl för att häkta den som inte har fyllt arton år häktades 150 straffmyndiga barn under 2018. Det var en minskning i förhållande till 2017 då 176 av de häktade under 18 år [5]. Men sett under en längre tidsperiod har antalet barn i häkte ökat. År 2011 häktades 122 barn mellan 15 och 17 år³¹, under 2015 häktades 140 barn [6] och under 2016 häktades 167 barn [7].

Sverige har också kritiserats av FN:s kommitté för barnets rättigheter, barnrättskommittén, 2015 för att barn fortfarande sätts i häkte i väntan på rättegång utan att det görs tillräckligt mycket för att hitta alternativ till häktning³².

Av Brottsförebyggande rådets rapport 2017:6 *Att minska isolering i häkte* framgår att det generellt sett rör sig om grövre brott när unga häktas än när vuxna häktas, oftast rån, och fler häktningsgrunder [8]. Att rån är det vanligaste misstänkta brottet vid häktning stämmer också överens med Barnombudsmanens kartläggning av häktade 15–17-åringar från 2013 [9]. Bland häktade barn är även misstankar om försök till dödligt våld och sexualbrott ett vanligare häktningsgrundande brott än bland vuxna [8].

Av Brå:s rapport framgår vidare att de flesta av alla som häktas i Sverige – drygt två tredjedelar – blir häktade på grund av att åklagaren bedömer att det finns risk för att de på olika sätt kommer att försvåra utredningen, så kallad kollusionsfara. Av rapporten framgår dock att skälen för häktning varierar något beroende på den häktades ålder. Kollusionsfara är ett särskilt vanligt skäl för häktning när den misstänkte är barn eller ung (81 respektive 77 procent häktades på denna grund, jämfört med 66 procent bland vuxna) [8].

³⁰ Se RÅR 2006:3 s. 20-21.

³¹ Se Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012, S2012.007. Regeringskansliet, 2012, s. 147.

³² Se FN:s kommitté för barnets rättigheters sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport CRC/C/SWE/CO/5, p. 57 b.

Närmare fyra av fem (96 barn) av alla häktade i åldern 15–17 år i Brå:s material hade häktats i något av de tre storstadslänen [8]. Detta bekräftar även av data i Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2018. Där framgår att en övervägande andel har handlagts på kammare vid landets fyra största städer. Flera ärenden härrör från områden som Polismyndigheten listat som så kallade utsatta områden och där man särskilt ökat sina insatser under de senaste två åren [5].

Syftet med Socialstyrelsens nya rekommendationer om att överväga åtgärd vid häktning är att

- tydliggöra socialtjänstens ansvar för att ge stöd, i form av ett omhändertagande enligt LVU eller andra åtgärder, när ett barn riskerar att häktas eller har häktats
- om möjligt minska antalet barn som sitter i häkte.

2.2.5 Erbjudande om medling enligt 5 kap. 1 c § SoL

Enligt 5 kap. 1 c § SoL ska kommunen sörja för att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år. Med medling avses i det här sammanhanget att en gärningsman och en målsägande möts inför en medlare för att tala om brottet och följderna av detta³³. Medlingen ska ske i bägge parter intresse och målet ska vara att minska de negativa följderna av brottet. Medlingen ska syfta till att gärningsmannen får ökad insikt om brottets konsekvenser och att målsäganden ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser.³⁴

Förutsättningarna för medling beskrivs i 5 § lagen om medling med anledning av brott. Medling ska vara frivillig för både gärningsman och målsägande. Det brott som medlingen avser ska vara anmält till Polismyndigheten. Dessutom ska gärningsmannen ha erkänt gärningen eller delaktighet i denna. Medling får endast ske om det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt. Om gärningsmannen är under tolv år får medling ske endast om det finns synnerliga skäl. I förarbetena lyfts att det är väsentligt att båda parter redan i samband med att frågan om medling aktualiseras får klart för sig att ett deltagande är frivilligt. Det är vidare viktigt att varken gärningsmannen eller målsäganden utsätts för påtryckningar eller på annat sätt känner sig tvingade att delta.³⁵

När socialnämnden underrättas om att någon som inte har fyllt arton år är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse, ska det framgå av underrättelsen huruvida den misstänkte har tillfrågats om han eller hon vill delta i medling och hur den misstänkte ställt sig till ett deltagande.³⁶

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att socialnämnden bör fråga det barn eller den unga person som är misstänkt för att ha begått brott om han eller hon samtycker till att bli kontaktad av någon från medlingsverksamheten. Frågan bör ställas om brottet är anmält till Polismyndigheten och barnet eller den unge

³³ Se 2 § lagen om medling med anledning av brott.

³⁴ Se 3 § lagen om medling med anledning av brott.

³⁵ Se proposition 2001/02:126 Medling med anledning av brott s. 55.

³⁶ Se 6 § LUL.

har erkänt gärningen eller delaktighet i den, om det inte framgår att barnet eller den unge redan har samtyckt till en sådan kontakt.

När den som är misstänkt för brott är ett barn, bör nämnden med beaktande av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, informera vårdnadshavaren om att barnet har tillfrågats om någon från medlingsverksamheten får kontakta barnet.

Liknande rekommendationer finns i SOSFS 2008:30 under rubriken ”Medling med anledning av brott”. Vissa ändringar har gjorts för att rekommendationerna ska bli lättare att läsa.

Vissa tillägg har gjorts i rekommendationerna för att tydliggöra under vilka förutsättningar som socialnämnden bör fråga barnet eller den unge om samtycke till kontakt med medlingsverksamheten. Socialstyrelsen anser att det är rimligt att socialnämnden frågar barnet eller den unge om han eller hon samtycker till att bli kontaktad av någon från medlingsverksamheten när socialnämnden får kännedom om att ett barn eller en ung person är misstänkt för ett brott som är anmält till Polismyndigheten och barnet eller den unge har erkänt gärningen eller delaktighet i den eftersom båda är förutsättningar för att medling ska kunna ske enligt 5 § lagen om medling med anledning av brott. Frågan behöver dock inte ställas om det framgår att barnet eller den unge redan har samtyckt till en sådan kontakt.

Om den som är misstänkt för brott inte har fyllt 18 år, är det lämpligt att socialnämnden informerar dennes vårdnadshavare om att barnet har tillfrågats om huruvida någon från medlingsverksamheten får kontakta barnet. Nämnden behöver då beakta bestämmelserna i OSL. Av 8 § medlingslagen framgår också att vårdnadshavare för gärningsman ska ges tillfälle att närvara vid medlingsmötet, om det inte finns särskilda skäl mot det.

En uppföljning som Socialstyrelsen gjorde 2012 indikerade att inte alla barn och unga som är misstänkta för brott och som skulle kunna vara aktuella för medling blir tillfrågade om medlingsverksamheten får ta kontakt med dem [10]. Syftet med rekommendationerna i förslaget är därför om möjligt, att fler barn och unga som är misstänkta för brott blir erbjudna att delta i medling.

Socialstyrelsens förslag omfattar inte att socialnämnden frågar brottsoffret om han eller hon samtycker till att bli kontaktad av någon från medlingsverksamheten. Det beror inte på att socialtjänsten inte kan eller inte bör göra det, socialtjänsten har också ett ansvar att verka för att den som utsatts för brott får stöd och hjälp³⁷, utan på att allmänna rådets tillämpningsområde är begränsat till socialtjänstens handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare.

