

Stockholm 2017-03-08

Dnr 1924-2013/14

Uppföljning om unga lagöverträdare

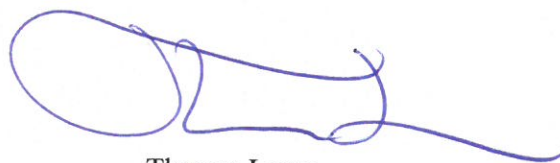
Förord

Inom ramen för justitieutskottets arbete med uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde uppdrog utskottet den 15 april 2014 utvärderings- och forskningssekretariatet att ta fram ett underlag för en uppföljning av den ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som trädde i kraft i mars 2012.

Uppdraget inleddes vid sekretariatet efter justitieutskottets beslut. En information och avstämning om uppdragets fortskridande gavs till utskottet i februari 2015. En preliminär promemoria färdigställdes i mitten av oktober 2015 och överlämnades till utskottets kansli. Föreliggande promemorian har nu slutligt färdigställts i februari 2017, men ingen ytterligare informationsinhämtning eller analysbehandling av vidtagna eller planerade åtgärder har genomförts sedan oktober 2015.



Thomas Lindstam
Kanslichef



Thomas Larue
Sekretariatschef

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Uppföljningens syfte	6
1.3 Uppföljningens genomförande och avgränsningar	7
2 Utgångspunkter för uppföljningen	8
2.1 Brottslighet bland ungdomar	8
2.2 Organisation och uppdrag – Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten	10
2.3 Ansvar för att leda förundersökningar mot unga	12
2.4 Särskilda skyndsamhetskrav vid handläggning av ungdomsären - sexveckorsfristen	14
2.5 Riktlinjer för handläggning av ungdomsbrott	15
2.6 Vårdnadshavares och socialnämnds roll i processen	15
2.7 Rätten till offentlig försvarare	17
3 Uppföljningens iakttagelser	18
3.1 Utvecklingen av handläggningstiden för ungdomsären	18
3.2 Polisens kompetens att leda förundersökningar i ungdomsären	26
3.3 Socialtjänstens roll	30
3.4 Förekomsten av offentlig försvarare vid inledande förhör med unga	35
4 Uppföljningens slutsatser	40
4.1 Handläggningstider för unga lagöverträdare	40
4.2 Olika syn på tillämpningen av tidsfristen	41
4.3 Kompetensutveckling viktigt i ungdomsären	42
4.4 Polisens samarbete med åklagarmyndigheten och socialtjänst	43
4.5 Förekomsten av offentlig försvarare vid inledande förhör med unga	44
Referenser	46

Sammanfattning

Uppföljningens frågeställningar

Sedan 2012 är polisen förundersökningsledare i alla ärenden av enkel beskaffenhet, även ungdomsärenden. Justitieutskottet har i sin uppföljning haft fokus på att besvara frågan om ändringen av lagen (1964:167) om unga lagöverträdare (LUL), där polisens möjligheter att leda förundersökningar i ungdomsärenden utökades, har påverkat handläggningstiderna, och då särskilt tiden för förundersökningar. Vidare har utskottet studerat vilka kompetensinsatser som gjorts vid polismyndigheten för att möta ändringen och vad förändringen inneburit för åklagarnas resurser. Avslutningsvis har frågan om ungas rätt till offentlig försvarare studerats.

Uppföljningens iakttagelser och slutsatser

Handläggningstider för unga lagöverträdare

När det gäller unga lagöverträdare finns det ett särskilt starkt intresse av en snabb reaktion från rättsväsendet. För ungdomsärenden finns därför ett särskilt skyndsamhetskrav – den s.k. sexveckorsfristen (4 § LUL).

Ett viktigt skäl till ändringen i 3 § LUL var förhoppningen om att tiden för förundersökningar skulle kunna kortas. Även om det finns vissa indikatorer på att den samlade handläggningstiden i ungdomsärenden minskat något har det visat sig svårt att närmare avgöra hur handläggningstiden har utvecklats och i vilken utsträckning sexveckorsfristen efterlevs. Detta beror bl.a. på det saknas en heltäckande nationell statistik. Bristerna i uppföljningssystemen gör det svårt att avgöra om effektiviteten blivit bättre och om genomströmningstiderna minskat sedan polisen under 2012 övertog delar av förundersökningsledarskapet i ärenden med unga lagöverträdare.

En positiv effekt av ändringen i 3 § LUL är att den har frigjort resurser för åklagarna, som har kunnat användas till andra ärenden inom Åklagarmyndigheten. Detta var också ett av syftena med att lägga ansvaret för förundersökningar av enkel beskaffenhet hos polisen.

Skilda uppfattningar mellan åklagare och polis om tillämpning av sexveckorsfristen

Det finns indikationer på att polis och åklagare har skilda uppfattningar vad gäller synen på tillämpningen av sexveckorsfristen. Åklagarna förmedlar uppfattningen att fristen är viktig, men att ett överskridande är i sin ordning så länge förundersökningen bedrivs aktivt och det är motiverat för att få till stånd en bra förundersökning. Poliserna å sin sida menar att det i organisationen finns en

stark tradition av kvantitativ målstyrning och att diskussionen om kvalitet i förundersökningar inte är lika levande. Även om det förekommer kritik mot en rigid syn på kvantitativa mått poängterar samtidigt åklagare och poliser som intervjuats att sexveckorsfristen har ett viktigt signalvärde. Som ett resultat av fristen prioriteras arbetet med att utreda ungdomsärenden, även om fristen inte sällan överskrids.

Kompetensutveckling är viktig i ungdomsärenden

Polismyndigheten har genomfört flera insatser för att möta behovet av kompetensutveckling i samband med förändringen av förundersökningsledarskapet. Den nationella förundersökningsledarutbildningen är central tillsammans med särskilda ungdomsutredarutbildningar. Samarbete och kunskapsöverföring tillsammans med Åklagarmyndigheten har också varit väsentlig. Trots en relativt omfattande nationell satsning finns vid polismyndigheten fortfarande behov av fortsatta kompetensutvecklingsinsatser, bl.a. deltagande i den nationella förundersökningsledarskapsutbildningen.

Socialtjänstens roll

Socialtjänsten har en viktig roll i samhällets bemötande av unga lagöverträdare i rättsprocessen, från förebyggande insatser, via yttranden i förundersökning till vårdinsatser och genomförande av utdömda påföljder.

Uppföljningen visar att socialtjänsten, trots att de i stort sett alltid får en kallelse till ett inledande förhör, endast i begränsad omfattning har möjlighet att delta.

Ett problem i processen som påverkar möjligheterna att hålla tidsfrister är att socialtjänstens hantering av yttranden är tidskrävande och alltför ofta synes yttrandena inte hålla nödvändig kvalitet. I det senare fallet kan det bero på att den relativt snäva tiden som socialtjänsten har för att lämna ett yttrande (normalt två veckor) kan medföra svårigheter att tillräckligt utreda och tillgodose de intressen som är knutna till den unges behov. Detta kan få till följd att yttrandena innehåller för mycket oväsentlig information och saknar bedömning av vårdbehov. Det kan få till konsekvens att unga inte alltid får den påföljd som vore mest lämplig för dem eller som för samhället skulle ha mest positiv effekt på sikt.

Förekomsten av offentlig försvarare vid inledande förhör med unga

Det har i olika sammanhang riktats kritik mot att ungas rätt till offentlig försvarare inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Kritiken handlar om att unga misstänkta undanhålls information om rätten till offentlig försvarare och att offentlig försvarare inte i tillräckligt stor omfattning medverkar vid inledande förhör med unga misstänkta.

I uppföljningen har framkommit uppgifter som tyder på att regelverket kring ungas rätt till offentlig försvarare inte alltid följs till fullo. Det kan dock

konstateras att det finns olika uppfattningar om i vilken utsträckning som regelverket inte följs.

Det huvudsakliga problemet är, enligt polis och åklagare, hur förhör ska hanteras som antingen sker utanför expeditionstid eller på platser där det inte alltid finns offentlig försvarare tillgänglig, t.ex. i glesbygd. Enligt intervjuerna handlar det om ett begränsat antal fall där förhör måste hållas omgående. Advokatsamfundets erfarenhet av tillämpningen av regelverket är att det inte alls är ovanligt att unga förhörs utan försvarare, trots att de skulle ha haft en sådan närvarande.

Advokatsamfundet instämmer inte i beskrivningen att det endast är praktiska omständigheter som påverkar närvaron av försvarare vid förhör utan att kravet på närvaro av försvarare vid inledande förhör med unga i många fall kringgås medvetet.

Det finns olika sätt att hantera problemet med att förordna offentlig försvarare utanför expeditionstid. Vid vissa åklagarkamrar och polisområden har det upprättats jourlistor med advokater som kan kontaktas under kvällar, nätter och helger. Hanteringen är att tingsrätten fattar beslut om att förordna försvarare i efterhand. Erfarenheten av användandet av jourlistor och förordnanden i efterhand är i huvudsak god, men undanröjer inte problemet med att försvararen inte får ett formellt förordnande innan förhör hålls.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En viktig princip för rättsväsendets hantering av brott är att sträva efter en snabb och effektiv rättsprocess, där utredningarna präglas av kvalitet och rättssäkerhet. Detta gäller särskilt ärenden med unga förövare eller brottsoffer där det är angeläget att unga lagöverträdare ska möta en snabb reaktion från samhället och brottsoffer få upprättelse. En effektiv och rättssäker handläggning kan definieras som en utredning som leder till att brottet klaras upp inom en rimlig tid och där hänsyn tas till grundläggande regler om rättssäkerhet.

Rättsväsendets hantering av ungdomsärenden har varit föremål för flera utredningar under senare år¹. Där har olika problem identifierats såsom att genomströmningstiderna är för långa, att lagstadgade tidsfrister inte hålls i tillräcklig utsträckning och att rutiner och arbetssätt inte är tillräckligt utvecklade. Flera av utredningarna har även visat på brister i samverkan mellan de aktörer som ansvarar för att handlägga ungdomsärenden. Vikten av rätt kompetens hos de personer som arbetar med och utreder brott begångna av unga har betonats.

Genom riksdagens beslut om en lagändring som trädde i kraft den 1 mars 2012 fick polisen ansvaret för de förundersökningar där unga misstänks för enkla brott som kan ge sex månaders fängelse eller mer.² Mellan åren 1995 till 2012 fanns en särreglering³ som innebar att dessa förundersökningar alltid skulle ledas av åklagare.

En annan fråga som har uppmärksamrats under senare år är förekomsten av förhör med unga utan att en försvarare närvarar. En offentlig försvarare ska i många fall förordnas för någon som misstänks för brott, oavsett den misstänktes ålder. För unga lagöverträdare finns ytterligare krav att offentlig försvarare ska förordnas, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare.⁴ Kritik har riktats från Riksdagens ombudsmän (JO), Barnombudsmannen och Advokatsamfundet. Det har även förekommit uppgifter i media att förhör hålls med unga där offentlig försvarare borde ha medverkat.

1.2 Uppföljningens syfte

I utskottens beredning av ärenden ingår enligt regeringsformen att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Den 15 april 2014 beslutade justitieutskottet att följa upp en ändring i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt

¹ Se t.ex. Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process, RiR 2009:12, Rättsväsendets hantering av ungdomsärenden Brå-Rapport 2012:5.

² Prop. 2011/12:10, bet. 2011/12:JuU9, rskr. 2011/12:120.

³ 3 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

⁴ 24 § LUL.

myndigheternas tillämpning av rätten för unga misstänkta att få en offentlig försvarare. Syftet med justitieutskottets uppföljning är att ge utskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av ärenden som rör unga lagöverträdare. Uppföljningen har fokuserat på följande frågeställningar:

- Handläggningstider: Hur har handläggningstiderna, särskilt tiden för förundersökningar, utvecklats sedan förändringen 2012?
- Åklagarnas resurser: Har lagändringen medfört att åklagarresurser har frigjorts för andra ärenden? Hur har resurser omfördelats?
- Kompetens att hantera ungdomsärenden: Har de polisiära förundersökningsledarna nödvändig kompetens för att hantera ungdomsärenden? Hur fungerar samarbetet med andra aktörer i rättsväsendet, t.ex. socialtjänst och åklagare?
- Ungas rätt till försvarare. Hur tillämpas reglerna om rätten för unga misstänka att ha en offentlig försvarare? I vilken utsträckning är en försvarare närvarande vid förhör med den unge misstänkte? Har lagändringen 2012 inneburit någon förändring? Vilka är hindren? Vilka goda exempel finns för att hantera dessa hinder?

1.3 Uppföljningens genomförande och avgränsningar

Justitieutskottets uppföljning har genomförts i två steg. I ett första steg tog en uppföljnings- och utvärderingsgrupp inom utskottet fram en förstudie. Efter att förstudien hade behandlats av utskottet fattades beslut om att genomföra en huvudstudie. Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utvärderings- och forskningssektariatet vid utskottsavdelningen.

Uppföljningen har gjorts genom dokumentstudier, intervjuer, skriftliga frågor och löpande kontakter. En förteckning av de organisationer som har kontaktats finns under *Referenser*. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har stått i fokus för uppföljningen. Under genomförandet av uppföljningen har omorganisationer genomförts vid såväl Åklagarmyndigheten som Polismyndigheten.

Med unga personer avses i denna uppföljning personer huvudsakligen i åldern 15-17 år.

Riksdagen beslutade i januari 2012 att polismyndigheten skulle ges ökad behörighet att i vissa fall besluta om förundersökningsbegränsning inom ramen för sitt förundersökningsledarskap. Dessa regler trädde ikraft 1 januari 2013. Denna regeländring har betydelse för det ändrade polisiära förundersökningsledarskapet. I utskottets uppföljning har inte ingått att studera tillämpningen av denna utökade behörighet. Regeringen har uppdragit åt Brottsförebyggande rådet (Brå) att kartlägga och analysera polismyndighetens användningen av möjlighet att i vissa fall förundersökningsbegränsa brott sedan regeländringen 1 januari 2013. Brå redovisade uppdraget i oktober 2015 i rapporten Utveckling av förundersökningsbegränsning 2006–2014 (rapport

2015:17). Av rapporten framgår bl.a. att användningen av förundersökningsbegränsningar har ökat och att polisens nya befogenheter haft ett tydligt genomslag. Resultaten indikerar att polisen inte enbart har ersatt de beslut om förundersökningsbegränsning som tidigare fattats av åklagare, utan också ökat användningen av besluten.

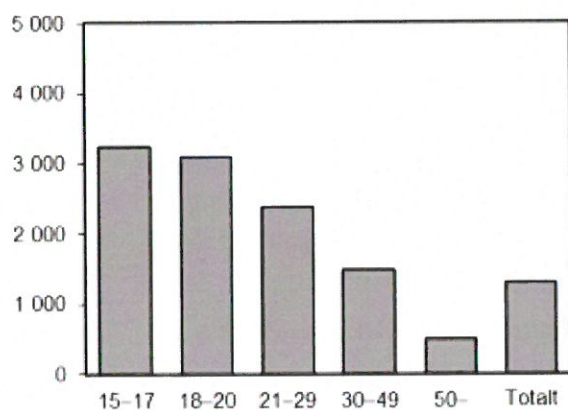
Företrädare för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Riksdagens ombudsmän, Advokatsamfundet, Socialstyrelsen, socialtjänsten i Kista/Rinkeby samt i Östersund har hösten 2015 faktakontrollerat delar av utkastet till rapporten.

