

Tillsynsärende för att förebygga vissa skador och dödsfall



Granskning av polisens åtgärder med anledning av brott mot barn i Stockholm 2017

Tillsynsrapport 2021:2

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, mars 2021



Polismyndigheten Tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm

Dnr: A033.392/2020, Saknr: 128

Omslagsfoto: Lars Hedelin

Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex

Datum: Mars 2021

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar	6
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Uppdrag	7
1.3 Genomförande	7
1.4 Disposition.....	8
2 Kunskaper om ungdomsbrottslighet och unga lagöverträdare.....	9
2.1 Allmänt om ungdomsbrottslighet	9
2.2 Risk- och skyddsfaktorer	9
2.3 Strategiska brott.....	9
3 Handläggningen av brottsutredningarna	11
3.1 Bakgrund	11
3.2 Iakttagelser	13
3.3 Bedömning	15
4 Anmälningsskyldigheten till socialnämnden.....	16
4.1 Bakgrund	16
4.2 Iakttagelser	18
4.3 Bedömning	18
5 Skyldigheten att samverka med socialnämnden.....	19
5.1 Bakgrund	19
5.2 Iakttagelser	21
5.3 Bedömning	22
6 Arbetet med unga lagöverträdare idag.....	24
6.1 Bakgrund	24
6.2 Iakttagelser	24
6.3 Bedömning	25
7 Rekommendationer.....	26
Bilaga.....	27

Sammanfattning

Enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall ska Socialstyrelsen utreda när ett barn har blivit utsatt för ett brott som lett till att barnet avlidit och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd. Polismyndigheten informerades den 20 januari 2020 om att Socialstyrelsen inlett en sådan utredning gällande brottsoffret AA och förövaren BB.

Polismyndigheten beslutade den 7 september 2020 att inleda ett tillsynsärende med anledning av Socialstyrelsens utredning. Syftet med tillsynsärendet är att bidra till mer effektiva, ändamålsenliga och enhetliga arbetssätt, främst inom Polismyndighetens utrednings- och brottsofferstödande verksamhet.

Inom ramen för tillsynsärendet identifierades vissa områden som särskilt viktiga att granska och redovisa. Dessa områden var Polismyndighetens handläggning av brottsutredningarna mot BB, myndighetens skyldighet att underrätta och samverka med socialnämnden samt arbetet med unga lagöverträdare inom myndigheten idag.

Tillsynsärendet visade i huvudsak följande.

- Förundersökning mot den som inte fyllt 18 år om brott för vilket fängelse kan följa ska enligt 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om vård av unga lagöverträdare, LuL, bedrivas med särskild skyndsamhet. Skyndsamhetskravet innebär att förundersökningen ska avslutas och att ett beslut i åtalsfrågan ska fattas så snart som möjligt och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. Tidsfristen får endast överskridas under vissa förutsättningar. Tillsynsenhetens granskning har visat att tidsfristen överskreds i tre av de sju förundersökningar som bedrevs mot BB. I en av förundersökningarna antecknades att tidsfristen överskreds på grund av personalbrist, vilket inte kan anses utgöra ett godtagbart skäl. I en av de andra förundersökningarna saknades anteckning om varför tidsfristen överskreds. Tillsynsenheten konstaterar att det är angeläget, bland annat ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt, att de omständigheter som föranlett att en tidsfrist överskridits dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.
- I det fall ett barn eller ungdom är misstänkt för brott ska polisen enligt 5–6 §§ och 33–34 §§ LuL under vissa förhållanden omedelbart underrätta barnets vårdnadshavare och socialnämnden om misstankarna. Tillsynsenhetens granskning har visat att underrättelsen till BB:s vårdnadshavare och socialnämnden i flera fall inte skedde omedelbart.
- Utöver underrättelseskyldigheten enligt LuL åligger det Polismyndigheten enligt 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och 6 § andra stycket polislagen (1984:387) att genast skriftligen anmäla till socialnämnden om myndigheten i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Exempel på barn som far illa är de som befinner sig i riskzon för att hamna i missbruk eller kriminalitet. Tillsynsenhetens granskning har visat att Polismyndigheten endast i fem av tio fall genast underrättade socialnämnden om att BB gick brott och att enbart två av dessa underrättelser skedde skriftligen.

- Genom 5 kap. 1 a § SoL har socialnämnden ålagts en skyldighet att samverka med bland annat Polismyndigheten i frågor som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa samt att aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Sociala insatsgrupper är en särskilt framtagen metod för samverkan om barn och unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk. Tillsynsenhetens granskning har visat att BB hade flertalet riskfaktorer som talade för en kriminell utveckling. BB:s behov av socialnämndens insatser har, enligt tillsynsenheten, därför varit uppenbar. Det saknas dock dokumentation inom Polismyndigheten huruvida myndigheten samverkade med socialnämnden om BB och minnesbilderna hos de som tillsynsenheten har varit i kontakt med går isär. Det har därför inte varit möjligt att i efterhand kontrollera om Polismyndighetens åtgärder varit tillräckliga.
- Tillsynsenheten konstaterar att med undantag för riktlinjerna om ledning av förundersökning i brottmål¹ saknas nationella styrdokument som behandlar hur myndighetens arbete med unga lagöverträdare ska bedrivas. Vidare har det framkommit uppgifter om att ingen information om framgångsrika arbetssätt på området sprids inom myndigheten, vilket bland annat medför att de som arbetar med unga lagöverträdare själva söker effektiva arbetsmetoder.