Till skillnad från SOSFS 2008:30 innehåller förslaget inte heller rekommendationer om hur rekryteringen av medlare bör gå till eller vilket stöd och handledning medlaren bör få. Dessa frågor är tätt kopplade till hur kommunen har valt att organisera sin medlingsverksamhet och behöver anpassas efter lokala förhållanden.

³⁷ Se 5 kap. 11 § SoL.

2.2.6 Yttrande enligt 11 § LUL

Av 11 § LUL framgår att socialnämnden, på begäran av polis eller åklagare, i vissa fall ska yttra sig i fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år. Yttrandet används som underlag för åklagares beslut om åtal ska väckas eller om straffvarning ska meddelas och för domstols val av påföljd.

Av 11 § tredje stycket LUL framgår att ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av SoL och i en vårdplan om de vidtas med stöd av LVU. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om åklagaren, eller undersökningsledaren, begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Ett yttrande ska också innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter³⁸.

Av 12 § LUL framgår att den som begär yttrande enligt 11 § ska ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas.

Justitieutskottet uppmärksammade i en rapport 2017 att socialtjänsten i flera fall inte klarade av att lämna yttranden inom utfästa tider och att yttrandena alltför ofta inte höll nödvändig kvalitet. Bland annat framkom att yttrandena i vissa fall innehöll för mycket oväsentlig information³⁹. Socialutskottet uttalade därefter i sitt betänkande att utskottet ser mycket allvarligt på uppgifterna. För en korrekt bedömning av både åtalsfrågan och påföljdsvalet är det angeläget att socialtjänstens yttranden är av hög kvalitet och innehåller nödvändig information⁴⁰.

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att när socialnämnden skriver ett yttrande bör det innehålla uppgifter om

- vilka brottsmisstankar som ligger till grund för det,
- på vilket sätt de åtgärder som nämnden föreslår syftar till att motverka att barnet eller den unge utvecklas ogynnsamt,
- vilken inställning barnet eller den unge har till ungdomstjänst, och
- vilken inställning barnet eller den unge har till medling.

Motsvarande rekommendationer finns i SOSFS 2008:30. Med anledning av att yttrandet kan inhämtas av både åklagare och polis ändras rubriken från ”Yttrande till åklagaren” till ”Yttrande enligt 11 § LUL”.

³⁸ Se 11 § LUL.

³⁹ Se Justitieutskottets rapport Uppföljning om unga lagöverträdare (dnr 1924-2013/14) s. 30-33.

⁴⁰ Se Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU13 Socialtjänstfrågor s. 56.

Eftersom yttrandet numera enligt 11 § LUL ska innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter, tas motsvarande rekommendation i SOSFS 2008:30 bort.

Socialstyrelsen har övervägt om även rekommendationen att yttrandet bör innehålla uppgifter om barnets eller den unges inställning till ungdomstjänst bör strykas. Eftersom barnets eller den unges inställning till ungdomstjänst är en viktig aspekt att ta hänsyn till i bedömningen av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd eller inte⁴¹, har myndigheten valt att inte ändra i rekommendationen. Ett barn har också en egen självständig rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet enligt artikel 12 barnkonventionen.

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att yttrandet vidare kan innehålla uppgifter om behov av tolk, och i så fall på vilket språk, samt behov av annat kommunikationsstöd. Rekommendationen, som är ny, syftar till att synliggöra barnets eller unges eventuella behov av stöd vid kommunikation, för på så sätt bidra till att alla barns rättigheter enligt artikel 2 och artikel 12 i barnkonventionen tillgodoses.

När åklagaren eller undersökningsledaren begär det eller nämnden finner det nödvändigt att yttrandet innefattar en redogörelse för barnets eller den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt, bör den, enligt förslaget, t.ex. beskriva hans eller hennes

- familjesituation,
- sociala relationer,
- skolgång och fritid,
- hälsa,
- attityder och värderingar,
- identitet,
- sociala beteende,
- bruk av alkohol eller andra droger, och
- tidigare kriminalitet.

I förhållande till motsvarande rekommendationer i SOSFS 2008:30 innebär det att:

- Den tidigare första strecksatsen (familj och sociala relationer) delas upp i två. Uppgifter om ”familj” ersätts av uppgifter om ”familjesituation”.
- Rekommendationen att redogörelsen bör innehålla uppgifter om den unges medborgarskap, om den unge inte är svensk medborgare, tas bort.
- Rekommendationen att redogörelsen bör innehålla uppgifter om ”hemspråk”, tas bort och ersätts uppgifter om av ”behovet av tolk, och i så fall på vilket språk” (se ovan).
- Uttrycket ”skola” ändras till ”skolgång”.
- Uttrycket ”fysiska och psykiska hälsa” ändras till ”hälsa”.
- Uttrycket ”känsl- och beteendemässiga utveckling” ersätts av ”attityder och värderingar”, ”identitet” och ”sociala beteende”.

⁴¹ Se proposition 2014/15:25 Tydligare reaktioner på ungas brottslighet s. 58.

Syftet med ändringarna är att tydliggöra vilka uppgifter som yttrandet exempelvis bör innehålla, i de fall det finns anledning att ha med en redogörelse för barnets eller den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Detta genom att i större utsträckning använda samma uttryck som i BBIC.

Slutligen innehåller förslaget en ny rekommendation om att yttrandet bör begränsas till att innehålla uppgifter som är tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad som kan ha betydelse för dels åklagarens beslut om huruvida åtal ska väckas eller straffvarning ska meddelas, dels för domstols val av påföljd. Rekommendationen syftar till att säkerställa att yttrandet inte innehåller mer information om barnet, den unge eller hans eller hennes familj än vad som behövs i förhållande till vad saken gäller.

2.2.7 Verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL – informera om ungdomstjänst och ge möjlighet att framföra önskemål

Kommunen är enligt 5 kap. 1 b § första stycket SoL skyldig att sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ska påbörjas senast två månader efter det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar mot det.

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att socialnämnden, i det fall ett barn eller en ung person har dömts till ungdomstjänst, bör informera barnet och dess vårdnadshavare eller den unge om

- vad ungdomstjänst innebär, och
- vikten av att följa de krav som följer av en dom på ungdomstjänst,

Socialstyrelsen rekommenderar vidare att socialnämnden bör ge det barn eller den unga person som har dömts till ungdomstjänst möjlighet att framföra önskemål om

- arbetsplats eller typ av arbetsplats, och
- tidpunkt för när ungdomstjänsten påbörjas.

Förslaget innebär i denna del flera förtydliganden i syfte att stärka barnrättsperspektivet när socialnämnden verkställer påföljden ungdomstjänst. I förhållande till SOSFS 2008:30 tydliggörs att socialnämnden bör informera barnet och dess vårdnadshavare eller den unge om både vad ungdomstjänst innebär och vikten av att följa de krav som följer av att barnet eller den unge har dömts till ungdomstjänst. Det sistnämnda är nytt.