2 Utgångspunkter för uppföljningen

I följande kapitel redovisas utgångspunkter för utskottets uppföljning. Inledningsvis ges en kort översikt över brottsutveckling bland unga, därefter en översikt av regelverk, ansvarsfördelning och organisation kring unga lagöverträdare

2.1 Brottslighet bland ungdomar

Ungdomar i åldern 15–20 år stod år 2014 för 20 procent av samtliga misstänkta personer, men utgjorde endast 8 procent av befolkningen.⁵ Ungdomar är således överrepresenterade i förhållande till sin andel av den straffmyndiga befolkningen.



Figur 1. Antalet misstänkta personer per 100 000 invånare efter ålder 2014.

Figur 1 visar ett mönster som framkommit under lång tid i Sverige, men även internationellt, nämligen att de mellersta tonåren innebär en tydlig topp i antal för brott registrerade personer. Efter denna ålder avtar antalet misstänkta personer, vilket antyder att för majoriteten ungdomar kan den brottsliga aktiviteten ses som en övergående fas. Den mindre grupp ungdomar som börjar begå brott i unga år, i

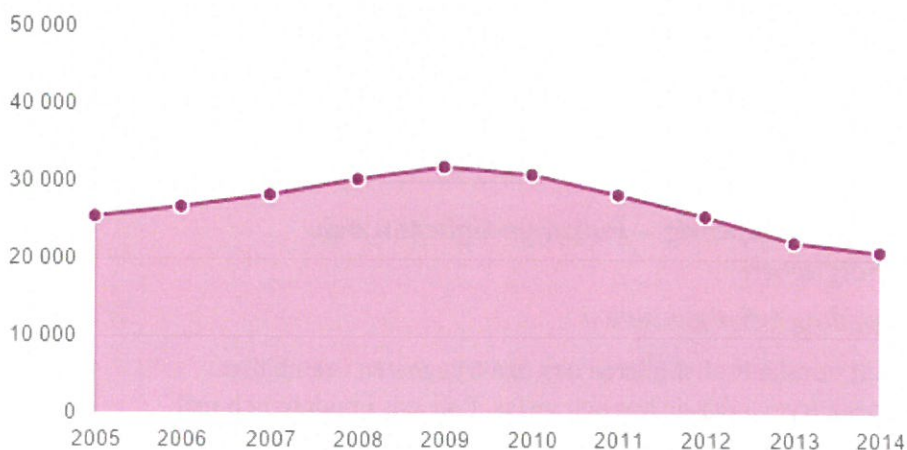
⁵ I detta avsnitt omfattas unga i åldern 15-20 år utifrån befintlig statistik. I uppföljningen är fokus i övrigt på 15-17 år, källa: Personer misstänkta för brott, Brå, 2014.

många fall före 15-års ålder, och sedan återkommande begår brott av såväl lindrig som mer allvarlig art, löper dock en förhöjd risk att hamna i mer långvarig kriminalitet.⁶

Det är, enligt Brå, ganska vanligt att ungdomar någon enstaka gång begår ett brott. Både flickor och pojkar begår brott, men pojkar begår fler och grövre brott. De flesta ungdomar som begår brott gör det under en begränsad tid i åldern 13–17 år. Men även om många ungdomar begått något enstaka brott, är det en liten grupp som står för en stor del av brottsligheten. Mellan 5 och 10 procent av ungdomarna står för ca två tredjedelar av brottsligheten.

Brott som begås av ungdomar drabbar i hög utsträckning andra ungdomar. Ungdomar är den åldersgrupp som är klart mest utsatt när det gäller stölder och våldsbrott, och en stor del av dessa brott har begåtts av personer i samma ålder. I synnerhet när det gäller våldsbrott är det välkänt att mycket av våldet sker mellan jämnåriga. Pojkar utsätts också oftare än flickor för våldsbrott. Enligt kriminalstatistiken (2011) är ca sju av tio personer som misstänks för misshandel mot ungdom 15–17 år själva i åldern 15–20 år.

De vanligaste brotten som ungdomar misstänks för är narkotikabrott, stöld (exempelvis från skolan eller affärer) och brott mot person. Pojkar begår oftare våldsbrott, grövre stöldbrott och skadegörelse än flickor. Snatteri eller att ha provat narkotika är mer jämnt fördelat mellan pojkar och flickor.



Figur 2. Antal personer i åldern 15-20 år misstänkta för brott 2005–2014⁷

Ungas brottslighet minskar sedan flera år. Under den senaste tioårsperioden har vissa mindre förändringar skett i fördelningen av de misstänkta personerna efter

⁶ Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011, Rapport 2012:13, Brå, s. 274 f.

⁷ Personer misstänkta för brott 2014, Kriminalstatistik, Brå 150430.

ålder. Störst har förändringarna varit i åldersgrupperna 15–17 år, där andelen misstänkta minskat med fyra procentenheter.⁸

En förklaring till att brottsligheten minskar bland unga kan vara att ungdomskullarna minskar. Ett annat skäl kan vara att det är svårare att begå vissa typer av brott idag. De tekniska systemen har t.ex. gjort det svårare att stjäla bilar, och i butikerna är många varor larmade och övervakade med kameror. Ändrade ungdomsvanor påverkar också, t.ex. att mer tid tillbringas i hemmet med internet och mobiler än utomhus. Berusningsdrickande har tydliga samband med våldsutövande, och en tendens är att färre uppger att de druckit sig berusade. Ytterligare ett skäl är att ungdomars attityd till brott har förändrats och blivit mindre tillåtande. Till exempel har andelen elever som anger att de skulle tycka att det var "helt okej" eller "ganska okej" om deras kompisar skulle snatta något i en affär, minskat från 27 procent 1997 till 17 procent 2011. Sammantaget kan dessa förändringar antas ha bidragit till att brottsligheten totalt sett minskat över tiden i denna ungdomsgrupp.⁹

I Sverige finns en lång tradition av att särbehandla ungdomar som begår brott. Tanken med detta är dels uppfattningen att ungdomar inte har en tillräcklig mognad för att ställas till svars för sina handlingar, dels att unga som begår brott har ett särskilt behov av vård och stöd. Ungdomar mellan 15 och 17 år döms i första hand till ungdomspåföljder (ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård). Vid sidan om påföljder som utdöms i domstol kan åklagaren i vissa fall frångå sin skyldighet att väcka åtal och istället meddela gärningspersonen åtalsunderlåtelse eller utfärda strafföreläggande. En förutsättning för detta är att den begångna brottsligheten inte är för allvarlig och att gärningspersonen erkänt brottet.

2.2 Organisation och uppdrag – Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Polismyndighetens uppdrag och organisation

Polisens uppdrag är att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Människor ska känna sig trygga där de bor och vistas. Polisens uppdrag och mål framgår av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558) och de årliga regleringsbreven. Den 1 januari 2015 trädde en ny organisation ikraft för Polismyndigheten.

⁸ Personer misstänkta för brott, Brå, 2014.

⁹ Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011, Rapport 2012:13, Brå, s. 298.

Grundprincipen¹⁰ är att polisverksamheten ska bedrivas i *lokalpolisområdet* (ca 85 st) om inte särskilda skäl talar mot det. Sådana skäl kan vara verksamhet som kräver särskild kompetens eller kompetens som sällan behövs.

Polisområdet (27 st) ska leda, samordna, följa upp och analysera den operativa verksamheten i området. Dygnet runt ska man på ett polisområde kunna leda den yttre verksamheten och leda och genomföra initiala utredningsåtgärder. Det ska även finnas förundersökningsledare på polisområdesnivå.

De sju *polisregionerna* har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service.

Centralt finns en *nationell operativ avdelning* och ett *nationellt forensiskt centrum*. Vidare finns *Rikspolischefens kansli* och sex gemensamma avdelningar samt avdelningen för särskilda utredningar.

Polisen i Sverige har knappt 28 400 anställda. Av dessa är cirka 20 000 poliser och cirka 8 400 civilanställda. Av dessa är 4 400 utredande poliser och drygt 700 civilanställda. Nära 600 poliser har funktion som förundersökningsledare.¹¹

Åklagarmyndighetens uppdrag och organisation

Åklagarmyndigheten ska bidra till att brottsligheten minskar och människors trygghet ökar. Åklagarmyndigheten ska bidra till en sådan utveckling genom att se till att de personer som har begått brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Åklagarmyndighetens uppdrag beskrivs i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten samt i det årliga regleringsbrevet. Bestämmelser om åklagarverksamheten och behörighetsregler för åklagare finns i rättegångsbalken och åklagarförordningen (2004:1265).

Den 1 oktober 2014 trädde en ny organisation ikraft inom Åklagarmyndigheten. Organisationsförändringen innebar att den operativa verksamheten delades in i sju åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält ungefär motsvarande ett län. I Stockholm och Malmö finns flera åklagarkammare.

I myndigheten finns också tre internationella och fyra nationella åklagarkammare. På huvudkontoret finns avdelningar för bland annat rättslig styrning och verksamheten i Högsta domstolen samt stödfunktioner till den operativa verksamheten.

På tre platser i landet – Stockholm, Göteborg och Malmö - finns Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum. Deras uppgift är att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och svara för den samlade

¹⁰ Den nya polismyndigheten, Faktblad 2015, Polisen.

¹¹ Utökade befogenheter för civil personal inom Polisen, 2013.

kunskapen inom sina ansvarsområden. Rättslig uppföljning och tillsyn bedrivs också här. Frågor om unga lagöverträdare hör till Utvecklingscentrum Stockholm.

Vid Åklagarmyndigheten är drygt 1300 personer anställda, varav ca 900 är åklagare. Vid de flesta åklagarområden finns särskilda åklagare utsedda för att hantera ungdomsärenden.¹²

Unga lagöverträdare är en prioriterad fråga

Rättsväsendets insatser för unga lagöverträdare är en prioriterad fråga för riksdag och regering samt berörda statliga myndigheter (Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten). Sedan ändringen av LUL 2012 har regeringen i budgetpropositionen lyft fram frågan om unga lagöverträdare samt givit särskilda återrapporteringskrav till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten över vilka insatser som gjorts verksamhetsåren 2012 och 2013 för att höja effektiviteten och kvaliteten i ärenden där ungdomar är inblandade. Av redovisningarna skulle framgå i vilken utsträckning de lagstadgade tidsfrister som gällde i dessa ärenden hade hållits. För Åklagarmyndigheten skulle av redovisningen även framgå hur samverkan och samordning med polis fungerade.

Polisen har i olika styrdokument lyft fram att brott som begås av och mot unga kräver särskilt fokus. Polisen ska utreda ungdomsärenden snabbare, lagstadgade tidsfrister måste hållas, samverkan med bland annat åklagarna och socialtjänsten är viktig.¹³ Även Åklagarmyndigheten har lyft fram unga lagöverträdare som ett prioriterat område.¹⁴

2.3 Ansaret för att leda förundersökningar mot unga

Sedan 2012 är polisen förundersökningsledare i alla ärenden av enkel beskaffenhet, även ungdomsärenden. Att ett brott anses vara av enkel beskaffenhet innebär att brottet inte bedöms vara utredningstekniskt komplicerat. Komplicerade brottsutredningar såväl mot ungdomar som vuxna leds av åklagare.¹⁵ Exempel på enkla brott är misshandel, olaga hot, stöld, bedrägeri, skadegörelse och våld mot tjänsteman.

Mellan 1995 och 2012 fanns en särreglering i 3 § i LUL som innebar att förundersökningar alltid skulle ledas av åklagare om en ung person under 18 år var skäligen misstänkt för ett brott för vilket det var föreskrivet fängelse i mer än

¹² Åklagarmyndighetens årsredovisning 2014, s. 52.

¹³ Se t.ex. Polisens planeringsföresättningar 2013–2014 Rikspolisstyrelsen februari 2013.

¹⁴ Se t.ex. Åklagarmyndighetens verksamhetsplaner för 2012, 2013 och 2014.

¹⁵ Polisen och åklagarmyndigheten har gemensamt kommit överens om vilka brott som ska anses vara av enkel beskaffenhet. Bestämmelserna finns i Åklagarmyndighetens respektive polisens författningssamling. ÅFS 2005:9, senast ändrad ÅFS 2014:1. Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2005:11, FAP 403-5, ändrad genom RPSFS 2014:5.

sex månader, oavsett brottets beskaffenhet. Skälen för en särreglering för denna kategori ungdomsbrott var behovet av processrättsliga kunskaper och erfarenhet av bevisvärdering, liksom av brottmålsprocessen i övrigt. Ett ytterligare skäl var möjligheten att kontinuerligt följa utredningen och därmed snabbt kunna fatta beslut i åtalsfrågan som följde med förundersökningsledarskapet. Detta samlade talade för att åklagare borde leda förundersökningarna i ungdomsmål. Åklagares utbildning och erfarenhet gjorde dem mer lämpade att avgöra i vilken utsträckning det krävdes ytterligare utredning för att säkra bevisning för en fällande dom och att fatta beslut om att avgränsa förundersökningen.¹⁶

Flera utredningar har över åren haft synpunkter på gällande ordning och lämnat förslag på att ändra regleringen.¹⁷ 2011 inkom Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten med en gemensam skrivelse till regeringen där man uppmanade regeringen att föreslå riksdagen att särregleringen av ansvaret för förundersökningsledning i ungdomsmål skulle tas bort.¹⁸

Regeringen presenterade 2011 ett förslag som låg i linje med Rikspolisstyrelsens och Åklagarmyndighetens skrivelse. Regeringen anförde som skäl att förundersökningar mot personer under 18 år ställer särskilda krav på en skyndsam handläggning liksom på förmåga och lämplighet att bemöta unga människor. Detta är krav som måste uppfyllas även i de fall då förundersökningen leds av en polismyndighet enligt nuvarande reglering. Däremot ställer inte förundersökningar mot personer under 18 år generellt sett högre krav på juridisk kompetens eller bevisvärderingsförmåga än andra förundersökningar. Av detta följer att den juridiska kompetens och bevisvärderingsförmåga som polismyndigheterna förutsätts ha som förundersökningsledare vid brott av enkel beskaffenhet måste vara tillräcklig för att leda även förundersökningar om brott av enkel beskaffenhet där den misstänkte är under 18 år. De krav som enligt vad som framgår ovan särskiljer förundersökningsledning vid ungdomsbrott från annan förundersökningsledning kan enligt regeringens mening uppfyllas likväl av en polisiär förundersökningsledare som en åklagare.

Ytterligare skäl för en ändring var att regeringen bedömde att handläggningstiderna för ungdomsärendena skulle kunna förkortas eftersom det behövdes färre kontakter mellan polis och åklagare. Ändringen skulle frigöra åklagarresurser som kunde användas i de förundersökningar som inte var av enkel beskaffenhet utan som krävde särskild skicklighet och erfarenhet när det gällde bl.a. processrättsliga överväganden och bevisvärdering. Mot den samlade

¹⁶ SFS 1994:1760, Prop. 1994/95:12, bet. 1994/95:JuU1, rskr. 1994/95:39.