Genom ändringarna tydliggörs också att socialnämnden aktivt bör ge barnet eller den unge en möjlighet att framföra önskemål om dels arbetsplats, dels tidpunkten för när ungdomstjänsten påbörjas. Syftet med detta är givetvis att säkerställa att barnet eller den unge får vara delaktiga i planeringen av ungdomstjänsten. Efter en ändring i 5 kap. 1 b § SoL år 2015 framgår av lagtexten att verkställigheten ska påbörjas senast två månader efter det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar emot det. Av förarbetena till lagändringen framgår att lagstiftarens avsikt har varit att verkställigheten av ungdomstjänst liksom hittills ska påbörjas så snart det kan ske. Ändringen innebär att verkställigheten endast i undantagsfall ska påbörjas senare än två månader efter att do-

men vunnit laga kraft. Inget hindrar att ungdomstjänsten inleds snabbare än så. Att verkställigheten inleds innan domen vunnit laga kraft förutsätter dock att socialnämnden och den unge är överens om detta. Som exempel på situationer där det kan finnas skäl att göra undantag från tvåmånadersfristen nämns i förarbetena svårigheter med att få fram en arbetsplats som är lämplig för den enskilde eller andra omständigheter kopplade till den unges personliga förhållanden.⁴²

2.2.8 Verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL – besluta om arbetsplats

När socialnämnden verkställer påföljden ungdomstjänst bestämmer den även var, dvs. på vilken arbetsplats, ungdomstjänsten ska utföras. I förarbetena till lagstiftningen framhålls att kommunerna bör kunna välja arbetsgivare utifrån lokala förhållanden och vad som är lämpligt för den unge. I förarbetena framhålls också att ungdomstjänsten förutsätter att socialtjänsten utövar ett stort mått av kontroll. En del av det är en bedömning av den tänkta arbetsplatsen.⁴³

I Brottsförebyggande rådets rapport Ungdomsvård och ungdomstjänst från 2011 framgår att såväl offentliga som ideella verksamheter och privata företag används som arbetsplatser vid ungdomstjänst. Vanliga arbetsuppgifter bland ungdomar som gjorde sin ungdomstjänst inom offentlig sektor eller inom en ideell verksamhet var vaktmästarsysslor, fastighetsskötsel och parkarbete. De som arbetade för en ideell verksamhet fick ofta hjälpa till i en butik eller hjälpa till i någon idrottsverksamhet. Arbeta i kök, café eller restaurang var de vanligaste arbetsuppgifterna bland dem som gjorde sin ungdomstjänst inom ett privat företag. I vissa kommuner var köksarbete på hamburgerkedjor vanligt [11].

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att socialnämnden, innan nämnden fattar beslut om var ungdomstjänsten ska verkställas, bör kontrollera att den tilltänkta arbetsplatsen bl.a. kan ge barnet eller den unge meningsfulla arbetsuppgifter och det stöd som behövs för att utföra arbetsuppgifterna. Nämnden bör tillsammans med barnet eller den unge göra ett besök på den tilltänkta arbetsplatsen.

Liknande rekommendationer, men med delvis annan formulering, finns i SOSFSF 2008:30. Där anges dock att socialnämnden bör kontrollera att den tilltänkta ungdomstjänstplatsen uppfyller de krav som nämnden ställer på den för att ungdomstjänsten ska kunna verkställas, t.ex. att den unge kan beredas meningsfulla arbetsuppgifter på arbetsplatsen, och få det stöd som han eller hon behöver. I och med ändringen flyttas fokus från vilka krav respektive socialnämnd ställer på ungdomstjänstplatserna till vad varje socialnämnd bör kontrollera innan den beslutar om var ungdomstjänst ska verkställas.

Syftet med ändringen är dels att bidra till en större likhet över landet, dels att rekommendationen ska bli lättare att läsa.

I förslaget rekommenderas vidare att om barnet eller den unge har föreslagit en arbetsplats bör nämnden tillmötesgå önskemålet, under förutsättning att det är till barnets bästa och förenligt med nämndens krav på ungdomstjänstplatser.

⁴² Se prop. 2014/15:25 s. 64 f.

⁴³ Se proposition 2005/06:165 Ingripanden mot unga lagöverträdare s. 67-69 och prop. 2014/15:25 s. 44.

Delvis samma rekommendation finns i SOSFS 2008:30. Förslaget innebär ett tydliggörande av att barnets bästa alltid ska beaktas när socialnämnden beslutar om arbetsplats, även i de fall den unge själv har framfört ett önskemål om arbetsplats⁴⁴.

2.2.9 Verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL – utse handledare

Av 5 kap. 1 b § andra stycket SoL följer att socialnämnden ska utse en handledare för den unge som dömts till ungdomstjänst.

Som framgått ovan framhålls i förarbetena till lagstiftningen att ungdomstjänsten förutsätter att socialtjänsten utövar ett stort mått av kontroll. En del av det är att kontrollera lämpligheten hos den tilltänkta handledaren⁴⁵.

I förslaget rekommenderas att socialnämnden, innan nämnden utser en handledare för barnet eller den unge bör göra en bedömning av om den tilltänkta personen är lämplig för uppdraget. Nämnden kan t.ex.

- träffa personen,
- överväga om personen ska visa upp ett utdrag ur Polismyndighetens belastningsregister, och
- efter samtycke från personen kontakta eventuella referenspersoner.

Delvis motsvarande rekommendationer finns i SOSFS 2008:30. I förslaget tydliggörs att samtliga strecksatser handlar om vad socialnämnden bör göra för att bedöma om den tilltänkte handledaren är lämplig för uppdraget. Liksom tidigare är det fråga om exempel. Det finns därför ingenting som utesluter att socialnämnden kan göra andra kontroller för att försäkra sig om handledarens lämplighet. För att inte rutinmässigt ta in mer information om den tilltänkte handledaren än socialnämnden behöver för att avgöra om personen är lämplig för uppdraget har Socialstyrelsen valt att ta bort den tidigare rekommendationen att socialnämnden bör inhämta uppgifter från socialtjänstens register. Det utesluter givetvis inte att socialnämnden, med den tilltänkte handledarens samtycke, ändå kan begära uppgifter från registret i de fall det bedöms lämpligt. Av samma anledning har Socialstyrelsen ändrat rekommendationen att socialnämnden bör begära att den tilltänkte handledaren uppvisar ett utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister till att socialnämnden bör *överväga* om personen ska visa upp motsvarande registerutdrag.

2.2.10 Verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL – upprätta arbetsplan

Av 5 kap. 1 b § andra stycket SoL framgår vidare att socialnämnden ska bestämna det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan.

En arbetsplan för ungdomstjänst ska innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla, det lägsta och det högsta antalet timmar som den dömde har att fullgöra per vecka eller månad samt de övriga villkor

⁴⁴ Se 1 kap. 2 § SoL.

⁴⁵ Se prop. 2005/06:165 s. 69.

som är nödvändiga för verksamheten. Arbetsplanen ska också innehålla uppgifter om innehållet i och omfattningen av annan särskilt anordnad verksamhet. Det framgår av 5 kap. 1 d § socialtjänstförordningen.

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att arbetsplanen, utöver de uppgifter som anges i 5 kap. 1 d § SoF, bör innehålla namn på och kontaktuppgifter till

- handledaren,
- eventuella andra kontaktpersoner på arbetsplatsen, och
- kontaktpersoner inom socialtjänsten.

Förslaget innebär i denna del att ordet ”telefonnummer till” ändras till ”kontaktuppgifter till” för att göra rekommendationen teknikneutral.

Av 5 kap. 1 d § SoF framgår alltså att en arbetsplan bl.a. ska innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras samt de övriga villkor som är nödvändiga för verksamheten. I förslaget anges att övriga villkor t.ex. kan vara att barnet eller den unge

- håller överenskomna arbetstider,
- iakttar alkohol- och drogfrihet, och
- anmäler sjukdom eller annan frånvaro på det sätt som socialnämnden har bestämt.

Motsvarande rekommendationer finns i SOSFS 2008:30.

I förslaget anges vidare att nämnden bör upprätta arbetsplanen i samförstånd med barnet eller den unge. För att det ska vara möjligt behöver socialnämnden ha en dialog med barnet eller den unge om innehållet i planen. Ansvar att bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan är alltid socialnämndens. Att planen upprättas i samförstånd med den unge måste dock minst anses innefatta att socialnämnden informerar barnet eller den unge om innehållet i den och ger honom eller henne möjlighet att lämna synpunkter på planen. Socialstyrelsen har därför tagit bort den tidigare rekommendationen i SOSFS 2008:30 att socialnämnden bör informera den unge om innehållet i arbetsplanen.

Vidare anges i förslaget att när planen omfattar ett barn, bör nämnden informera vårdnadshavaren om innehållet i planen med beaktande av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslaget innebär ingen ändring i sak i förhållande till SOSFS 2008:30.

2.2.11 Verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL – följa upp arbetsplanen

Slutligen framgår av 5 kap. 1 b § andra stycket SoL att socialnämnden ska kontrollera att arbetsplanen följs.

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen att socialnämnden bör ha regelbunden kontakt med barnet eller den unge och handledaren för att kontrollera att arbetsplanen följs. Nämnden bör fortlöpande dokumentera hur barnet eller den unge sköter ungdomstjänsten.

Förslaget innebär ingen ändring i sak i förhållande till SOSFS 2008:30.

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen, liksom tidigare, att socialnämnden i anslutning till att ungdomstjänst avslutas bör erbjuda barnet eller den unge en uppföljande kontakt. Eftersom rekommendationen har utvidgats till att omfatta även ungdomsvård, har den fått en ny rubrik och flyttats till sista stycket i förslaget (se avsnitt 2.2.14). När det gäller uppföljning efter avslutad ungdomstjänst innebär det ingen ändring i sak.

2.2.12 Underrättelse till åklagarmyndigheten enligt 12 kap. 8 § SoL

Om en domstol har dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, ska socialnämnden enligt 12 kap. 8 § SoL underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åtgärd enligt 30 b § LUL eller 32 kap. 4 § brottsbalken, BrB.

I förslaget anges att socialnämnden bör underrätta åklagarmyndigheten om barnet eller den unge som har dömts till ungdomstjänst eller ungdomsvård t.ex.

- uteblir från arbetspass vid upprepade tillfällen och utan godtagbara skäl,
- begär brott på arbetsplatsen,
- vägrar att medverka i beslutade insatser utan godtagbara skäl, eller
- helt eller delvis inte kan genomföra utdömd ungdomstjänst eller planerade vårdinsatser inom rimlig tid på grund av skada.

Åklagarmyndigheten bör även underrättas om de beslutade insatserna kan genomföras först efter lång tid eller inte längre står till buds.

Vidare anges i förslaget att underrättelsen bör vara skriftlig och innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att åklagaren ska kunna ta ställning till vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av 30 b § LUL eller 32 kap. 4 § BrB.

Förslaget innebär i förhållande att rekommendationen om rutiner i SOSFS 2008:30 har tagits bort. Som framgått ovan innebär detta ingen ändring i sak. I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts för att rekommendationerna ska bli lättare att läsa.

2.2.13 Särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § andra stycket SoL och 22 § LVU

Av 3 kap. 6 b § andra stycket SoL framgår att nämnden får utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för en person som inte har fyllt 21 år om han eller hon har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende, om den unge begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får en sådan kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får en särskilt kvalificerad kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

Av 22 § första stycket LVU framgår att socialnämnden får besluta att den som är under 20 år ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, om det kan antas att han eller hon till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte

kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare.

Socialnämnden får också enligt 22 § fjärde stycket LVU besluta att den som är under 20 år ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, om han eller hon har dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § BrB och vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att socialnämnden innan den utser en särskilt kvalificerad kontaktperson för barnet eller den unge bör säkerställa att den tilltänkta personen är lämplig för uppdraget och har den kompetens som behövs med utgångspunkt i uppdragets innehåll och svårighetsgrad. Nämnden bör t.ex.

- träffa personen
- be att personen uppvisar ett utdrag ur Polismyndighetens belastningsregister.
- efter samtycke från personen kontakta eventuella referenspersoner.

Den särskilt kvalificerade kontaktpersonen bör få kontinuerligt stöd och handledning i sitt uppdrag.

Ändringarna innebär i förhållande till SOSFS 2008:30 bl.a. att:

- Rekommendationerna i förslaget även avser sådana särskilt kvalificerade kontaktpersoner som socialnämnden sedan 2015 kan utse med stöd av 22 § fjärde stycket LVU.
- Socialstyrelsens rekommendation att socialnämnden bör utarbeta rutiner för rekryteringen av särskilt kvalificerade kontaktpersoner tas bort, se ovan.
- Det tydliggörs att nämnden bör träffa den person som är tilltänkt för uppdraget.
- Uttrycket ”Rikspolisstyrelsens belastningsregister” ändras till ”Polismyndighetens belastningsregister”.
- Rekommendationen att socialnämnden bör inhämta uppgifter från socialtjänstens register tas bort. Om sådana uppgifter ska hämtas in eller inte behöver avgöras i det enskilda fallet. Socialstyrelsen anser inte att det finns skäl att ha en allmän rekommendation att sådana uppgifter alltid bör inhämtas.
- Rekommendationerna under rubriken ”uppdraget” tas bort (se avsnitt 2.1).

2.2.14 Uppföljning enligt 5 kap. 1 § SoL

Socialnämnden har en skyldighet att med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som visat tecken på ogynnsam utveckling⁴⁶. Som ett led i det kan socialnämnden komma överens med barnet eller den unge om en uppföljande kontakt i samband med att ungdomsvård eller ungdomstjänst avslutas. Genom den uppföljande kontakten kan socialnämnden få nödvändig information om huruvida barnet eller den unge har behov av ytterligare stöd från socialtjänsten efter avslutad påföljd.

⁴⁶ Se 5 kap. 1 § 7 SoL.

Socialstyrelsen rekommenderar i förslaget att socialnämnden bör erbjuda barnet eller den unge en uppföljande kontakt i anslutning till att ungdomstjänst eller ungdomsvård avslutas.

Syftet med rekommendationen är att tydliggöra socialnämndens ansvar för uppföljning efter avslutad påföljd så att barnet eller den unges eventuella behov av ytterligare stöd från socialtjänsten uppmärksammas.

Rekommendationen i förslaget motsvaras delvis av rekommendationer i SOSFS 2008:30. Förslaget innebär att rekommendationen ändras från att gälla uppföljande samtal efter avslutad ungdomstjänst och avslutad insats i form av särskilt kvalificerad kontaktperson till att gälla *uppföljande kontakt* efter avslutad ungdomstjänst eller *ungdomsvård*. Det finns ingenting som utesluter att ungdomsvård kan innefatta ett beslut om särskilt kvalificerad kontaktperson, men den kan också innefatta helt andra insatser från socialtjänsten. Socialstyrelsen anser att det är rimligt att erbjudandet om en uppföljande kontakt ges oavsett om påföljden som avslutas är ungdomstjänst eller ungdomsvård. Förslaget till rekommendation om erbjudande om en uppföljande kontakt omfattar därför all avslutad ungdomsvård, oavsett vad den består i.

3 Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd

Alternativa lösningar till allmänna råd kan vara olika former av stödmaterial, så som handböcker eller kunskapsstöd, eller utbildningsinsatser riktade till kommunernas socialtjänst. Socialstyrelsens bedömning är att socialtjänstens behov av stöd är av en sådan karaktär att allmänna råd tillsammans med handbok och kunskapsstöd är den mest ändamålsenliga lösningen för att uppnå syftet (se avsnitt 2.1).