¹⁷ Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU): En ny ansvarsfördelning mellan polis och åklagare SOU (2005:84) och Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet (Ds 2010:9).

¹⁸ Förundersökningsledning vid brott begångna av ungdomar mellan 15-17 år, Ju2011/3962/Å.

bakgrunden beslutade riksdagen att tidigare gällande särreglering i 3 § i LUL kunde upphävas.¹⁹

Utökade befogenheter för civilanställda utredare att leda förundersökningar av unga lagöverträdare

Under 2015 har regelverket ändrats så att även civilanställda inom Polismyndigheten kan leda förundersökningar enligt rättegångsbalken och utredningar enligt LUL. Den civilanställda ska dock ha ett särskilt förordnande av myndigheten. Vissa krav ställs för att ett sådant förordnande ska kunna ges, bland annat att uppgiften endast får överlämnas till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs.²⁰

2.4 Särskilda skyndsamhetskrav vid handläggning av ungdomsärenden - sexveckorsfristen

En skyndsam genomförd förundersökning gynnar både effektiviteten och rättssäkerheten i brottsbekämpningen. Både den misstänkte och målsäganden har ett intresse av att brottsutredning och domstolsprocess kan komma till avslut så snabbt som möjligt. När det gäller unga lagöverträdare finns det ett särskilt starkt intresse av en snabb reaktion från rättsväsendet. Strävan efter korta handläggningstider i rättsprocessen måste dock alltid vägas mot det självklara behovet av förundersökningar och domar av fullgod kvalitet.

Av 4 § LUL framgår att en förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen då den misstänkte delgivits misstanke om brott enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Denna frist benämns ofta som "sexveckorsfristen". Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till att den misstänkte ska delta i medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott, eller på grund av utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Enligt förarbetena finns det endast i undantagsfall utrymme för att överskrida tidsfristen. Detta får endast ske om det är absolut nödvändigt, till exempel vid ligabrottslighet med många misstänkta och ett stort antal svårutredda brott. Ett annat exempel är om det under förundersökningen kommer fram att den unge har gjort sig skyldig till nya brott. Ett tredje exempel är om det är nödvändigt att genomföra tekniska undersökningar som tar lång tid. Att det för tillfället råder brist på utredningspersonal innebär däremot inte att fristen får överskridas.

¹⁹ Prop. 2011/12:10, bet. 2011/12:JuU9, rskr. 2011/12:120.

²⁰ 8 § Polisförordning (2014:1104) samt 2 § LUL, trädde ikraft 1 augusti 2015.

2.5 Riktlinjer för handläggning av ungdomsbrott

Riksåklagaren har tagit fram riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden som syftar till att få till stånd en enhetlig tillämpning av LUL.²¹ Av dem framgår bl.a. riktlinjer kring åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning, anhållande och offentlig försvarare²².

Inom Polisen har utvecklats ett nationellt utredningsdirektiv (PNU) som är Polisens arbetsmetodik för brottsutredning. Det består bland annat av metodstöd för utredning av olika typer av brott. Utöver PNU har polisen inte upprättat någon specifik handledning eller motsvarande för hur polisen ska arbeta med handläggning av ungdomsbrott.²³

Ärendesamordning

Ärendesamordning innebär att om en person är misstänkt för flera brott finns effektivitetsskäl att samordna alla ärenden för att utreda de samlade brottsmisstankarna och i ett sammanhang redovisa ärendena till åklagaren. Intresset av skyndsamhet i ungdomsärenden kan komma i konflikt med intresset att samordna rättsprocessen för flera brott som samma person misstänks för. Åklagarmyndigheten har utfärdat föreskrifter om samordning av brottmålsärenden (ÅFS 2005:25). I Åklagarmyndighetens nationella åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott anges att reglerna om samordning vid huvudförhandling i domstol och kravet att hålla fristerna enligt LUL i viss mån är motstridiga. Enligt planen bör huvudregeln vara att åtal ska väckas så snart den misstänkte är slutdelgiven, även om den unge är misstänkt i andra pågående utredningar. Det kan dock ibland vara motiverat att avvakta andra pågående utredningar för att få en lämplig påföljd för den samlade brottsligheten även om det medför att fristen överskrids.²⁴

2.6 Vårdnadshavares och socialnämnds roll i processen

När unga personer misstänks för brott ska fler aktörer medverka i utredningsprocessen, än vad som gäller för vuxna personer. Detta ställer krav på förundersökningsledaren att hantera kontakter och relationer med flera aktörer, framför allt vårdnadshavare och socialtjänst.

²¹ Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RÅR 2006:3).

²² Åklagarmyndigheten har i september 2015 beslutat göra en revidering av riktlinjerna vad avser unga misstänkta rätt till försvarare, se beslut Åklagarmyndigheten (dnr ÅM-A 2015/1242), 2015-09-09.

²³ Brott som räknas som mängdbrott är bl.a. stölden av och ur bilar, cykelstölden och butiksstölden, inbrott, skadegörelse, bedrägerier, misshandel.

²⁴ Nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott, Utvecklingscentrum Stockholm januari 2010, s. 22 f.

Om en ung person är skäligen misstänkt för brott, ska vårdnadshavaren omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller om det annars finns särskilda skäl.²⁵

Socialnämnden ska genast underrättas om någon under 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa. Av underrättelsen ska framgå om den misstänkte har tillfrågats om han eller hon vill delta i medling. Om det är möjligt och kan antas ske utan men för utredningen ska företrädare för socialtjänsten närvara vid förhör med den unge misstänkte. Om socialtjänsten medverkar vid inledande förhör ökar möjligheten för en snabbare genomförd utredning om den unges levnadsomständigheter och för att på ett tidigt stadium agera för att få igång olika stödåtgärder.²⁶

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska socialtjänsten parallellt med förundersökningen, så snart ett barn misstänks för brott, göra en bedömning om en utredning ska göras av den unges sociala situation och dennes behov av skydd och stöd från samhället för att undvika en ogynnsam utveckling. Om en utredning inleds ska den avslutas inom fyra månader.²⁷

Ett yttrande ska inhämtas från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen har ansvaret för den unge innan beslut fattas i åtalsfrågan.²⁸ En förutsättning för att yttrande ska få inhämtas är att den unge har erkänt gärningen eller att det föreligger skäligen brottsmisstanke. Om möjligt ska förundersökningsledaren, i de fall förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, begära yttrande från socialnämnden senast i samband med delgivning av brottsmisstanken.²⁹ Ett yttrande från socialnämnden behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Yttrandet, som i huvudsak baseras på socialtjänstens sociala utredning, har betydelse för åklagarens beslut om åtal ska väckas eller inte för brottet. Beroende på hur den unge framställs i yttrandet kan det senare påverka åklagare och domstols uppfattning om den unge och de sociala åtgärder som föreslås i yttrandet kan påverka domstolens val av påföljd.³⁰ Socialtjänsten har därefter rollen att ansvara för genomförande av påföljd som domstolen kan besluta om, t.ex. ungdomstjänst eller ungdomsvård. Socialtjänsten har således ett betydande ansvar i samhällets insatser att möta unga lagöverträdare.

²⁵ § 5 LUL.

²⁶ §§ 6 och 7 LUL.

²⁷ Tärnfalk s. 15, 11 kap. §§ 1 och 2 SoL.

²⁸ 11 § LUL.

²⁹ 23 kap. 18 § första stycket RB.

³⁰ Tärnfalk s.16.

2.7 Rätten till offentlig försvarare

Enligt svensk lagstiftning har en misstänkt eller tilltalad rätt att biträdas av en försvarare vid sin talans förberedande och utförande³¹. Denna rätt gäller vid alla brott och är ovillkorlig. Rätten gäller redan under en förundersökning om brott, så snart förundersökningen hunnit så långt att den kan anses riktad mot den enskilde såsom skäligen misstänkt för brottet. En person som har underrättats under en förundersökning om att han eller hon är brottsmisstänkt har rätt till försvarare från den tidpunkten. Även den som ännu inte är misstänkt utan ska höras endast upplysningsvis under en förundersökning har rätt att biträdas av en person förutsatt att denne motsvarar de krav som ställs på en försvarare.³²

En misstänkt som är under 18 år ska få en offentlig försvarare, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare.³³ En försvarare utses av den misstänkte eller tilltalade själv. När den misstänkte eller tilltalade är under 18 år är det vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna som i första hand ska välja försvarare. I andra hand kan den unge tillfrågas om valet.

Frågan om en offentlig försvarare ska förordnas prövas av domstolen då någon gör en framställning om det eller om domstolen annars finner skäl att pröva den. I detta ligger att frågan prövas så snart den väckts eller annars uppkommit. I de fall det pågår en förundersökning och domstolen är skyldig att utse en offentlig försvarare ska förundersökningsledaren anmäla frågan till domstolen. Den enskilde kan även själv hos domstolen begära att en offentlig försvarare ska utses eller framställa sin begäran hos den brottsutredande myndigheten, som i så fall ska vidarebefordra begäran till domstolen. Det finns vidare bestämmelser om att den enskilde ska informeras om sin rätt till försvarare, vilket främjar att han eller hon anlitar eller får en sådan.

En fråga i sammanhanget rör vad som gäller vid ett första förhör med en person. En underrättelse till en person om skäligen brottsmisstänkt under en förundersökning ska i regel lämnas vid ett förhör med honom eller henne. Underrättelsen ska då lämnas inledningsvis. Om den misstänkte uppger att han eller hon vill ha en försvarare närvarande vid förhöret, ska förhöret vara kortfattat och inriktat på att delge brottsmisstanken och få besked om den misstänktes inställning till denna.³⁴ Ett fullgärare förhör får då anstå tills en försvarare kan närvara.

När en offentlig försvarare förordnats bör denne normalt också närvara vid förhör med den misstänkte. Om det begärs att försvarare ska få närvara vid förhör med den misstänkte är det angeläget att tillmötesgå en sådan framställan. Om detta

³¹ 21 kap. 3 § första stycket RB.

³² Rätten till försvarare, Ds 2015:7, s. 44–45.

³³ § 24 LUL.

³⁴ Se bl.a. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2011/12, s. 77.

skulle innebära att ett frihetsberövande förlängs får dock en bedömning göras i det enskilda fallet om det är lämpligt att invänta försvarares närvaro eller om förhöret kan hållas i dennes frånvaro. Härvid ska göras en avvägning mellan vikten av att den unge misstänkte av rättssäkerhetsskäl är biträdd av försvarare vid förhöret och intresset av att förhöret kan ske inom rimlig tid.³⁵

Mot bakgrund av den rättsutveckling som skett har Åklagarmyndigheten beslutat att göra en översyn av befintliga riktlinjer kring när en försvarare bör förordnas för en ung misstänkt och när försvarare bör vara närvarande vid förhör med den unge. Riksåklagaren har i avvaktan på att nya riktlinjer kan antas beslutat att de nuvarande riktlinjerna i kapitel 4 (RÅR 2006:3) om offentlig försvarare inte längre bör gälla.³⁶

3 Uppföljningens iakttagelser

I följande kapitel redovisas de iakttagelser som gjorts kring de huvudsakliga frågeställningar som stått i fokus. Det handlar om hur handläggningstiden har utvecklats efter lagändringen 2012, om resurser har frigjorts för åklagarna och hur dessa används (avsnitt 3.1), hur polismyndigheten hanterat behovet av ny kompetens för polisiära förundersökningsledare i ungdomsärenden (avsnitt 3.2) samt hur kravet på ungas rätt till offentlig försvarare efterlevs (avsnitt 3.4). Eftersom socialtjänstens roll är väsentlig i processen beskrivs iakttagelser i ett eget avsnitt (avsnitt 3.3).

3.1 Utvecklingen av handläggningstiden för ungdomsärenden

En skyndsam och effektiv hantering av brott är en viktig princip för rättsväsendet. För ungdomsärenden finns dessutom ett särskilt skyndsamhetskrav – den s.k. sexveckorsfristen, vilken särskilt studerats i uppföljningen. Ett skäl till ändringen i LUL 2012 med ett utökat polisiärt förundersökningsledarskap var att regeringen bedömde att handläggningstider för ungdomsärenden skulle kunna förkortas eftersom det behövdes färre kontakter mellan polis och åklagare.

Inom rättsväsendet har under lång tid insatser gjorts för att ta fram ett samlat uppföljningssystem, t.ex. inom ramen för Rättsväsendet informationsförsörjning (RIF) och RUS-databasen (Rättsväsendet uppföljningssystem). Arbetet är inte sällan okomplicerat och i dagsläget finns inget samlat datasystem för polis och åklagare där man t.ex. kan följa efterlevnaden av sexveckors-fristen.

³⁵ RÅR 2006:3, s. 26.

³⁶ Åklagarmyndigheten, beslut (dnr ÅM-A 2015/1242), 2015-09-09.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har uppdraget att följa och beskriva bl.a. handläggningstider i rättsväsendet. Myndigheten har haft flera regeringsuppdrag att särskilt redovisa handläggningstiderna för ärenden och mål som avser unga lagöverträdare. Brå har försökt att mäta efterlevnaden av sexveckorsfristen, men inte kunnat göra någon precis analys eftersom startdatum för fristen inte finns med i RUS-databasen.³⁷ Sedan hösten 2012 har datumet för misstankeunderrättelsen börjat föras in i polisens ärendehanteringssystem. Ytterligare underlag som redovisar efterlevnaden har varit polismyndighetens och åklagarmyndighetens särskilda återrapporteringskrav kring handläggningstider i ungdomsärenden för åren 2013 och 2014.

Rikspolisstyrelsen beslutade 2013 att genomföra tillsynsåtgärder avseende polismyndigheternas förundersökningsledning i de ungdomsärenden där det särskilda skyndsamhetskravet gäller enligt 4 § LUL. En tillsynsrapport lämnades sommaren 2014 med iakttagelser och slutsatser kring tillämpningen.³⁸

Av de intervjuer som genomförts med poliser och åklagare framgår att det finns problem att klart utläsa hur handläggningstiderna har utvecklats och om sexveckorsfristen efterlevs. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan polis och åklagare kring möjligheterna att mäta efterlevnaden.

3.1.1 Nationell statistik saknas för de polisiära förundersökningarna i ungdomsärenden

Vid polisen saknas det relevant nationell statistik för att fastställa om sexveckorsfristen följs. Det har skapats en rad lokala stödsystem för att kunna följa tidsfrister i ungdomsärenden. I flera fall har lokala stödsystem angett såväl unga misstänkta som unga målsäganden. Det går inte på nationell nivå att särskilja hur stor andel av de överskridna fristerna som går att hänföra till unga misstänkta eller unga målsäganden. Den nationella uppföljningen har byggt på manuell hantering från enskilda utredare och förundersökningsledare.