4 Berörda av regleringen

Socialstyrelsens allmänna råd riktar sig till socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen har ansvaret för barnet eller den unge och den personal som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som gäller unga lagöverträdare eller verkställighet av påföljder. Rekommendationerna berör barn och unga som är misstänkta för eller dömda för brott och barnets vårdnadshavare. Rekommendationerna berör barn och unga i olika åldersgrupper:

Barn och unga under 21 år (som är misstänkta för eller har begått ett brott):

- kompetens enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL
- utredning enligt 11 kap. 1 § SoL – bedöma risk för ogynnsam utveckling
- särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § andra stycket SoL och 22 § LVU (den sistnämnda berör barn och unga under 20 år)
- erbjudande om medling enligt 5 kap. 1 c § SoL

Barn som har fyllt 15 år och unga under 21 år (som har begått brott och dömts av domstol till ungdomstjänst eller ungdomsvård):

- verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL
- underrättelse till åklagarmyndigheten enligt 12 kap. 8 § SoL

Barn som har fyllt 15 men inte 18 år:

- utredning enligt 11 kap. 1 § SoL – överväga åtgärd vid häktning
- yttrande enligt 11 § LUL (omfattar även unga som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år)

Rekommendationerna om verkställighet av ungdomstjänst berör indirekt även personer som arbetar på den tilltänkta arbetsplatsen.

5 Konsekvenser för barn

5.1 Analysens syfte och avgränsningar

Förslaget till allmänna råd syftar till att stärka socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks för brott eller har begått brott, särskilt barnrättsperspektivet i verksamheten.

Som framgått ovan används begreppen barn och unga istället för unga lagöverträdare i förslaget när det är relevant och lämpligt. Syftet är att på ett tydligare sätt synliggöra barnrättsperspektivet i socialtjänstens verksamhet.

Som anges ovan (avsnitt 4) berör förslaget barn och unga i olika åldrar beroende på sammanhang. Det omfattar barn som är aktuella hos socialtjänsten för att de är misstänkta för att ha begått ett brott eller är dömda till en påföljd på grund av brott. När det gäller barn under 15 år ligger hela ansvaret för insatser på socialnämnden då barnet inte är straffmyndigt. För barn mellan 15 och 18 år är ansvaret delat mellan socialtjänsten och rättsvårdande myndigheter. Barnet kan dels få insatser med stöd av SoL, dels påföljder som beslutas av domstol. Socialtjänsten har då ansvaret för att verkställa vissa av dessa, t.ex. ungdomstjänst.

Såväl flickor som pojkar berörs av de allmänna råden även om pojkar är överrepresenterade i gruppen (se avsnitt 6).

Rekommendationerna i förslaget berör såväl barn som unga (dvs. personer som har fyllt 18 men inte 21 år). Barnkonsekvensanalysen i detta avsnitt berör dock bara barn, dvs. personer under 18 år.

Socialstyrelsen har avgränsat analysen till de delar av förslaget som är nya eller som utgör väsentligare ändringar i sak i förhållande till de nu gällande allmänna råden. Utifrån detta omfattar analysen följande rekommendationer.

- utredning enligt 11 kap. 1 § SoL
- yttrande enligt 11 § LUL
- verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL
- uppföljning enligt 5 kap. 1 § SoL

5.2 Analys

Ett syfte med förslaget är, som ovan nämnts, att stärka barnrättsperspektivet i socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks för brott eller har begått brott. Barnkonventionens grundprinciper – artikel 2 (rätt till icke-diskriminering), artikel 3.1 (barnets bästa), artikel 6 (rätt till liv, överlevnad och utveckling) och artikel 12 (respekt för barnets åsikter) – är centrala. Men också vissa andra rättigheter aktualiseras.

Principen om icke-diskriminering aktualiseras i samband med den föreslagna rekommendationen kring utredning enligt 11 kap. 1 § SoL och standardiserade bedömningsmetoder. Syftet med rekommendationen är att tydliggöra vilken inriktning en utredning som gäller ett barn bör ha, att skapa förutsättningar för likvärdiga bedömningar av risken för återfall i brott och ogynnsam utveckling i övrigt, och att öka förutsättningarna för likvärdiga bedömningar oavsett var i landet de görs och vem som gör dem. Den föreslagna rekommendationen kan förväntas leda till en ökad användning av sådana bedömningsmetoder. Artikel 6 ålägger staterna att till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Begreppet utveckling handlar inte enbart om att förbereda barnet på vuxenlivet. Det handlar om att erbjuda barnet bästa möjliga förhållanden för barndomen, för barnets liv här och nu [12]. Rekommendationen kan bidra till att socialtjänsten får bättre förutsättningar att uppmärksamma vilka barn som har en risk för återfall i brott och annan ogynnsam utveckling.

Barnrättskommittén har lämnat rekommendationer till Sverige om unga lagöverträdare. Sverige uppmanas att fortsätta sitt arbete med att rättsskipningssystemet för unga lagöverträdare fullt ut ska överensstämma med konventionen och andra internationella normer. Bland annat uppmanar kommittén Sverige att verka för alternativ till frihetsberövande och häktning och säkerställa att frihetsberövande, inklusive anhållande och häktning i väntan på rättegång, används som sista utväg och under kortast möjliga tid, och att detta regelbundet omprövas av en domare med sikte på att frihetsberövandet ska upphöra.⁴⁷

Barnrättskommittén har också uttryckt att frihetsberövande har negativa konsekvenser för barnets utveckling och hämmar barnets återanpassning till samhället, samt att sätta barnets bästa i främsta rummet till exempel betyder att rättsskipningens traditionella syften, som att undertrycka/bestraffa, måste ersättas med rehabilitering och reparativ rättvisa när det gäller unga lagöverträdare⁴⁸.

Även Barnombudsmannen har belyst frågan i sin årsrapport från 2013. Barnombudsmannen lyfter där bland annat att flera av de ungdomar som intervjuades i samband med rapporten ansåg att de inte hade fått tillräckligt med stöd från socialtjänsten. I första hand efterfrågade ungdomarna hjälp för att inte återfalla i brottslighet [9].

Syftet med förslagets nya rekommendation om att överbäga åtgärd vid häktning är att tydliggöra socialtjänstens ansvar att vidta åtgärder när ett barn riskerar att häktas eller har häktats och om möjligt minska antalet barn som sitter i häkte.

⁴⁷ CRC/C/SWE/CO/5, p. 58 b.

⁴⁸ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 10 – Barnets rättigheter inom rättsskipning för unga lagöverträdare, CRC/C/GC/10, p. 10 och 11.

Icke-diskriminering innebär inte att alla behandlas exakt likadant. Skyldigheten att inte diskriminera kräver att konventionsstaten aktivt identifierar individuella barn och grupper av barn som kan behöva särskilda åtgärder för att deras rättigheter ska kunna tillgodoses. Enligt förslaget rekommendation om yttrande enligt 11 § LUL, kan sådant yttrande innehålla uppgift om behov av tolk respektive behov av annat kommunikationsstöd. Sådana uppgifter är relevanta för att ett barn som inte behärskar svenska tillräckligt bra eller som har en funktionsnedsättning som gör att han eller hon behöver stöd i sin kommunikation ska få bättre förutsättningar att ta till vara sin rätt att kunna uttrycka sina åsikter och tillgodogöra sig information. Uppgifterna kan också bidra till att andra myndigheter som använder yttrandet som underlag i sin verksamhet uppmärksammas på barnets behov och därmed får bättre förutsättningar att tillgodose barnets rättigheter. Den föreslagna rekommendationen stärker också barnets rättigheter utifrån artikel 12.