Bristerna i uppföljningssystemen gör det svårt att avgöra om effektiviteten blivit bättre och om genomströmningstiderna minskat sedan polisen under 2012 övertog delar av förundersökningsledarskapet i ärenden med unga lagöverträdare. Polisen har i sina årsredovisningar för 2012 och 2013 redovisat uppgifter om att sexveckorsfristen hållits i 85 procent av de ungdomsärenden som handlagts. För drygt 7 procent av ärenden skulle tidsfristerna överskridits av skäl som är att hänföra till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter och som polismyndigheten inte haft möjlighet att påverka i det enskilda fallet.

³⁷ Brå 2015:11, s. 23.

³⁸ Polisens förundersökningsledning i ungdomsärenden, Tillsynsrapport 2014:10.

Eftersom tillförlitliga uppföljningssystem saknats under dessa år³⁹ har sannolikt uppgifterna i årsredovisningarna begränsat värde. Graden av manuell hantering och utrymmet för subjektiva bedömningar i de fall där tidsfristerna överskridits gör att den nationella uppföljningen måste ses som ett osäkert underlag för strategiska beslut, prioriteringar och uppföljning av den egna verksamheten.

Förslag har lämnats om att uppföljningssystemet avvecklas och att det särskilt utreds hur uppföljning av ungdomsärenden ska se ut i den nya polismyndigheten, som inledde sin verksamhet i januari 2015.⁴⁰

I denna uppföljning har erfarits att Polismyndigheten dock inte planerar några särskilda åtgärder, utan att samtliga rekommendationer som lämnades i RPS tillsynsrapport ska vara omhändertagna eller slutförda i det ordinarie linjearbetet vid Polisavdelningen.⁴¹

3.1.2 Oförändrat för åklagarledda förundersökningar

Inom åklagarmyndigheten finns system som registrerar olika moment i förundersökningen, vilket ger förutsättningar för en nationell uppföljning av bl.a. sexveckorsfristen. Där framgår att efterlevnaden av tidsfristen i stort sett är oförändrad. 2012 hölls sexveckorsfristen i 62 procent av alla ungdomsärenden och 2014 var motsvarande siffra 60 procent. En förklaring till minskningen kan vara att åklagare inte längre leder förundersökningar av enklare slag. De ärenden som åklagare ansvarar för är mer komplexa att utreda vilket normalt tar längre tid.

En faktor för möjligheterna att hålla tidsfristerna är antal inkomna ärenden. Den tendens som funnits av minskat antal ungdomsärenden syns även här där det 2014 inkom 27 100 brottsmisstankar som avsåg ungdomsbrott, vilket är sju procent färre än under 2013. Av de beslutade brottsmisstankarna har 68 procent lett till lagföring, vilket är en ökning med två procentenheter jämfört med 2013. En förklaring till att antalet brottsmisstankar minskar kan vara att ungdomskullarna minskar.⁴²

Åklagarresurser har frigjorts

Ett syfte med att lägga ansvar för förundersökningar av enkel beskaffenhet på polisen var att frigöra åklagarresurser. Av intervjuerna i denna uppföljning framkommer att förändringen otvetydigt har inneburit att resurser har frigjorts till andra ärenden inom Åklagarmyndigheten. Det har i uppföljningen inte varit möjligt att kartlägga exakt hur mycket resurser som frigjorts och till vilka andra

³⁹ Polisens förundersökningsledning i ungdomsärenden, Tillsynsrapport 2014:10, s. 21.

⁴⁰ Polisens tillsynsrapport 2014:10, s. 23.

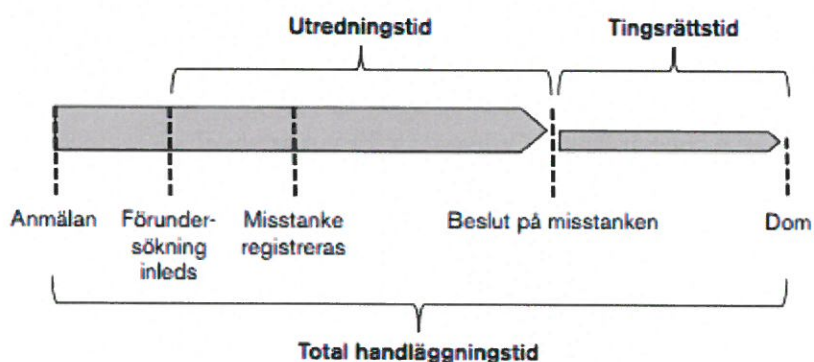
⁴¹ Polisen, Beslutsprotokoll (A426.669/2014), 2014-10-08.

⁴² Intervju med Åklagarmyndigheten 150429.

områden de frigjorda resurserna används. Vilka ärenden som prioriteras är en fråga som avgörs löpande utifrån inkommande ärenden vid respektive åklagarkammare. Vid de intervjuer som genomförts uppskattas att ungefär hälften så mycket resurser nu läggs på ungdomsärenden (t.ex. om det tidigare fanns två åklagare som huvudsakligen ägnades sig åt ungdomsärenden, så är det numera huvudsakligen en åklagare). De ungdomsåklagare som alltså finns på kamrarna får i många fall bättre förutsättningar att arbeta strategiskt och effektivt med förundersökningsledning av mer komplicerade brott och med andra arbetsuppgifter. Vid en av de intervjuade åklagarkammarena har förändringen t.ex. inneburit att ärenden med unga målsäganden kunnat prioriteras mer än tidigare.

3.1.3 Den samlade handläggningstiden har minskat något

En heltäckande nationell statistik saknas kring efterlevnaden av sexveckorsfristen. Det finns dock indikationer på att den samlade handläggningstiden i ungdomsärenden minskat något.

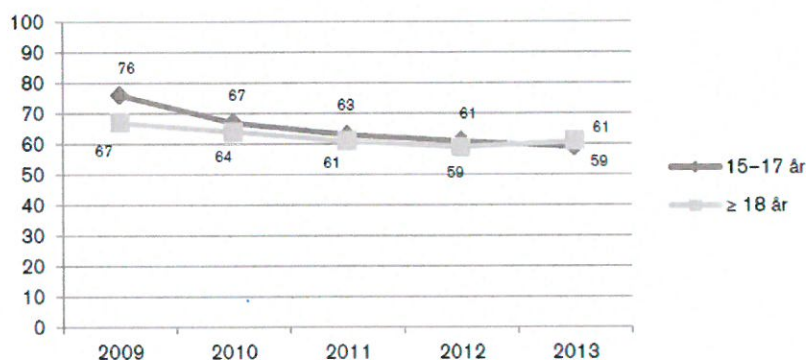


Figur 3. Förväntad kronologi i rättskedjan och undersökningens indelning i utredningstid, tingsrättstid och total handläggningstid.

Brå tar återkommande in underlag kring den samlade handläggningstiden. Handläggningstiderna i rättskedjan kan delas in i två faser: utredningstid och tingsrättstid vilka bildar total handläggningstid (se figur 3). Utredningstiden definieras som tiden från det att en förundersökning inleds fram tills beslut fattas om exempelvis åtal, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande, nedläggning eller förundersökningsbegränsning.

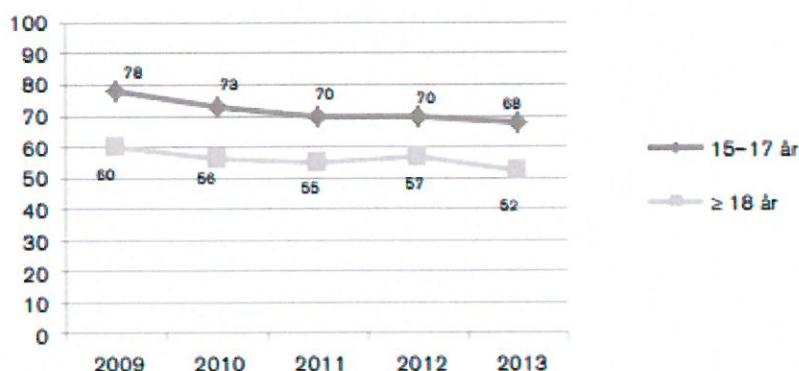
Brå hämtar uppgifter ur RUS-databasen som omfattar uppgifter om samtliga polisanmälda brott. RUS-databasen möjliggör inte specifika analyser av sexveckorsfristen, då startpunkten, det vill säga datumet för när den misstänkte underrättas om misstanken, inte registreras mer än genom en tjänsteanteckning av polisen och inte överförs till RUS-databasen. Däremot finns uppgifter om och

i vilken utsträckning handläggningstiderna skiljer sig åt om personen är 15–17 år jämfört med om personen är 18 år eller äldre.⁴³



Figur 4. Utredningstider uppdelat på ungdomar 15–17 år ($n = 210\,566$) och vuxna 18 år eller äldre ($n = 2\,076\,426$) 2009–2013, samtliga brottskategorier. Median i antal dagar. 1 års uppföljningstid. Samtliga brottsmisstankar.

Brå konstaterar att utredningstiderna för ungdomar har förkortats under de senaste åren (se figur 4). År 2013 är det första mätåret där mediantiden för utredningstiden är lägre för ungdomar, än för vuxna. Brå har därutöver särskilt studerat ett urval av fem brottskategorier (misshandel, våldtäkt, stöld, rån och utpressning) och där ser bilden delvis annorlunda ut. För dessa fem brottstyper har utredningstiden kortats något, men är längre för unga, än för vuxna under hela perioden (se figur 5).⁴⁴

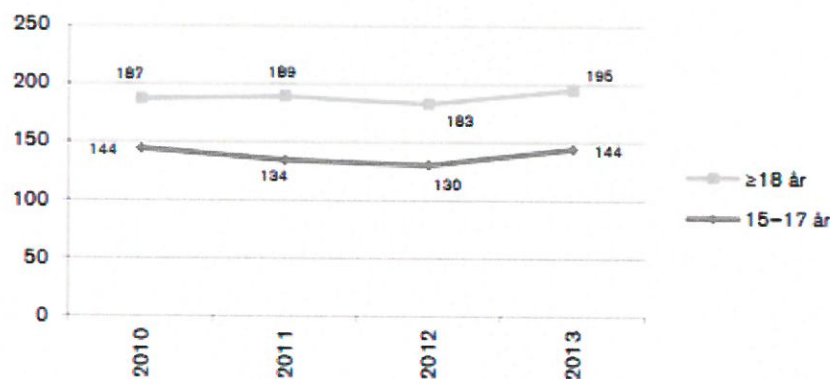


Figur 5. Utredningstider för de fem särskilt utvalda brottskategorierna, uppdelat på ungdomar 15–17 år ($n = 87\,763$) och vuxna 18 år eller äldre ($n = 575\,156$) åren 2009–2013, median i antal dagar. 1 års uppföljningstid. Samtliga brottsmisstankar.

⁴³ Brå 2015:11 s. 19 ff.

⁴⁴ Brå 2015:11 s. 29.

Om man ser till *de totala handläggningstiderna* (se figur 6) är den längre för vuxna, än för ungdomar 15–17 år. De totala handläggningstiderna minskade något för ungdomar under de första åren i perioden, men återgick år 2013 till samma nivå som 2010 (144 dagar). Att ungdomar sammantaget sett har kortare totala handläggningstider än vuxna beror i huvudsak kortare tingsrättstid.



Figur 6. Total handläggningstid uppdelat på ungdomar 15–17 år ($n = 55\,997$) och vuxna 18 år eller äldre ($n = 619\,615$) 2010–2013, median i antal dagar. 2 års uppföljningstid. Samtliga brottsmisstankar.

Andra studier har gjort försök att mäta handläggningstiden i ungdomsärenden de senaste åren. Uppgifterna har samlats in på olika sätt, vilket ger ett osäkerhetsmoment och försvårar jämförbarhet studierna emellan. En samlad bedömning var dock att slutsatsen överensstämde med Brås slutsatser (2015), nämligen att utredningstiderna i ungdomsärenden minskat under senare år.⁴⁵ I sammanhanget ska vägas in att såväl det totala antalet ärenden som ungdomsärenden har minskat under samma period.

3.1.4 Skilda uppfattningar mellan åklagare och polis om tillämpning

I denna uppföljning har framkommit att det finns skilda uppfattningar mellan polis och åklagare vad gäller synen på tillämpningen av sexveckorsfristen. Åklagarna förmedlar uppfattningen att fristen är viktig, men att ett överskridande är i sin ordning så länge förundersökningen bedrivs aktivt och det är motiverat för att få till stånd en bra förundersökning. Poliserna å sin sida menar att det i organisationen finns en stark tradition av kvantitativ målstyrning och att diskussionen om kvalitet i t.ex. förundersökningar inte är lika levande. Den påstådda ensidiga fokuseringen på den kvantitativa mätningen av resultatet av polisens arbete upplevs av många som suboptimerande. Företeelsen benämns av

⁴⁵ Ds 2013:30 s. 144.

flera som en ”pinn-jakt”, dvs. en strävan efter att nå kvantitativt uppställda mål varpå kvalitetsvärden kan gå förlorade.

Prioriteringen av kvantitativa mål inom polisen (t.ex. tidsfrister) har bidragit till att förundersökningsledare medvetet utvecklat en strategi för att vinna utredningstid genom att delge misstanke sent i utredningsprocessen. Ett sätt kan vara att vänta in analysresultat innan den unge delges misstanke om brott. Detta kan emellertid få negativa konsekvenser för kvaliteten på utredningen genom att minnesbilder grumlas, vittnen kallas för sent, offentlig försvarare kopplas in för sent etc.

Enligt Polisens tillsynsrapport överensstämmer arbetsmetoden inte med polisens nationella utredningsdirektiv (PNU). Majoriteten av ungdomsbrotten är s.k. mängdbrott där ett offensivt utredningsarbete och långtgående förstahandsåtgärder är konstaterade framgångsfaktorer. För att på ett effektivt och rättssäkert sätt utreda brott med unga lagöverträdare är det av vikt att arbetsmetodiken med att medvetet delge misstanke sent i utredningsfasen förändras. Arbetssättet förefaller till viss mån grunda sig i en metodfråga, men synes också vara en anpassning till lagstadgade tidsfrister och uppföljningsformer på nationell nivå.⁴⁶

När Riksrevisionen granskade hanteringen av unga lagöverträdare för ärenden avgjorda 2007 gjordes liknande iakttagelser. Enligt Riksrevisionen förlöpte genomgående lång tid från att förundersökning inleddes till dess att förhör med den unge hölls och delgivande av misstanke gjordes. Denna hantering skedde ibland, enligt Riksrevisionen, medvetet.⁴⁷

Även om det förekommer kritik mot en rigid syn på kvantitativa mått poängterar samtidigt åklagare och poliser som intervjuats att sexveckorsfristen har ett viktigt signalvärde. Som ett resultat av fristen prioriteras arbetet med att utreda ungdomsärenden, även om fristen inte sällan överskrids.

3.1.5 Orsaker till att sexveckorsfristen kan överskridas

Förundersökningarna kan variera mycket till sin karaktär. Polis och åklagare uppger i intervjuerna att det i många förundersökningar under senare år ställs högre krav på teknisk bevisning, vilket ofta medför längre utredningstider. Tekniska undersökningar av datorer och mobiltelefoner krävs ofta, vilket kan ta förhållandevis lång tid. Brottsligheten har i viss mån även förändrats så att fler utredningar omfattar fler personer än tidigare, vilket kräver fler förhör och gör förutsättningarna för utredningen mer komplicerade. Det kan finnas behov av

⁴⁶ Polisens tillsynsrapport 2014:10, s. 21 ff.

⁴⁷ RiR 2009:12 s. 25 ff.

tolkar och översättare vilket kan innebära förseningar. I storstäderna har utvecklingen av s.k. gängkriminalitet ställt särskilda krav på utredarna.

Initialt efter förändringen av ansvaret för förundersökningsledarskapet i ungdomsärenden 2012 kan oerfarenhet kring process och regelverk ha gjort att vissa polisiära förundersökningsledare var osäkra på i vilken utsträckning de med giltiga skäl kunde överskrida tidsfristen. Särskilda krav på samråd mellan myndigheter, krav på yttrande från socialtjänsten och medverkan av vårdnadshavare vid förhör bidrar också till att utredningar om unga lagöverträdare kan dra ut på tiden. Efterhand bedöms dock kunskap och erfarenhet ha ökat i det senare fallet. Vid intervjuer med polis och åklagare har framkommit att ett skäl till överskridanden är att yttranden från socialtjänsten inte inkommit i tid eller haft kvalitetsbrister, där det varit nödvändigt att be om tidskrävande kompletteringar (se mer avsnitt 3.3 Socialtjänstens roll).

Ärendesamordning viktig orsak till att tidsfrister överskrids

I denna uppföljning har framkommit att ärendesamordning är en viktig orsak till att tidsfrister överskrids. Det är en komplex fråga att hantera och det finns variation i tillämpningen där bedömningar från såväl förundersökningsledare, åklagare och tingsrätter spelar in. I de intervjuer som genomförts i denna uppföljning har komplexiteten i frågan bekräftats och att det råder olika förhållanden runt om i landet.

Vid en del av de tidigare länspolismyndigheterna prioriterades det att hålla fristen från såväl polis som åklagare, medan det vid andra myndigheter var tydligt uttalat att alla ärenden skulle samordnas. Detta även om en sådan samordning påverkade möjligheten att hålla tidsfristen. I de fall där ärendesamordning har företrädare finns exempel där det särskilda skyndsamhetskravet i LUL helt åsidosatts, vilket lett till långa rättsprocesser. Det har, enligt RPS tillsynsrapport, inte tagits någon särskild hänsyn till ärenden med unga lagöverträdare i den nationella överenskommelsen om hur ärenden ska samordnas. Detta har resulterat i lokala tolkningar och överenskommelser. Vid de länspolismyndigheter där ärendesamordningen är överordnad de lagstadgade tidsfristerna finns exempel där tidsfristerna vida överskridits i ärenden med särskilt brottsaktiva ungdomar.⁴⁸

Brå har också berört problematiken och funnit att rutinerna skiljer sig avsevärt runt om i landet om hur möjligheterna till delredovisning ska tillämpas och hur Åklagarmyndighetens direktiv om större användning av delredovisning ska tolkas.⁴⁹

⁴⁸ Polisens tillsynsrapport 2014:10, s.22 f.

⁴⁹ Brå rapport 2012:5, s. 85 f.

3.1.6 Förslag om ändrade tidsfrister för unga misstänkta

I en översyn som redovisades 2014 av skyndsamhetskrav och tidsfrister för unga misstänkta lämnades förslag till nya tidsfrister. Översynens förslag är att förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas senast *inom tio veckor från beslut om skäligen misstanke*. Detta innebär en längre tidsfrist än dagens, men eftersom startpunkten tidigareläggs bedöms förslaget inte förändras i sänkande riktning.

Förslaget bygger på att en tidsfrist bör vara så pass kort att den innebär ett ökat fokus på skyndsamhet i ungdomsärendena. Den skulle motsvara en så kort handläggningstid som det är rimligt att begära efter det att rättsväsendet vidtagit realistiska effektiviseringsåtgärder. En längre frist skulle riskera bli normerande så att även enklare ärenden skulle ta längre tid än nödvändigt. Fristens längd bedöms avspegla den tid som det – som längst – vanligen bör ta att handlägga ärenden med unga misstänkta eller målsägande.

Tidsfristen ska, enligt översynens förslag, få överskridas endast i vissa angivna fall eller om det annars finns särskilda skäl med hänsyn till utredningens beskaffenhet. Genom att anknyta fristens start till förekomsten av skäligen misstanke återspeglas också på ett bättre sätt den faktiska tidsåtgången från det att det i högre grad står klart att fråga är om ett ungdomsärende till dess att åtal väcks. Det ska i så fall inte längre finnas någon anledning – med hänsyn till fristens startpunkt – att avvakta med det första förhöret med den som är skäligen misstänkt för brott. Förslaget bereds inom regeringskansliet.

3.2 Polisens kompetens att leda förundersökningar i ungdomsärenden

Att utreda ungdomsärenden ställer krav bl.a. på att vara insatt och införstådd med de särskilda förhållanden som gäller för unga lagöverträdare. En förundersökningsledare förutses ha intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare och vara särskilt lämpad för uppgiften (2 § LUL). Utöver de formella skillnaderna i processen för unga lagöverträdare med särskilt skyndsamhetskrav och medverkan av vårdnadshavare och socialtjänst, så finns ett annat synsätt för påföljder och vård, än vad som gäller för vuxna. Det ställer krav på förundersökningsledare att hantera processen och relationer med vårdnadshavare och socialtjänst. Det är i denna process värdefullt med kunskap och förmåga att bemöta ungdomar på annat sätt än vuxna. Kunskap om särskilda förhållanden och bemötande av ungdomar gäller för såväl polisiära förundersökningsledare, som åklagare, offentliga försvarare och tingsrätter.

För polisiära förundersökningsledare finns olika utbildningar för att erhålla kompetens för att möta behoven hos unga lagöverträdare. I den grundläggande

polisutbildningen finns moment som handlar om detta. En viktig utbildning är den sex månader långa nationella förundersökningsledarutbildningen som erbjuds vid Linnéuniversitetet, Uppsala universitet och Umeå universitet.

Hantering och bemötande av unga lagöverträdare ska ingå i polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) och därutöver utvecklas metoder och rutiner i det löpande arbetet kollegor emellan samt i samverkan med berörda aktörer, t.ex. åklagare, socialtjänst.

Olika bilder av kompetensbehovet i ungdomsärenden

Av de intervjuer som gjorts inom denna uppföljning med åklagare, poliser och socialtjänst framgår att efter att polisen 2012 övertagit ansvaret för förundersökningar för ungdomsärenden, hade inledningsvis inte riktigt kompetens, rutiner och bemanning kommit på plats för att möta hanteringen av ungdomsärendena. Ett exempel är att antalet förundersökningar i Stockholm som lämnades till åklagare och antalet ungdomar som dömdes till ungdomstjänst minskade kraftigt under 2012. Minskad ungdomsbrottslighet eller minskande årskullar kan inte förklara den stora minskning som skedde då. I en kommentar har företrädare för Polisen framfört att det bör beaktas att ledtiden var kort för polismyndigheten att göra nödvändiga förberedelser och utbildningsinsatser mellan att riksdagen beslutade om ändringen av ansvaret den 25 januari 2012 och att den trädde ikraft den 1 mars 2012. Under åren har, som framgått ovan, flera utbildningsinsatser inom Polisen genomförts, rutiner och samarbete med åklagare och socialtjänst utvecklats.

Vid ett flertal intervjuer har betonats vilken avgörande betydelse en god kompetens i ungdomsärenden har. Flera har pekat på att det är väsentligt att de polisiära förundersökningsledarna kan delta såväl i den nationella förundersökningsledarutbildningen, som i de riktade utbildningarna kring utredning av ungdomsärenden. Trots en relativt omfattande nationell satsning har det i intervjuer framkommit att poliser ännu inte i tillräcklig utsträckning medverkat i den nationella förundersökningsledarskapsutbildningen. Som skäl har bedömts att ett deltagande innebär dels en direkt utbildningskostnad med tillhörande omkostnader, dels att en vikarie måste rekryteras under den relativt långa utbildningstiden.

I uppföljningens intervjuer och från andra utredningar⁵⁰ har synpunkter lämnats kring den polisiära förundersökningskompetensen.

Synpunkter från åklagare har varit att de polisiära förundersökningsledarna inledningsvis hade bristande utbildning gällande vissa frågor och att handläggningstiderna var längre i polisleda förundersökningar än vad de hade

⁵⁰ Ds 2013:30 s. 98 f.

varit om de hade letts av åklagare. Delvis samma bild framkom från intervjuer med poliser⁵¹, vilka uppgav att det inledningsvis fanns brister i polisernas utbildning om förundersökningsledning. Flera poliser uppgav att ungdomsärenden innefattar flera moment, som poliser var ovana vid, såsom underrättelser, begäran om yttranden från socialnämnd m.m. Vidare framkom att poliserna inte hade samma erfarenhet av och kunskap om hur en domstol resonerar om t.ex. bevisvärdering, vilket utgjorde ett osäkerhetsmoment. Flera poliser uppgav också att handläggningen tog längre tid i ärenden med polisiära förundersökningsledare än om åklagare hade lett förundersökningen.

Även från advokathåll⁵² har synpunkter lämnats kring att det finns brister i de polisiära förundersökningarna.

Den samlade bilden av kompetensinsatser

Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har i centrala styrdokument lyft upp hanteringen av unga lagöverträdare som prioriterade områden under de gångna åren. Polisen har också följt upp förändringen genom en särskild tillsyn av efterlevnaden av det utökade ansvaret.

Utskottets uppföljning visar att under senare år har prioriteringen slagit igenom på operativ nivå. Enligt vad som framkommit i intervjuerna har ungdomsärenden tidigare inte haft den status och prioritet som andra brottstyper haft. Det är svårt att få fram empiri kring status och reell prioritering, men intervjuerna har pekat mot att området unga lagöverträdare numer är mer prioriterat inom polisen och åklagarmyndigheten.

I RPS tillsynsrapport konstaterades att det utökade polisiära förundersökningsledaransvaret överlag varit verksamhetseffektivt. Under inspektionsarbetet bedömdes de polisiära förundersökningsledarna genomgående som närvarande, effektiva och delaktiga i det dagliga arbetet. Inspektionsgruppen kunde samtidigt konstatera skillnader i hur myndigheterna valt att prioritera den nationella förundersökningsledarutbildningen. En del myndigheter hade prioriterat den nationella förundersökningsledarutbildningen fullt ut medan andra valt lokala utbildningsalternativ. Ytterligare andra polismyndigheter erbjöd inte någon form av utbildning för de polisiära förundersökningsledarna.

Under 2014 deltog 191 förundersökningsledare och 40 ungdomsutredare. Sammanlagt 71 personer genomgick utbildningarna i förhörsmetodik inriktade mot barn och ungdomar. Under 2013 utbildades 194 förundersökningsledare och

⁵¹ Ds 2013:30 s. 98 f.

⁵² Ds 2013:30 s. 98 f. samt intervju med Advokatsamfundet.

67 ungdomsutredare. Sammanlagt 70 deltagare genomgick utbildningarna i förhörsmetodik inriktade mot barn och ungdomar.⁵³

I de utvärderingar RPS löpande genomförde för ovan nämnda fort-och vidareutbildningar har omdömena övervägande varit positiva. En processutvärdering gjordes 2013 av den obligatoriska åklagarpraktiken i den centrala förundersökningsledarutbildningen. Där framkom att majoriteten av de tillfrågade upplevde att de hade förbättrat den egna kompetensen som förundersökningsledare. Områden som framhölls särskilt var ungdomsärenden och förundersökningsbegränsning. Det finns ingen sammanställd information om utvärdering rörande utbildningsinsatser på lokal nivå.

Efter regeländringarna 2012 gjorde Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten en central uppföljning av hur arbetet fortskred med anledning av den nya behörigheten. Enligt uppföljningen ska förundersökningsledare vid samtliga polismyndigheter ha erhållit kompletterande kompetensutveckling för ungdomsärenden. Med anledning av de förändrade reglerna skapades även en särskild sida på polisens intranät med stödmaterial.⁵⁴

Samarbetet med åklagarmyndigheten och socialtjänsten

Under övergångsfasen efter 2012 uppger Polisen att den generella samverkan som skett lokalt mellan polis och åklagare fungerat väl. Flertalet åklagarkammare uppger att de bistått länspolismyndigheterna med praktikplatser, lokala utbildningsinsatser där fokus legat på tidsfrister, begäran om yttrande från socialtjänsten samt framställa till domstol om förordnande av offentlig försvarare. Flertalet kamrar anser att samverkan med polisen i ärenden om ungdomsbrott fungerar väl.⁵⁵

Ett antal polismyndigheter har också genomfört särskilda samverkansmöten med socialtjänsten för att utveckla formerna för hantering av särskilda yttranden.⁵⁶

I RPS inspektionsrapport konstaterades att flera av de inspekterade myndigheterna skapat kvalitetssäkringssystem tillsammans med den lokala åklagarkammaren. Enkla rutiner som gör att polismyndigheterna regelbundet får återkoppling i de fall ett ärende redovisas till åklagaren och där åklagaren senare fattar ett negativt åtalsbeslut. Där rutinen är mest utvecklad sker även en återkoppling på strategisk nivå. Detta arbetssätt bedömdes höja utredningskvaliteten i ärenden med unga lagöverträdare.⁵⁷

⁵³ PM Kompetens utveckling rörande polisiär förundersökningsledning av ungdomsärenden, Polisen (dnr A.353.738/2015), 2015-08-25.

⁵⁴ PM Polisen (dnr A.353.738/2015), 2015-08-25.

⁵⁵ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2012 och 2013.

⁵⁶ Polisens årsredovisning 2012, s. 52.

⁵⁷ Polisens tillsynsrapport 2014:10, s. 22 ff.

Ett sätt att möta kompetensbehovet kring olika frågor kring ungdomsbrottslighet är det nätverk som bildats vid Södertörns tingsrätt. Tingsrätten vid Södertörn håller sedan några år samrådsmöten en gång per termin där representanter för tingsrätten, åklagarkamrarna i Söderort och Södertörn, polisen, socialtjänsten och frivården möts för att informera och diskutera olika frågor i systemet att bemöta ungdomsbrottslighet.

3.3 Socialtjänstens roll

Socialtjänsten har en viktig roll i samhällets bemötande av unga lagöverträdare i rättsprocessen. De finns med i alla faser av rättsprocessen, från förebyggande insatser, via yttranden i förundersökning till vårdinsatser och genomförande av utdömda påföljder. I följande avsnitt redovisas vad som framkommit i denna uppföljning om kopplingen till förundersökningar av unga lagöverträdare.

3.3.1 Samarbete och yttranden

Det finns ett lagstadgat krav på samarbete mellan polis och socialtjänst när det gäller unga lagöverträdare. Socialnämnden ska genast underrättas när en person som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa (6 § LUL). Socialtjänsten ska kallas att närvara vid inledande förhör och i nästan samtliga förundersökningar ombeds socialtjänsten lämna ett yttrande kring misstänkta unga.