Rekommendationen föreslås också få ett nytt stycke som handlar om att yttrandet bör begränsas till att innehålla uppgifter som är tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga. Avsikten är att begränsa omfattningen av känsliga uppgifter som inte är nödvändiga för ärendet, och som blir offentliga uppgifter när yttrandet når domstolen. Detta är i linje med artikel 16, enligt vilken konventionsstaterna uppmanas att respektera barns rätt till personlig integritet och sekretess⁴⁹.

I förslaget rekommendation om verkställighet av ungdomstjänst, har förtydliganden gjorts vad gäller barnets rätt till information och delaktighet, nämligen att socialnämnden bör informera barnet (och dess vårdnadshavare) om vikten av att följa de krav som följer av en dom på ungdomstjänst, ge barnet möjlighet att framföra sina önskemål om arbetsplats eller typ av arbetsplats och om tidpunkten för när han eller hon ska påbörja ungdomstjänsten.

Denna förtydligade rätt för barnet korresponderar mot den del av bestämmelsen om ungdomstjänst som handlar om att nämnden bör tillmötesgå barnets eventuella önskemål om arbetsplats, under förutsättning att det är till barnets bästa. Det kan, trots barnets önskemål, finnas olika skäl mot att den önskade arbetsplatsen är lämplig. Barnets bästa ska således alltid beaktas när socialnämnden beslutar om arbetsplats.

Förslaget som rör uppföljning enligt 5 kap. 1 § SoL syftar till att tydliggöra socialnämndens ansvar för uppföljning efter avslutad ungdomstjänst eller ungdomsvård så att barnets eventuella behov av ytterligare stöd från socialtjänsten uppmärksammas. Detta är i linje med konventionsstatens skyldighet enligt artikel 6 att säkerställa bl.a. barns utveckling

I arbetet med att ta fram förslaget till allmänna råd har Socialstyrelsen tagit kontakt med myndigheter och organisationer som på olika sätt möter barn och unga i sina verksamheter. Socialstyrelsen har dock inte haft direkta kontakter med barn och har därmed inte inhämtat barns åsikter och erfarenheter direkt. Inom ramen för den förstudie som föregick arbetet kunde Socialstyrelsen, genom information från Barnombudsmannen och Brottsförebyggande rådet som intervjuat barn och unga, redogöra för vissa av barns och ungas åsikter som de kom-

⁴⁹ Se Barnrättighetskommitténs allmänna kommentar nr 4 – Ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter CRC/GC/2003/4, p. 11.

mit fram i dessa intervjuer. Bland annat framkom att barn och unga anser att de fått för lite information om sina rättigheter samt om olika personers roller.

6 Konsekvenser för jämställdhet

Socialstyrelsen bedömer att förslagen till rekommendationer inte kommer att få skilda konsekvenser för flickor och pojkar. Samtidigt kommer rekommendationerna i förslaget sannolikt att beröra något fler pojkar än flickor.

Det finns ingen nationell statistik som visar hur många barn och unga upp till 21 år som är aktuella hos socialtjänsten på grund av misstanke om brott. Statistik från Brå över personer som misstänktes för brott 2018 visar att omkring hälften (46 procent) av de personer som misstänktes för brott 2018 var 29 år eller yngre vid tidpunkten för brottet. Unga personer (15–20 år) utgjorde 20 procent av de misstänkta personerna. Av de personer som misstänktes för brott⁵⁰ 2018 i åldersgruppen 15–17 år var 13 700 män och 3 660 kvinnor. I åldersgruppen 18–20 år var 16 200 män och 3 030 kvinnor [13].

7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

Sverige är som medlemsstat bunden av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁵¹. Stadgan omfattar artiklar om bl.a. barnets rättigheter (artikel 24) och rättigheter inom rättskipning (artikel 47–50).

Inom ramen för EU-samarbetet pågår också arbete för att stärka skyddet för misstänkta eller tilltalades processuella rättigheter. I november 2009 antog Europeiska unionens råd en resolution om en färdplan för att stärka misstänkta eller åtalade personers processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden. Inom ramen för färdplanen har flera direktiv antagits och genomförts, däribland Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/800/EU av den 11 maj 2016 om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden (barnrättsdirektivet). Direktivet innehåller minimiregler om misstänkta och tilltalade barns rätt bl.a. till information, biträde av en försvarare och en individuell bedömning. Av artikel 10 framgår att medlemsstaterna ska se till att frihetsberövande av ett barn begränsas till en så kort period som möjligt och att medlemsstaterna ska se till att frihetsberövande, särskilt häktning, endast beslutas mot barn som en sista utväg. Av artikel 11 framgår att medlemsstaterna, när det är möjligt, ska se till att de behöriga myndigheterna har tillgång till alternativa åtgärder till frihetsberövande. I artikel 12 ställs även krav på hur ett frihets-

⁵⁰ Statistiken över misstänkta personer omfattar straffmyndiga personer som har blivit misstänkta för brott av polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet under referensåret, och för vilka misstanken graderats som skäligen misstänkt eller högre.

⁵¹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)

berövat barn ska behandlas. Direktivet trädde i kraft den 10 juni 2016 och ska vara genomfört i svensk rätt senast den 11 juni 2019. Genomförandet av direktivet har medfört vissa ändringar i bl.a. rättegångsbalken och häkteslagen (2010:611)⁵².

Inom ramen för färdplanen har även bl.a. Europaparlamentets och rådet direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden antagits och genomförts. I artikel 2.1 framgår att misstänkta eller tilltalade som inte talar eller förstår förfarandespråket utan dröjsmål ska få tolkning under det straffrättsliga förfarandet inför utredande och rättsliga myndigheter, inbegripet under polisförhör, alla domstolsförhandlingar och eventuella nödvändiga interimistiska förfaranden. Genomförandet av direktivet har medfört vissa ändringar i bl.a. rättegångsbalken⁵³.

8 Kostnader och intäkter för kommuner

Konsekvenserna för kommunerna gäller Socialstyrelsens ändring av nu gällande allmänna råd (SOSFS 2008:30) om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare. Socialstyrelsen bedömer att flertalet av de föreslagna ändringarna inte kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna. Förslaget innehåller enbart allmänna råd. Socialnämndens ansvar och skyldigheter följer redan av lag eller förordning. Många av de åtgärder som följer av förslaget utförs också redan idag av kommunerna.

Genomgående i förslaget har de särskilda rekommendationerna om rutiner i verksamheten, som fanns i SOSFS 2008:30, tagits bort med hänvisning till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Enligt SOSFS 2011:9 ska den som bedriver socialtjänst, för varje aktivitet utarbeta och fastställa de rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet⁵⁴. Förslaget kan därför leda till att verksamheterna ser över och eventuellt reviderar sina rutiner. Sannolikt kommer verksamhetschef eller liknande behöva informera medarbetarna om de nya rekommendationerna.

8.1 Antal berörda

Som framgått i avsnitt 2.4 riktar sig förslaget till socialnämnden i den kommun som enligt SoL har ansvaret för barnet eller den unge och den personal som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som gäller unga lagöverträdare eller verkställighet av påföljder.

I Sverige finns det 290 kommuner. Varje kommun har i sin tur en eller flera nämnder som utför de uppgifter som ligger på socialnämnden enligt lag⁵⁵. I tabell 1 redovisas exempel på månadslön för några personalkategorier vid socialkontoren.