Tidpunkt för inhämtande av yttrandet, socialtjänstens beredningstid för yttrandet samt kvaliteten på yttrandet framhålls av flera som viktiga faktorer till att det särskilda skyndsamhetskravet inte kan hållas och sexveckorsfristen överskrids.

För de polisiära förundersökningsledarna innebar kontakterna med socialtjänsten ett nytt metodmoment i förundersökningsprocessen i samband med förändringen 2012. I denna uppföljning har framkommit att inledningsvis fanns tecken på att rutiner och arbetssätt inte fungerat optimalt, men att detta efterhand har förbättrats.

Socialtjänstens medverkar endast i begränsad omfattning vid inledande förhör

Enligt 7 § LUL ska företrädare för socialtjänsten underrättas och kallas till förhör med en ung misstänkt. Genom att medverka vid förhör kan socialsekreteraren på ett tidigt stadium i processen bilda sig en uppfattning om den unges eventuella problem och behov. Socialsekreteraren kan knyta kontakt med den unge och vårdnadshavaren, vilket kan vara av stor vikt för den fortsatta processen.

Uppföljningens iakttagelser är att socialtjänsten endast i begränsad omfattning medverkar vid inledande förhör. Av vad som framkommit får socialtjänsten i stort sett alltid kallelse till inledande förhör, men har endast i begränsad omfattning möjlighet att delta. I de intervjuer som varit med socialsekreterare har

framgått att ärenden med unga lagöverträdare är prioriterade av socialtjänsten och det är väsentligt för den sociala utredningen och efterföljande yttrande att medverka vid inledande förhör, men att det i slutändan sällan finns de nödvändiga resurserna för att delta. I de fall förhören sker utanför expeditionstid medverkar socialtjänsten i stort sett aldrig, utifrån vad som erfarits i uppföljningen.

Uppföljningen har inte hittat några samlade aktuella undersökningar som kan visa i vilken omfattning socialtjänsten medverkar. Enligt en tidigare granskning av Brå⁵⁸ närvarade socialtjänst vid det första förhöret med en ung misstänkt person i 25 procent av undersökta ärenden och enligt en granskning av Riksrevisionen deltog socialtjänsten i tio procent av de ärenden som avgjorts i tingsrätt.⁵⁹

I Stockholm finns goda erfarenheter av systemet ”Socialtjänst hos polis” där socialtjänsten är samlokaliserad med polisen. Där deltar socialtjänsten i betydligt större omfattning, i stort sett samtliga inledande förhör såvitt de hålls under kontorstid.⁶⁰ Liknande verksamhet finns även i Göteborg och Malmö.

Polisens hantering av yttranden

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, ska, om möjligt, undersökningsledaren begära ett yttrande från socialnämnden senast i samband med delgivning av brottsmisstanke (11 § LUL). Av intervjuer med företrädare för socialtjänsten har framkommit att de polisiära förundersökningsledarna ibland skickar begäran om yttrande till socialtjänsten i ett för sent skede samt att deras beställningar uppfattats som otydliga. Detta har gett socialtjänsten för korta svarstider för att klara tidsfrister samt ökar risken för ett sämre underlag. Företrädare för Advokatsamfundet har erfarenheten att polisen inte alltid ser uppgiften med att initiera ett yttrande från socialtjänsten som en polisiär uppgift. Vidare är deras erfarenhet att en del poliser inte heller känner till att det är polisens uppgift att begära yttranden, utan istället en uppgift för åklagaren att begära yttrande i samband med beslutet i åtalsfrågan.⁶¹

Intervjuer med poliser och socialtjänst tyder på att dessa problem har avtagit efter hand att rutiner utarbetats, bl.a. att polisen snabbare skickare in begäran om yttranden samt att de utgår från standardiserade formulär som helt överensstämmer med åklagarnas blankett.

⁵⁸ Brå 2012:5, s. 54.

⁵⁹ RiR 2009:12, Riksrevisionen s. 58.

⁶⁰ Intervju med Stockholms ungdomstjänst.

⁶¹ Intervju med Advokatsamfundet.

Tids- och resursbrist hos socialtjänsten ger försenade yttranden

Av de intervjuer⁶² som genomförts har framhållits, som ett problem i processen och som påverkar möjligheterna att hålla tidsfrister, att socialtjänsten tar för lång tid på sig att lämna yttranden och att de alltför ofta inte synes hålla nödvändig kvalitet. I det senare fallet kan det röra sig om att yttrandena innehåller för mycket oväsentlig information och saknar bedömning av vårdbehov.⁶³ Det kan få till konsekvens att unga inte alltid får den påföljd som vore mest lämplig för dem eller som för samhället skulle ha mest positiv effekt på sikt. I den mån ärendet går till åtal kan, enligt vad som framkommit, påföljden oftare bli böter istället för vård eller ungdomstjänst, som kunde ha varit alternativet om socialtjänsten lämnat ett mer välgrundat och genomarbetat yttrande.

Tidsfristen på sex veckor har ursprungligen motiverats med hänsyn till att socialtjänsten måste få tillräckligt med tid för att skriva yttrandet.⁶⁴ Kraven på vad ett professionellt yttrande från socialtjänsten ska kunna innehålla är relativt omfattande och kvalificerat. Yttrandet har en deskriptiv del där följande ska framgå; den unges familj och sociala relationer, skola och fritid, fysisk och psykisk hälsa, tidigare kriminalitet och insatser från socialnämnden. Alla dessa frågor kan kräva att kontakter måste tas med den unge, vårdnadshavare, skola, hälsovård etc. Vad gäller den unge och vårdnadshavare är kontakterna frivilliga och socialtjänsten kan t.ex. inte kräva att den unge inställer sig till samtal.

Vidare ska yttrandet innehålla en analytisk del där en bedömning ska göras av den unges situation och om det finns behov av åtgärder. Det ska även ingå en analys över hur de föreslagna åtgärderna bedöms motverka en ogynnsam utveckling hos den unge. Det är väsentligt att yttrandet utmynnar i ett ställningstagande som socialtjänsten har gjort. Detta är viktigt eftersom yttrandet kan komma att användas som underlag för åklagarens och tingsrättens beslut om påföljder. Den information och bedömningar som gjorts av socialtjänsten bör dessutom kommuniceras med den unge och vårdnadshavare innan de lämnas till förundersökningsledare.⁶⁵

Den relativt snäva tidsgränsen kan medföra svårigheter för socialtjänsten att tillräckligt utreda och tillgodose de intressen som är knutna till den unges behov. Det underlättar om socialtjänsten förbereder sig att skriva yttrande redan när polisanmälan aviserar en ung misstänkt.⁶⁶

⁶² I denna uppföljning har inga egna studier av socialtjänstens beredningsprocesser av yttranden genomförts. Indikationer på hur processen fungerar, via andra utredningar och genomförda intervjuer har istället hämtats in.

⁶³ Tärnfalk, intervjuer med åklagare.

⁶⁴ Prop. 1997/98:96 s. 146 f.

⁶⁵ Tärnfalk s. 157 ff.

⁶⁶ Tärnfalk, s. 153.

Enligt den av polis och åklagares standardiserade begäran om yttrande ges socialtjänsten normalt två veckor att sammanställa ett yttrande. Socialtjänsten kan begära mer tid om det behövs. Av denna uppföljnings intervjuer har framkommit att det är en stor utmaning att klara av att tillräckligt utreda och tillgodose de intressen som är knutna till den unges behov enligt de förväntningar som finns utifrån rådande förhållanden. I de fall socialtjänsten har erfarna socialsekreterare, med rimlig ärendebelastning, så verkar förutsättningarna bättre att uppnå rimliga leveranser av yttranden.

Av intervjuerna framgår att socialtjänsten präglas av en stor personalomsättning och svårigheter att rekrytera till vakanser. I flera fall är det nyutexaminerade socialsekreterare, som utan att de erhållit nödvändig inskolning och vidareutbildning, ska hantera yttranden. Detta påverkar möjligheterna att hålla tidsfristerna.

Samtidigt har de företrädare för socialtjänsten som intervjuats vittnat om att de flesta socialsekreterare har höga ambitioner om att göra effektiva insatser och idéer om hur verksamheten skulle kunna utvecklas.

3.3.2 Stöd och resurser till socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare

I de intervjuer som gjorts i uppföljningen framgår att socialtjänsten lider av stor personalomsättning och svårigheter att rekrytera handläggare. Det är förhållanden som även speglats i media. Där har problematiken med hög personalomsättning, hög arbetsbelastning, ohälsa och sjukskrivningar samt personalflykt bland socialsekreterare skildrats vid flertal tillfällen av representanter för socialtjänsten, forskning och fackförbund.⁶⁷

Av intervjuerna i utskottets uppföljning har framkommit att det saknas en nationell uppföljning över hur socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare bedrivs. Vidare finns behov av bättre yrkesintroduktion och ett utbud och möjligheter till kompetensutveckling kring regelverk och arbetsmetoder för unga lagöverträdare. Det senare har gällt att kurser inte erbjuds och att det inte finns rimligt utrymme för socialsekreterarna att delta i vidareutbildning. Detta påverkar förutsättningarna att hantera processen med unga lagöverträdare. Det saknas resurser att bygga nödvändiga samarbetsrelationer och samverkan med polis och åklagare, att kunna delta i kompetensutveckling m.m. Dessa problem har påtalats

⁶⁷ Se t.ex. "Socialsekreterares villkor har försämrats allvarligt", <http://www.dn.se/debatt/socialsekreterares-villkor-har-forsamrats-allvarligt/>, "Stressade socialarbetare lämnar yrket", <http://www.arbetsmiljoforskning.se/stress/stressade-socialsekreterare-l%C3%A4mnar-yrket> "Svensk socialtjänst faller snart sönder", <http://www.aftonbladet.se/debatt/article19585824.ab>, "Växande kris i socialtjänsten", <http://www.svd.se/vaxande-kris-i-socialtjansten>

av företrädare för socialtjänst, polis, åklagare och forskning. Dessa faktorer bedöms även påverka kvaliteten i de yttranden som tas fram.

Nationellt stöd

Ett stöd för socialtjänsten i processen att möta unga lagöverträdare är bl.a. genom olika former av nationella råd och riktlinjer, tillsyn och uppföljning, tillgång till vidareutbildning. Som nationellt stöd för socialtjänsten finns flera myndigheter och organisationer. Det finns även exempel på evidensbaserade handböcker från forskningsfältet riktade till handläggare inom socialtjänsten.⁶⁸

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har ett ansvar att verka för att sprida kunskap till socialtjänsten om verkningsfulla metoder och i övrigt verka för metodutveckling och utvärdering inom området. Socialstyrelsen ger ut allmänna råd och riktlinjer och har bl.a. tagit fram "Barn och unga som begår brott – handbok för socialtjänsten" år 2009. Den ger vägledning åt socialtjänsten att utreda ärenden och planera insatser för ungdomar som begått brott. Syftet är också att stärka ungas rättssäkerhet och att få en nationell enhetlighet i handläggningen. Handboken är en fyllig genomgång av hela processen med t.ex. samverkan, checklista för yttranden, olika vårdinsatser. Såvitt framgått har ingen uppföljning eller uppdatering gjorts av innehållet utifrån de lagändringar som skett under senare år t.ex. LUL och i påföljdssystemet.

Inspektionen för vård och omsorg

Ansvar för tillsynen över socialtjänsten övergick den 1 juni 2013 till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Inom ramen för det ansvaret har IVO bl.a. tagit fram en sammanställning av resultat och iakttagelser som behandlar socialtjänstens hantering av anmälningar och genomförande av utredningar barnavårdsärenden. Den behandlar således inte primärt socialtjänstens hantering av unga lagöverträdare, men har intressanta iakttagelser med koppling dit. Av rapporten framgår att socialtjänsten ofta har svårigheter att rekrytera och behålla erfaren personal, kompetensbrister, sjukskrivningar, tidsbrist och stress i arbetet, vilket förklarar brister i verksamheten. Vidare framgår att rekryteringssvårigheterna inte bara rör mindre kommuner utan att likväl större kommuner har svårigheter att säkra en tillräcklig bemanning med nödvändig kompetens. Detta bedöms vara ett allvarligt problem.⁶⁹

⁶⁸ Professionella yttranden. En introduktion till socialt arbete med unga lagöverträdare, Michael Tärnfalk, 2014.

⁶⁹ Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hantering av anmälningar och genomförande av utredningar, IVO 2014.

Sveriges kommuner och landsting

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har bl.a. till uppdrag att ge stöd för att skapa bra förutsättningar för kommunerna för att ge stöd och skydd till barn, ungdomar och deras familjer. SKL erbjuder bl.a. olika utbildningar riktade till chefer och handläggare vid socialtjänsten. SKL genomförde en nationell kartläggning 2013 för att få en bild av personalsituationen inom den sociala barn- och ungdomsvården. Resultatet visade på stora skillnader mellan olika kommuner. Den samlade bilden är att hälften av socialsekreterarna har arbetat mer än fem år, en tredjedel är relativt nyanställd. Många arbetsledare är relativt nya i sitt uppdrag. Några tydliga utvecklingsområden identifierades. Det behövs en bra yrkesintroduktion för att överbrygga kompetensglappet mellan den kompetens som erhålls genom socionomutbildningen och den kompetens som krävs för att arbeta som socialsekreterare inom den sociala barn- och ungdomsvården. Kommunerna får idag själva ta ansvaret för att överbrygga detta kompetensglapp. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har fått signaler från många kommuner att svårigheterna i den sociala barn- och ungdomsvården blivit allt mer utmanande i den meningen att personalomsättningen har ökat och att man också står inför svårigheter att attrahera, utveckla och behålla personal.⁷⁰

SBU får nytt uppdrag att utvärdera socialtjänsten

Regeringen har beslutat att SBU från 1 juli 2015 ska utvärdera det vetenskapliga stödet för metoder som används inom socialtjänsten och LSS-verksamheten. Det innebär utökat uppdrag för SBU som hittills utvärderat metoder som används inom hälso- och sjukvården. SBU byter namn till Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

Utvärderingarna från SBU ska sammanställa kunskap ur ett medicinskt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv. Utvärderingarna från SBU ska presenteras på ett enkelt och lättfattligt sätt och vara lätta att förstå för de som ska använda dem, däribland kommuner.

3.4 Förekomsten av offentlig försvarare vid inledande förhör med unga

3.4.1 Kritik mot tillämpningen

Det har i olika sammanhang riktats kritik mot att ungas rätt till offentlig försvarare inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Kritiken handlar om att unga misstänkta undanhålls information om rätten till offentlig försvarare och att offentlig försvarare inte i tillräckligt stor omfattning medverkar vid inledande

⁷⁰ Initiativ för att säkra kompetens och minska personalomsättningen - fem exempel, SKL 2014.

förhör med unga misstänkta. Kritik har bl.a. riktats från Riksdagens ombudsmän, Barnombudsmannen, Advokatsamfundet och i media.

Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksdagens ombudsmän (JO) har i flera ärenden kunnat konstatera att unga inte fått tillgång till offentlig försvarare. JO har uttalat att regeln bör vara att ansträngningar ska göras för att en offentlig försvarare ska kunna medverka redan vid det inledande förhöret, så snart den misstänkte har behov av sådant biträde, och att intresset av att förhöret genomförs med en offentlig försvarare närvarande måste vägas mot intresset av att förhöret påbörjas inom rimlig tid.⁷¹

Vidare har JO pekat på att förhör som genomförs utan försvarare påverkar förhörens bevisvärde, liksom förfarandets förenlighet med kravet på rättvis rättegång enligt Europakonventionen.⁷²

JO har i flera ärenden iakttagit de problem som uppstår när person frihetsberövas under kvälls- och nattetid, dvs. när tingsrätten inte har expeditionstid och en offentlig försvarare således inte kan förordnas. JO har bl.a. uttalat att det givetvis är angeläget att ett förhör hålls så snart som möjligt, bl.a. för att den misstänkte inte ska behöva vara frihetsberövad under längre tid än nödvändigt. Mot detta intresse står vikten av att förhör med en misstänkt, i synnerhet när utredningen gäller ett allvarligt brott, genomförs med de rättssäkerhet som ska omgärda en förhörssituation. Det finns i sådana situationer också en tydlig risk för att en misstänkt, i förhoppning om att kanske kunna frigges sedan förhör hållits, väljer att avstå från sin rätt att biträddas av en offentlig försvarare. Enligt JO fanns det mot denna bakgrund anledning att överväga att införa en möjlighet att förordna offentlig försvarare även utanför expeditionstid.⁷³ Mot denna bakgrund har JO genom skrivelse till Regeringskansliet väckt frågan om att låta utreda hur en misstänkts rätt till biträde av offentlig försvarare vid inledande förhör skulle kunna säkerställas.

Advokatsamfundet

Advokatsamfundet, som har hänvisat till och instämt i den kritik som JO i flera fall riktat mot brister i fråga om försvarares närvaro vid inledande förhör med ungdomar, har även påpekat att rätten för unga att biträddas av försvarare under, företrädesvis inledande, polisförhör inte har varit prioriterad för åklagare och polis. Särskilt viktigt är att unga biträds av försvarare vid polisförhör, eftersom det i sådana fall finns en tydlig risk för att den unge misstänkte, i förhoppning om att kanske kunna frigges sedan förhör hållits, väljer att avstå från sin rätt att biträddas av en offentlig försvarare. Advokatsamfundet har ansett det angeläget att

⁷¹ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2008/09:JO1 s. 92 ff.

⁷² JO, beslut 2012-11-30 (dnr 3577-2011).

⁷³ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2011/12:JO1 s. 77ff.

följa upp de problem som finns i detta hänseende. Risken är annars att det av olika skäl kan bildas kulturer inom polis och hos vissa åklagare som innebär att man medvetet bryter mot den lagstadgade rätten till försvarare. Dessa risker måste tas på största allvar, enligt Advokatsamfundet. Vidare har samfundet pekat på att det är av yttersta vikt att rätten till offentlig försvarare vid inledande polisförhör säkerställs även om förhöret hålls kvälls- eller nattetid, då domstol inte kan förordna försvarare för den misstänkte.⁷⁴

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen har i olika sammanhang riktat kritik mot regelverk och tillämpning vad gäller ungas rätt till offentlig försvarare. Enligt Barnombudsmannen förekommer brist på information och påtryckningar under förhör vilket äventyrar rättssäkerheten för barn som misstänks för brott. Barnombudsmannens samtal med unga i arrest och häkte har visat att unga många gånger förhörts utan närvaro av försvarare, oftast vid det första förhöret. Barn och unga som Barnombudsmannen har talat med upplever att de redan i förhöret är dömda på förhand, det vill säga att rättsväsendet har bestämt sig för att de är skyldiga. Barnombudsmannen anser att det krävs ett förtydligande i lag för att säkerställa att barn och unga som misstänks för brott har rätt till tillgång till offentlig försvarare i så god tid och på sådant sätt att de kan utöva sin rätt till försvar i praktiken och på ett effektivt sätt, samt att barn och unga som misstänks för brott under alla omständigheter ges rätt till tillgång till försvarare innan de förhörs av polis eller annan brottsbekämpande eller rättslig myndighet.⁷⁵

Uppgifter i media

Sveriges Radios program Kaliber uppgav 2011 att förhör med minderåriga brottsmisstänkta utan försvarare genomförs i stor omfattning. Kaliber gick igenom alla ungdomsmål som gäller brott mot person och avgjordes under 2010 vid tingsrätter i Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. I radioprogrammet uppges att över 1000 förhör och vid mer än 600 av dem fanns det inte någon försvarare närvarande, enligt radioprogrammet.

3.4.2 Förundersökningsledares tillämpning av rätten till offentlig försvarare

I uppföljningen har framkommit att det förekommer att regelverket kring ungas rätt till offentlig försvarare inte följs till fullo. De tidigare redovisade exemplen från JO, BO, Advokatsamfundet och uppgifter i media är exempel på detta. Det har inte varit möjligt att fastställa omfattningen av de fall regelverket inte tillämpas. I uppföljningen har eftersökts systematiska kartläggningar av

⁷⁴ Se skrivelse från Advokatsamfundet 22 dec 2010, skrivelse från Advokatsamfundet 2 sep 2014 samt Anne Rambergs blogg, 26 mars 2013.

⁷⁵ Se bl.a. Barnombudsmannens remissvar till Rätten till försvarare (Ds 2015:7), 13 maj 2015.

tillämpningen av regelverket, dock utan resultat. I uppföljningen har därför valts att genom intervjuer i möjligaste mån ta del av olika aktörers erfarenheter. Dessa ger olika uppfattningar.

I de intervjuer som genomförts med polis, åklagare och en tingsrätt har framkommit att förundersökningsledare, såväl åklagare som poliser, samt förhørsledare generellt sett är väl medvetna om ungas rätt till offentlig försvarare och att den som är intagen på förhör informeras om sin rätt till försvarare. Vanligast förekommande är att de inledande förhöret läggs på dagtid och med framförhållning så att offentlig försvarare ska kunna förordnas och närvara vid förhör, liksom att vårdnadshavare och socialtjänst ska kunna medverka. I de flesta fall medverkar också offentlig försvarare. Av intervjuer med polis och åklagare har framkommit att det ibland är en stor utmaning att klara administration och logistik så att alla berörda aktörer ska kunna träffas samtidigt.

Det förekommer att den unge eller dennes vårdnadshavare avstår rätten till offentlig försvarare med hopp om att komma hem snabbare. I sådana fall har förundersökningsledare att göra en självständig bedömning och objektivet pröva behovet av en försvarare. Av intervjuerna har framkommit att förundersökningsledare normalt i sådana fall har valt att framställa till tingsrätt om förordnande.

Polis och åklagare har angivit som skäl till den redovisade tillämpningen att förundersökningsledare dels är införstådda i regelverket och delar intentionen kring rättssäkerhetsaspekterna att den unge ska informeras om sin rätt, dels anser att det är väsentligt för kvaliteten i förundersökningen att offentlig försvarare är kallad och medverkar vid förhör. I annat fall riskerar förhöret att bli utan värde senare i rättsprocessen. I uppföljningen har inga indikationer givits på att det utökade ansvaret för polisiär förundersökningsledning genom ändringen i LUL 2012 skulle ha påverkat tillämpningen av regelverket i annan riktning.

Advokatsamfundets erfarenhet av tillämpningen av regelverket är att det inte alls är ovanligt att unga förhörs utan försvarare, trots att de skulle ha haft en sådan närvarande. Advokatsamfundet vill särskilt peka på förekomsten av fall där någon kallas för att enbart höras upplysningsvis, utan föreliggande misstanke, men där det sedermera under förhöret uppstår misstanke, och misstanke delges. Förhöret hålls därmed utan närvaro av försvarare.

Det huvudsakliga problemet kring offentlig försvarares medverkan vid förhör är, enligt intervjuer med polis och åklagare, hur förhör ska hanteras som antingen sker utanför expeditionstid eller på platser där det inte alltid finns offentlig försvarare tillgänglig, t.ex. i glesbygd. Enligt intervjuerna handlar det om ett begränsat antal fall där förhör måste hållas omgående. Att tingsrätten är stängd och inte kan förordna försvarare utanför sin expeditionstid och svårigheten att överhuvudtaget få tag på en försvarare påverkar förundersökningsledarens beslut

om inledande förhör. Enligt vad som framkommit i samtal med åklagare och polis släpps ibland unga utan att förhör har kunnat hållas i anslutning till det misstänkta brottet. Istället kallas den unge till förhör vid ett senare tillfälle. Risker finns här att bevis undanröjes och vittnen påverkas. Men det kan även hända att förundersökningsledaren beslutar att hålla kvar den unge i väntan på att tingsrätten ska öppna och en försvarare ska kunna förordnas.

Advokatsamfundet instämmer inte i beskrivningen att det endast är praktiska omständigheter som påverkar närvaron av försvarare vid förhör utan att kravet på närvaro av försvarare vid inledande förhör med unga i många fall kringgås medvetet.⁷⁶

En annan synpunkt som framkommit vid intervjuer med förundersökningsledare rör offentliga försvarares insikt och kompetens vad gäller bemötandet av unga lagöverträdare. Det har förekommit advokater som försvarar unga, inte alltid varit förtrogna med den särskilda lagstiftning och påföljdssystem som gäller för unga lagöverträdare. Detta hör dock till undantagsfallen.

3.4.3 Olika sätt att tillgodose rätten till offentlig försvarare

Som framgår av JO:s skrivelse från 2010 till regeringen har JO konstaterat att det finns problem med att förordna försvarare när tingsrätten är stängd. Det finns en lucka i de bestämmelser som reglerar rätten till offentlig försvarare och hur en försvarare som tillkallas då det av praktiska skäl inte formellt går att få ett tingsrättsförordnande, ska ersättas för arbete som utförts. I de intervjuer som genomförts har framkommit att det finns olika sätt att hantera problemet med att förordna offentlig försvarare utanför expeditionstid.

Vid vissa åklagarkamrar och polisområden har det upprättats jourlistor med advokater som kan kontaktas under kvällar, nätter och helger. På flera tingsrätter agerar domarna pragmatiskt och förordnar försvarare i efterhand vilka deltagit vid förhör när rätten varit stängd. Det saknas emellertid lagstöd för detta förfarande. Att försvararen ska få ersättning för det arbetet som utförts är beroende av att enskilda domare ställer sig positiva till att förordna försvarare i efterhand.⁷⁷

Advokatsamfundet pekar även på möjligheten att i efterhand förordna en advokat som deltagit i förhör som offentlig försvarare och ersätta detta arbete.⁷⁸

Erfarenheten av användandet av jourlistor och förordnande i efterhand är i huvudsak god, men undanröjer inte problemet med att försvararen inte får ett formellt förordnande. Ett sätt att möta behovet av att tillgodose offentlig

⁷⁶ Intervju med Advokatsamfundet.

⁷⁷ Intervju med Södertörns tingsrätt.

⁷⁸ Se NJA 2001 s. 344 och prop. 2007/08:47 s. 15.

försvare utanför expeditionstid är att åklagare skulle kunna ges en befogenhet att interimistiskt förordna en offentlig försvarare. Förslaget har presenterats från flera håll inom ramen för uppföljningen. Principen skulle vara densamma som gäller i ärenden för unga målsäganden, där åklagare har rätten att interimistiskt utse målsägandebiträde för unga målsäganden.⁷⁹ Syftet med ett sådant förfarande skulle vara att undanröja misstankar om att åklagaren skulle kunna vara jävig i sitt beslut. Ett annat förslag som framkommit är att införa jourdomstolar som utanför expeditionstid skulle kunna utse offentlig försvarare.

Ytterligare ett sätt som använts i begränsad omfattning, men som bedöms ha potential är att offentlig försvarare ska kunna medverka via telefon. Det har gällt när förhör ska hållas på kväll eller helg och framför allt i glesbygd där det kan bli långa restider. I uppföljningen har fråga ställts till polis, åklagare, advokater och tingsrätt om de uppfattar medverkan via telefon som problematisk, men överlag är man positiv. Enligt Advokatsamfundet bör metoden användas när inte annat alternativ finns. I första hand eftersträvas en personlig närvaro. I något fall efterlyses ytterligare utredning av mer teknisk karaktär (t.ex. behovet av krypterade telefonlinjer).

4 Uppföljningens slutsatser

Uppföljningen har haft fokus på att besvara frågan om den ändring av § 3 LUL som gjordes 2012, har påverkat handläggningstiderna, och då särskilt tiden för förundersökningar. Vidare har undersökts vilka kompetensinsatser som har gjorts vid polismyndigheten för att möta ändringen och vad förändringen har inneburit för åklagarnas resurser. Avslutningsvis har frågan om ungas rätt till offentlig försvarare studerats.

4.1 Handläggningstider för unga lagöverträdare

En skyndsamt genomförd förundersökning gynnar både effektiviteten och rättssäkerheten i brottsbekämpningen. Både den misstänkte och målsäganden har ett intresse av att brottsutredningen och domstolsprocessen kan komma till ett avslut så snabbt som möjligt. När det gäller unga lagöverträdare finns det ett särskilt starkt intresse av en snabb reaktion från rättsväsendet. För ungdomsärenden finns därför ett särskilt skyndsamhetskrav – den s.k. sexveckorsfristen. Ett viktigt skäl till ändringen i 3 § LUL var förhoppningen om att tiden för förundersökningar skulle kunna kortas.

⁷⁹ Jämför lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

Svårt att avgöra hur handläggningstiden har utvecklats och efterlevnaden av sexveckorsfristen

Det saknas en heltäckande nationell statistik kring efterlevnaden av sexveckorsfristen i 4 § LUL i polisleda förundersökningar i ungdomsärenden. Bristerna i uppföljningssystemen gör det svårt att säga om effektiviteten blivit bättre och om genomströmningstiderna minskat sedan polisen under 2012 övertog delar av förundersökningsledarskapet i ärenden med unga lagöverträdare, även om det finns indikationer på att den samlade handläggningstiden i ungdomsärenden minskat något. Det går inte heller att uttala sig om effektiviteten har blivit bättre eller om genomströmningstiderna minskat. En förutsättning för att det ska vara möjligt att framöver följa utvecklingen av handläggningstiderna är att det finns ett väl fungerande uppföljningssystem. Den genomförda omorganiseringen av polisen kan ge bättre förutsättningar för att ta fram ett sådant system.

Efterlevnaden av tidsfristen i åklagarledda förundersökningar är i stort sett oförändrad sedan lagen ändrades. 2012 hölls sexveckorsfristen i 62 procent av alla ungdomsärenden och 2014 var motsvarande siffra 60 procent. En förklaring till minskningen kan vara att åklagare inte längre leder förundersökningar av enklare slag. De ärenden som åklagare numera ansvarar för är mer komplexa att utreda, vilket normalt tar längre tid.

Ett av syftena med att lägga ansvaret för förundersökningar av enkel beskaffenhet på polisen var att frigöra åklagarresurser. Uppföljningen visar att detta syfte har uppnåtts. Resurser har frigjorts hos åklagarmyndigheten och gett myndigheten möjlighet att istället hantera mer komplexa och komplicerade ungdomsärenden.