⁵² Se proposition 2018/19:71 *Genomförande av barnrättsdirektivet och några andra straffprocessuella frågor*.

⁵³ Se proposition 2013/14:157 *Misstänkts rätt till insyn vid frihetsberövanden*.

⁵⁴ Se 4 kap. 4 § SOSFS 2011:9.

⁵⁵ Se 2 kap. 4 § SoL.

Tabell 1. Månadslön uppdelat på personalkategori

Personalkategori	Månadslön kr	Månadslön inkl sociala avgifter, kr ⁵⁶	Timlön inkl. sociala avgifter
Verksamhetschef	46 200	85 008	531
Socialsekreterare	33 800	62 192	389
Handläggare	32 900	60 536	378

Källa: SCB lönedatabasen 2017

Det finns ingen samlad statistik som visar hur många barn som aktualiseras hos socialtjänsten på grund av misstanke om brott varje år.

Av Brottsförebygganderådets statistik framgår att omkring 17 400 av de personer som misstänktes⁵⁷ för brott 2018 var 15 – 17 år och att omkring 19 200 var 18 – 20 år [13]. Antalet som döms till påföljd för brott är dock betydligt färre. Brå:s statistik över personer lagförda för brott⁵⁸ visar att antalet domslut med ungdomsvård eller ungdomstjänst som huvudpåföljd år 2017 var 1 450 respektive 1 440 [14].

8.2 Socialstyrelsens rekommendationer – konsekvenser av ändringarna

Socialstyrelsens rekommendationer om kompetens enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL

Socialstyrelsens ändring från ”den utredare som” till ”den personal som” får inga ekonomiska konsekvenser för kommunerna då den formella kompetensen inte regleras genom rekommendationen.

Socialstyrelsens rekommendationer om utredning enligt 31 § LUL

Socialstyrelsens förslag om begäran om utredning enligt 31 § andra stycket LUL motsvarar rekommendationerna i andra stycket under rubriken Polisutredning i nuvarande allmänna råd. Ändringarna som förslaget medför innebär inte några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Socialstyrelsens rekommendationer om utredning enligt 11 kap. 1 § SoL

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen att socialnämnden, i en utredning bör göra en bedömning av om ett barn eller en ung person som är misstänkt för att ha begått brott riskerar att återfalla i brott eller att utvecklas ogynnsamt i övrigt. Socialnämndens skyldighet att inleda utredning framgår av 11 kap. 1 § SoL. Socialstyrelsens förslag innebär närmast en rekommendation om vilken inriktning en utredning som gäller ett barn eller en ung person som är misstänkt för att

⁵⁶ Tillväxtverket, Ekonomiska effekter av nya regler. Schablonvärdet om 1,84 % som inkluderar semesterersättning, arbetsgivaravgifter samt en overheadkostnad.

⁵⁷ Statistiken över misstänkta personer omfattar straffmyndiga personer som har blivit misstänkta för brott av polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet under referensåret, och för vilka misstanken graderats som skäligen misstänkt eller högre.

⁵⁸ I statistiken över personer lagförda för brott redovisas de lagföringsbeslut som fattats av åklagare och domstol under ett kalenderår, det vill säga fällande domslut, godkända straffrelägganden och meddelade åtalsunderlåtelse.

ha begått brott bör ha. Många kommuner arbetar sannolikt redan på detta sätt, och förslaget bedöms i denna del inte innebära några ökade kostnader för kommunerna.

I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen vidare att socialnämnden bör överväga om det är lämpligt att använda standardiserade bedömningsmetoder vid riskbedömningen och i så fall vilken eller vilka. Det finns flera olika standardiserade bedömningsmetoder. Socialstyrelsens förslag innehåller ingen rekommendation om vilken eller vilka standardiserade bedömningsmetoder som socialnämnden bör använda. Det ingår istället i det övervägande som socialnämnden behöver göra. Det varierar mellan kommunerna om man redan idag använder någon standardiserad bedömningsmetod och i så fall vilken (se avsnitt 2.2.3). Att börja använda en standardiserad bedömningsmetod innebär som regel en viss kostnad för en kommun, t.ex. i form av utbildningsinsatser för den personal som ska använda metoden eller kostnader för inköp av datorstöd i form av programvara. Det kan också innebära ökade kostnader för drift för att samtal med barnet och hans eller hennes vårdnadshavare eller den unge tar längre tid än tidigare. Det kan också innebära att moment som bedömning av resultat och återkoppling tillkommer eller tar längre tid för socialsekreteraren eller att nya rutiner för verksamheten behöver tas fram. Det är dock svårt att bedöma totalkostnaderna då de olika metoderna skiljer sig åt när det gäller kostnader för inköp och drift.

För den kommun som exempelvis vill börja använda instrumentet SAVRY krävs att personalen går en utbildning om fyra heldagar på plats i Stockholm. Kostnad för utbildningen är 10 500 kr exkl. moms per person. Resa, logi och lunch bekostas av arbetsgivaren [15]. Kommunen betalar ingen licenskostnad för att använda instrumentet. Däremot kan vissa arbetsmoment ta längre tid för socialsekreteraren att utföra. Själva arbetet när man använder instrumentet tar mellan 6 och 10 timmar för socialsekreteraren att genomföra. Då ingår genomläsning av aktmaterial, samtal med ungdom, föräldrar, skola och eventuellt ytterligare referenter, samt skattning. Skattningen tar ca en timme att utföra [16]. Vissa av momenten ingår i det vanliga utredningsarbetet, men kan ta längre tid för socialsekreteraren som använder SAVRY beroende på ärendets karaktär och hur van socialsekreteraren är att använda instrumentet. Kostnad för tidsåtgång per ärende (6-10 tim) för att använda instrumentet är för en socialsekreterare 2 334 kr till 3 890 kr.

Socialstyrelsens rekommendationer om att överväga åtgärd vid häktning ersätter en tidigare rekommendation om förhandsbedömning vid information om risk för häktning. Socialnämndens ansvar att vidta åtgärder till skydd och stöd för barn som riskerar att häktas eller har häktats följer av SoL och LVU. Rekommendationen i förslaget innebär närmast en påminnelse om detta.

Under 2018 häktades 150 barn i åldrarna 15–17 år. En övervägande andel handlades på åklagarkammare vid landets fyra största städer [5].

Kostnaderna för kommunerna är svåra att beräkna, men förslaget kan dock innebära att övervägande och dokumentation tar något mer tid för socialsekreteraren än tidigare. Hur mycket tid det kommer att ta är svårt att beräkna, det beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Socialstyrelsens rekommendationer om erbjudande om medling enligt 5 kap. 1 c § SoL

Förslagets rekommendationer om erbjudande om medling enligt 5 kap. 1 c § SoL har arbetats om språkligt i förhållande till SOSFS 2008:30. Vissa ändringar har också gjorts för att tydliggöra att socialnämnden bör fråga barnet eller den unge om samtycke till kontakt med medlingsverksamheten, och under vilka förutsättningar det bör ske. Syftet med rekommendationerna i förslaget är, om möjligt, att fler barn och unga som är misstänkta för brott blir erbjudna att delta i medling. Kommunen har dock redan idag ansvar enligt 5 kap. 1 c § SoL för att sörja för att medling kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år. Rekommendationen ställer inte krav på ytterligare möten med barnet, dennes vårdnadshavare eller den unge. Förslaget kan antas innebära några minuters ökad tidsåtgång per ärende för kommunerna när ansvarig socialsekreterare frågar barnet eller den unge om samtycke till kontakt med medlingsverksamheten, informerar eventuell vårdnadshavare och dokumenterar detta.