4.2 Olika syn på tillämpningen av tidsfristen

Enligt 4 § LUL får tidsfristen om sex veckor överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till att den misstänkte ska delta i medling eller på grund av utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Enligt förarbetena finns det endast i undantagsfall utrymme för att överskrida tidsfristen. Detta får endast ske om det är absolut nödvändigt, till exempel vid ligabrottslighet med många misstänkta och ett stort antal svårutredda brott, om det under förundersökningen kommer fram att den unge har gjort sig skyldig till nya brott eller om det är nödvändigt att genomföra tekniska undersökningar som tar lång tid. Att det för tillfället råder brist på utredningspersonal innebär däremot inte att fristen får överskridas.

Uppföljningen ger viss indikation på att polis och åklagare har skilda uppfattningar vad gäller synen på tillämpningen av sexveckorsfristen. Under de intervjuer som har genomförts har åklagarna förmedlat uppfattningen att fristen

är viktig, men att ett överskridande är i sin ordning så länge förundersökningen bedrivs aktivt och det är motiverat för att få till stånd en bra förundersökning. Vid intervjuer med poliser har det framkommit att polisen ibland medvetet delger misstanke sent i utredningsfasen som ett sätt att vinna utredningstid och för att kunna hålla tidsfrister.

Visserligen kan förundersökningar variera mycket till sin karaktär och i vissa särskilda fall måste det vara möjligt att överskrida tidsfristen för att upprätthålla en hög kvalitativ nivå på förundersökningarna. I förarbetena pekas också ut ett antal fall där det är försvarligt att överskrida tidsgränsen. Av uppföljningen har emellertid framkommit andra orsaker som bidrar till att utredningar om unga lagöverträdare drar ut på tiden, så som särskilda krav på samråd mellan myndigheter, krav på yttrande från socialtjänsten och medverkan av vårdnadshavare vid förhör. Avsaknaden av tillförlitliga uppföljningssystem av polisleda förundersökningar gör det dock svårt att bedöma i vilken omfattning tidsfristen inte hålls.

I uppföljningen har framkommit att det finns konsensus om att det särskilda skyndsamhetskravet har haft reell betydelse i prioriteringen av ungdomsärenden.

4.3 Kompetensutveckling viktigt i ungdomsärenden

Att utreda ungdomsärenden ställer krav på att vara insatt och införstådd med de särskilda förhållanden som gäller för unga lagöverträdare. Det gäller för alla inblandade aktörer; polis, åklagare, advokater och domare.

Förundersökningsprocessen för unga skiljer sig från ärenden med vuxna, t.ex. genom medverkan av vårdnadshavare och socialtjänst och ett annat påföljdssystem. Förundersökningsledaren måste kunna hantera rättsprocessen och samtidigt upprätthålla en relation med vårdnadshavare och socialtjänst.

Den nationella förundersökningsledarutbildningen samt olika specifika vidareutbildningar för ungdomsutredare är viktiga förutsättningar för att tillgodose nödvändig kompetens. Polisen är en stor myndighet med många berörda medarbetare som förutsätts ha den nya nödvändiga kompetensen. Kompetensutvecklingsinsatser kräver tid och resurser och tiden mellan att riksdagen beslutade om ändring av ansvaret för förundersökningar till dess den trädde ikraft var snäv. I uppföljningen har framkommit att en stor del, dock inte samtliga, av förundersökningsledarna har fått utbildning. Det har vidare framgått att det finns poliser som ännu inte har de nödvändiga förutsättningarna för att kunna möta unga lagöverträdare på effektivt sätt.

4.4 Polisens samarbete med åklagarmyndigheten och socialtjänst

Åklagare och polis har en naturlig samverkan i den brottsutredande verksamheten. En utgångspunkt vid förändringen av förundersökningsledarskapet var att det skulle ske en kunskaps- och erfarenhetsöverföring i ungdomsärenden från åklagarna till de polisiära förundersökningsledarna vad avser tillämpning av regelverk och andra arbetsmetoder. Därutöver finns alltid behovet av väl fungerande samarbetsformer och fortsatt utvecklingsarbete kring ungdomsärenden. Samarbetet med socialtjänsten i förundersökningarna för unga lagöverträdare var nytt för polisen vid ändringen.

Samarbetet med åklagarna

Uppföljningen visar att det förekommit flera samverkansinsatser mellan polis och åklagare. Åklagarmyndigheten har bistått med praktikplatser, utbildningsinsatser har skett där fokus legat på tidsfrister, begäran om yttrande från socialtjänsten samt framställan till domstol om förordnande av offentlig försvarare. Vidare har det framkommit att det initialt funnits osäkerhet hos vissa polisiära förundersökningsledare kring tillämpningen av process och regelverk vilket kan ha påverkat utredningarnas längd och kvalitet. Samtidigt finns det goda erfarenheter av nätverk mellan olika aktörer inom rättsväsendet som möter unga lagöverträdare bl.a. åklagare och ungdomsutredare inom polisen, där kontakter skapas och diskussioner kan föras kring olika metodfrågor. Behovet av fortsatt samverkan torde bestå.

Samarbetet med socialtjänsten

Socialtjänsten har en viktig roll i samhällets bemötande av unga lagöverträdare i rättsprocessen och det finns ett lagstadgat krav på samarbete mellan förundersökningsledare och socialtjänst när det gäller unga lagöverträdare.

I de intervjuer som har genomförts i uppföljningen har det framkommit att socialtjänstens hantering av unga lagöverträdare inte alltid fungerar som lagstiftaren har tänkt. Processen och utredningstiderna har påverkats av att socialtjänsten endast i begränsad omfattning medverkar vid inledande förhör och av att yttrande från socialtjänsten har lämnats för sent.

Ärenden med unga lagöverträdare är prioriterade av socialtjänsten och det är väsentligt för den sociala utredningen och efterföljande yttrande att medverka vid inledande förhör, men pga. resursbrist finns sällan möjlighet att medverka.

Socialtjänsten får ofta uppdraget att lämna yttranden kring den unge misstänktes sociala situation. Dessa yttranden har stor betydelse som beslutsunderlag när åklagaren ska väcka åtal samt när tingsrätten ska bestämma påföljd. I uppföljningen har uppgifter framkommit som tyder på att socialtjänsten i flera fall inte klarar av att lämna yttranden inom utfästa tider och att yttrandena alltför

ofta inte håller nödvändig kvalitet. Under intervjuerna har vidare framkommit att socialtjänsten allmänt har en arbetssituation präglad av stor ärendebelastning och resursbrist pga. hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera personal. Det leder till stora utmaningar att bygga upp rutiner, metoder och kompetens för att hantera unga lagöverträdare i processen. Det saknas också en nationell uppföljning över hur socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare bedrivs.

4.5 Förekomsten av offentlig försvarare vid inledande förhör med unga

En misstänkt har rätt att biträdas av en försvarare vid sin talans förberedande och utförande. Rätten till försvarare gäller under en förundersökning om brott, så snart förundersökningen hunnit så långt att den kan anses riktad mot den enskilde såsom skälig misstänkt för brottet. För en misstänkt som är under 18 år är rätten till offentlig försvarare obligatorisk, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare (24 § LUL).

Som framgått har det i olika sammanhang riktats kritik mot att ungas rätt till offentlig försvarare inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Kritiken har riktats mot att unga misstänkta i vissa fall har undanhållits information om rätten till offentlig försvarare och att offentlig försvarare inte i tillräckligt stor omfattning har medverkat vid inledande förhör med unga misstänkta.

Det är visserligen viktigt med en snabb handläggning av ärenden rörande unga lagöverträdare, men den måste alltid förenas med högt ställda krav på rättssäkerhet. En snabb handläggning får inte innebära att en ung misstänkt inte får tillfälle att samråda med en försvarare, att det inte genomförs en ordentlig förundersökning eller att beviskraven sänks.

I denna uppföljning har olika erfarenheter av tillämpningen av regelverket framkommit. Förundersökningsledare, såväl åklagare som poliser, samt förhørsledare synes vara väl medvetna om ungas rätt till offentlig försvarare och att den som är intagen till förhör ska informeras om sin rätt till försvarare. Enligt Advokatsamfundets är det dock inte ovanligt att förhör hålls med unga utan försvarare, trots att en försvarare borde ha varit närvarande. Omfattningen av problemet är inte kartlagd och till skillnad från Advokatsamfundet menar polis och åklagare att förhör utan försvarare hör till undantagen.

I uppföljningen konstateras att svårigheter kan uppstå vid förhör som sker utanför expeditionstid eller på platser där det inte alltid finns offentlig försvarare tillgänglig, t.ex. i glesbygd. För att hantera problemet med att förordna offentlig försvarare utanför expeditionstid finns goda lokala exempel så som användande av jourlistor och förordnande av offentlig försvarare i efterhand. Enligt vad som framkommit är erfarenheten av användandet av dessa metoder i huvudsak god, men undanröjer inte problemet med att försvararen inte får ett formellt

förordnande. Som framgått har Åklagarmyndigheten beslutat att se över sina riktlinjer kring ungas rätt till försvarare.

Referenser

Riksdagstryck m.m.

Utökade befogenheter för civilanställda inom Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, bet. 2014/15:JuU3

Utökade befogenheter för civilanställda inom Polismyndigheten och ekobrottsmyndigheten, prop. 2013/14:232

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, SFS 2012:47

Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning, prop. 2011/12:10

Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning, bet. 2011/12:JuU9

Riksdagsskrivelse 2011/12:120

Handläggning av ungdomsmål, prop. 1994/95:12

Vissa reformer av påföljdssystemet, prop. 1997/98:96

SOU, Ds

Rätten till försvarare, m.m., Ds 2015:7

Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande, Ds 2013:30

Vem ska göra vad? – Om fördelningen av arbetsuppgifter mellan polisens anställda, Ds 2013:64

Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet, Ds 2010:9

En ny ansvarsfördelning mellan polis och åklagare, Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), SOU 2005:84

Författningar

Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, ÅFS 2005:9, Konsoliderad version – senast ändrad genom ÅFS 2014:1

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, FAP 403-5 - RPSFS 2014:5

Polisförordningen (2014:1104)

Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare, SOSFS 2008:30

Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden, RÅR 2006:3

Ledning av förundersökning i brottmål, ÅFS 2005:09

Samordning av brottmålsärenden, ÅFS 2005:25

PM, beslut, artiklar m.m.

PM Kompetens utveckling rörande polisiär förundersökningsledning av ungdomsärenden, Polisen dnr A.353.738/2015, 2015-08-25

Beslutsprotokoll, Polisen dnr A426.669/2014, 2014-10-08

Utökade befogenheter för civil personal inom Polisen, PM Polisen, RA 761-259/13, 13-02-26

Förundersökningsledning vid brott begångna av ungdomar mellan 15-17 år, Ju2011/3962/Å

JO, beslut 2012-11-30, dnr 3577-2011

Skrivelse från Advokatsamfundet till Riksåklagaren, Förordnande på objektiva grunder av rättsliga biträden, 22 dec 2010

Skrivelse från Advokatsamfundet till Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Malmö, Synpunkter på förslag till riktlinjer om försvarares närvaro vid förhör med frihetsberövad person, 2 sep 2014

<https://anneramberg.wordpress.com/2013/03/26/om-unga-lagovertradares-ratt-till-forsvarare-och-rattspolitiska-felsteg/>

Åklagarmyndigheten, Beslut om upphävande av kapitel 4 i Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RÅR 2006:3), dnr ÅM-A 2015/1242, 2015-09-09

Åklagarmyndigheten, Projektplan: Unga misstänkta rätt till försvarare, dnr ÅM-A 2015/0978, 2015-09-08

Övriga utredningar, rapporter m.m.

Barnombudsmannen, Från insidan. Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte, 2013

Brå, Handläggningstider i rättskedjan. Samtliga brottsmisstankar och fem särskilt utvalda brott 2009-2013, rapport 2015:11

Brå, Vårdnadshavare i förhör och huvudförhandling. En studie av deras närvaro och betydelse för unga misstänkta rättsprocesser, rapport 2014:11

Brå, Personer misstänkta för brott 2014, Kriminalstatistiken, 150430

Brå, Brottsutvecklingen i Sverige 2008-2011, rapport 2012:13

Brå, Rättsväsendets hantering av ungdomsärenden, rapport 2012:5

Inspektionen för vård och omsorg, Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hantering av anmälningar och genomförande av utredningar, 2014

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2008/09:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2011/12:JO1

Polisens årsredovisningar 2012, 2013 och 2014

Polisens planeringsförutsättningar 2013-2014, Rikspolisstyrelsen, 2013

Rikspolisstyrelsen, Polisens förundersökningsledning i ungdomsärenden, Tillsynsrapport 2014:10

Riksrevisionen, Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process, RiR 2009:12

Sveriges kommuner och landsting Initiativ för att säkra kompetens och minska personalomsättningen - fem exempel, 2014

Tärnfalk, Michael Professionella yttranden. En introduktion till socialt arbete med unga lagöverträdare, 2014

Åklagarmyndigheten Nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott, Utvecklingscentrum Stockholm, 2010

Åklagarmyndigheten, Strategi för ungdomsärenden, 2010

Åklagarmyndigheten, Ungdomsbrott- några framgångsfaktorer, Utvecklingscentrum Stockholm, 2012

Åklagarmyndigheten, Unga lagöverträdare och barnkonventionen, Utvecklingscentrum Stockholm, RättsPM 2013:7

Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2012, 2013 och 2014

Åklagarmyndighetens verksamhetsplaner 2012, 2013 och 2014

Intervjuer

Advokatsamfundet, 2015-02-12

Barnombudsmannen, 2015-02-10

Brottsförebyggande rådet, 2014-12-17

Justitiedepartementet, Åklagarenheten, telefonintervju 2015-03-24 samt e-post
Tärnfalk, Michael, Fil.dr. i socialt arbete vid Stockholms universitet, 2015-03-19
Polismyndigheten, Utvecklingsavdelningen, 2015-04-08
Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, 2015-02-16
Polismyndigheten HR-avdelningen, telefon och e-post, maj, juni och juli 2015
Polismyndigheten Polisen i Östersund, telefonintervju 2015-05-07
Polismyndigheten Polisen i Västerort, 2015-04-21
Riksdagens ombudsmän, 2015-01-29
Socialtjänsten i Kista/Rinkeby, 2015-04-20
Socialtjänsten i Östersund, 2015-05-05
Socialstyrelsen, telefonsamtal samt e-post, feb och april 2015
Stockholms ungdomstjänst, 2015-03-10
Sveriges kommuner och landsting, e-post och telefonsamtal, jan, feb 2015
Södertörns Tingsrätt, 2015-03-02
Unga KRIS, 2015-03-06
Ungdomsjouren i Stockholm, 2015-03-26
Åklagarmyndigheten, huvudkontoret, 2015-04-29
Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Östersund, telefonintervju 2015-05-04
Åklagarmyndigheten åklagarkammare västerort, 2015-04-07
Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Stockholm och åklagarkammare city,
2015-01-13