Socialstyrelsens rekommendationer om yttrande enligt 11 § LUL

Socialtjänstens ansvar att skriva yttrandet samt vad yttrandet ska innehålla regleras i 11 § LUL. I förhållande till SOSFS 2008:30 innebär förslaget ett förtydligande i fråga om vilka uppgifter som ett yttrande bör eller kan innehålla.

Underlaget till yttrandet tas fram inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. När socialtjänsten gör utredningen använder merparten av landets kommuner barns behov i centrum (BBIC) som är ett arbetssätt för social barn- och ungdomsvård. BBIC är anpassat efter socialtjänstens regelverk och innehåller en struktur för handläggning, genomförande och uppföljning av myndighetsutövning. Dokumentationsstöd finns idag i lokala verksamhetssystem i socialtjänsten. I en kommun som har BBIC-licens får den personal som handlägger ärenden inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård redan idag en grundutbildning på sin arbetsplats eller inom sin region.

De kommuner som har egna mallar för yttranden enligt 11 § LUL behöver se över vilka ändringar som behöver göras i det lokala dokumentationsstödet för att det ska stödja de uppgifter som bör besvaras i yttrandet. Hur stora dessa kostnader blir beror bl.a. på hur kommunens avtal med leverantören av dokumentationssystemet ser ut. Kommunerna betalar som regel en licensavgift för sitt verksamhetssystem per år. Det kan dock se olika ut vad som ingår när det gäller uppdatering av system. Det är därför svårt att beräkna kostnaderna för kommunerna på nationell nivå.

Förändringarna som förslaget innebär medför sannolikt att verksamhetschefen behöver se över vad som bör eller kan ingå i ett yttrande och informera medarbetarna om detta. Socialstyrelsen uppskattar den tidsåtgången till fem timmar och den totala administrativa kostnaden uppskattas till 2 655 kr.

Socialstyrelsens rekommendationer om verkställighet av ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § SoL

Socialstyrelsens förslag innebär i förhållande till SOSFS 2008:30 förtydliganden om att socialnämnden, innan ett barn eller ung person påbörjar ungdomstjänst, bör informera honom eller henne och eventuell vårdnadshavare även om vikten

av att följa de krav som följer av ungdomstjänsten. Förslaget innebär vidare att socialnämnden bör undersöka om barnet eller den unge själv har några önskemål om arbetsplats eller om när han eller hon ska påbörja ungdomstjänsten. Socialtjänsten träffar redan idag barnet, barnets vårdnadshavare, eller den unge vid verkställighet av ungdomstjänst. Förslaget kan dock innebära att mötet tar något mer tid.

Socialstyrelsen rekommenderade i SOSFS 2008:30 att socialnämnden bör begära att en tilltänkt handledare uppvisar ett utdrag från belastningsregistret. I förslaget rekommenderar Socialstyrelsen istället att socialnämnden bör *överväga om* den tilltänkte handledaren ska uppvisa ett sådant utdrag. Detta kan i det enskilda fallet innebära en liten tidsbesparing för socialnämnden.

Socialstyrelsens rekommendationer om underrättelse till åklagarmyndigheten enligt 12 kap. 8 § SoL

Ändringarna i rekommendationerna om underrättelse till åklagarmyndigheten enligt 12 kap. 8 § SoL är inte av en sådan karaktär att de innebär några kostnadsökningar för kommunerna.

Socialstyrelsens rekommendationer om särskild kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § andra stycket SoL och 22 § LVU

Förändringarna i Socialstyrelsens rekommendationer om särskild kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § andra stycket SoL och 22 § LVU är inte av en sådan karaktär att de medför några kostnadsökningar för kommunerna. I förslaget tydliggörs att nämnden bör träffa den tilltänkta personen. Detta görs redan idag, och bedöms inte heller medföra några ökade kostnader för kommunerna.

Förslaget innebär dock att den allmänna rekommendationen att socialnämnden bör inhämta uppgifter från socialtjänstens register angående en tilltänkt särskild kvalificerad kontaktperson tas bort. Om sådana uppgifter ska hämtas in eller inte behöver avgöras i det enskilda fallet. Förändringen kan därför innebära en viss tidsbesparing för kommunen i det enskilda fallet.

Socialstyrelsens rekommendationer om uppföljning enligt 5 kap. 1 § SoL

Socialstyrelsens rekommendationer om uppföljning efter avslutad ungdomstjänst eller ungdomsvård motsvaras delvis av rekommendationer i SOSFS 2008:30. Förslaget innebär att rekommendationen ändrats från att gälla uppföljande samtal efter avslutad ungdomstjänst och avslutad insats i form av särskilt kvalificerad kontaktperson till att gälla uppföljande kontakt efter avslutad ungdomstjänst eller ungdomsvård. Rekommendationen om erbjudande om en uppföljande kontakt i förslaget omfattar därför all avslutad ungdomsvård, oavsett vad den består i. Förslaget bedöms innebära marginellt ökad tidsåtgång för kommunerna för att framföra erbjudandet till barnet eller den unge och dokumentera överenskommelsen. Genom den uppföljande kontakten kan socialnämnden få nödvändig information om huruvida barnet eller den unge har behov av ytterligare stöd från socialtjänsten.

9 Effekter för företag

De föreslagna rekommendationerna avser socialnämndens ansvar och arbete och kommer inte få några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser

Socialstyrelsen planerar att fatta beslut om rekommendationerna i december 2019. I anslutning till att de allmänna råden publiceras kommer Socialstyrelsen att publicera en uppdaterad kompletterande handbok och ett kunskapsstöd för socialtjänstens arbete med barn och unga som begår brott.

Kontaktperson

Cecilia Molinder Berglund, jurist
cecilia.molinder-berglund@socialstyrelsen.se
Telefon: 075-247 33 21

Referenser

1. Kompetenssatsning inom den sociala barn- och ungdomsvården – slutredovisning av uppdraget. Socialstyrelsen; 2017.
2. Om standardiserade bedömningsmetoder. Socialstyrelsen; 2012.
3. Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007, 2010, 2013 och 2016 – Kommunala enhetschefer om EBP under ett decennium. Socialstyrelsen; 2017.
4. Öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård. Socialstyrelsen; 2018.
5. Åklagarmyndighetens årsredovisning 2018. Åklagarmyndigheten; 2019.
6. Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015. Åklagarmyndigheten; 2016.
7. Åklagarmyndighetens årsredovisning 2016. Åklagarmyndigheten; 2017.
8. Att minska isolering i häkte – Lägesbild och förslag. Rapport 2017:6. Brottsförebyggande rådet; 2017.
9. Från insidan – Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte. Barnombudsmannen; 2013.
10. Medling vid brott avseende unga lagöverträdare – Uppföljning av hur kommunerna arbetar med medling samt analys av behov av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten. Socialstyrelsen; 2012.
11. Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare. Rapport 2011:10. Brottsförebyggande rådet; 2011.
12. Handbok om barnkonventionen. UNICEF; 2008.
13. Kriminalstatistik 2018 – Misstänkta personer. Brottsförebyggande rådet; 2019.
14. Kriminalstatistik 2017 – Personer lagförda för brott. Brottsförebyggande rådet; 2018.

15. SAVRY. Utbildningar. Hämtad 2019-06-13 från <https://www.savry.se/kommande-utbildningar/>
16. Socialstyrelsen. Metodguiden. Hämtad 2019-06-13 från <https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/savry-structured-assessment-of-violence-risk-in-youth/>