Med hänsyn till de brister som har identifierats inom ramen för tillsynsärendet bedömer tillsynsenheten att en komplett tillsyn på området kan vara lämplig att genomföra i en nära framtid.

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer om förundersökning i brottmål* (PM 2019:11).

Förkortningar

Brå	Brottsförebyggande rådet
IGV	Polismyndighetens ingripandeverksamhet
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
LuL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
Noa	Nationella operativa avdelningen
PL	Polislagen (1984:387)
Prop.	Proposition
Pär	Polismyndighetens diarieförings-, dokument- och ärendehanteringssystem
RB	Rättegångsbalken
RPS	Rikspolisstyrelsen
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 2019 trädde ändringar i lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall ikraft. Lagändringarna innebär att Socialstyrelsen ska utreda bland annat när ett barn har blivit utsatt för ett brott som lett till att barnet avlidit och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

Lagändringarna innebär även att statliga förvaltningsmyndigheter bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn av sådan verksamhet som berörs av Socialstyrelsens utredning. Socialstyrelsen ska informera den myndighet som är ansvarig för tillsynen att ett ärende har inlett. Statliga förvaltningsmyndigheter ska även biträda utredningsverksamheten hos Socialstyrelsen genom att ställa experter till förfogande.

Polismyndigheten är en sådan statlig förvaltningsmyndighet som berörs. Andra sådana myndigheter är bland annat Åklagarmyndigheten, Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

I de fall som Polismyndighetens verksamhet berörs av Socialstyrelsens utredning ska Polismyndigheten pröva frågan om att inleda ett tillsynsärende. I de fall ett tillsynsärende genomförs kommer rapporten ingå som kunskapsunderlag i Socialstyrelsens händelseanalys. Socialstyrelsen kommer, med utgångspunkt i dessa händelseanalyser, att återrapportera till regeringen förslag på exempelvis lagändringar eller myndighetsuppdrag som kan förbättra myndighetssamverkan.

Tillsynsenheten har tidigare genomfört fyra tillsynsärenden enligt ovan nämnda lag, vilka har redovisats i rapporterna 2020:2 och 2020:7.

1.2 Uppdrag

Polismyndigheten har informerats om att Socialstyrelsen inlett en utredning avseende brottsoffret AA och förövaren BB. Polismyndigheten beslutade den 7 september 2020 att inleda ett tillsynsärende med anledning av Socialstyrelsens utredning.

Syftet med tillsynsärendet är att bidra till mer effektiva, ändamålsenliga och enhetliga arbetssätt, främst inom Polismyndighetens utrednings- och brottsofferstödande verksamhet.

1.3 Genomförande

Sakkunnige Johan Östensson har som tillsynschef lett tillsynsärendet. Tillsynshandläggaren inspektör Gustav Langer har varit sekreterare.

Experter i tillsynsärendet har varit handläggare Ulrika Kvarnström (utvecklingscentrum Mitt, nationella operativa avdelningen [Noa]), kommissarie Anders Sandholm och inspektör Emma Ramstedt (utvecklingscentrum Väst, Noa) samt handläggare Mikael Rying (utvecklingscentrum Stockholm, Noa).

Tillsynsenheten har tagit del av de ärenden som finns i Polismyndighetens ärendehanteringssystem och de brottsutredningar som bedrevs mot BB innan mordet på AA. Dessa brottsutredningar har företrädevis handlagts vid ett lokalpolisområde inom polisregion Stockholm.

Under tillsynsärendet har tillsynsenheten varit i kontakt med polisanställda och andra aktörer som på olika sätt varit involverade i de granskade ärendena. I vissa fall har dessa personer intervjuats och i andra fall har informationen inhämtats via mejl. Inom ramen för tillsynsärendet har tillsynsenheten varit i kontakt med följande:

- den som var lokalpolisområdets chef för gruppen för utredning av ungdomsärenden,
- en av cheferna för lokalpolisområdets grupper för ingripandeverksamhet (IGV),
- en av lokalpolisområdets kommunpoliser,
- en av lokalpolisområdets IGV-poliser, samt
- den samordnande socialsekreteraren vid en av stadsdelsförvaltningarna inom lokalpolisområdets geografiska ansvarsområde.

Vid den initiala beredningen av ärendet kunde tillsynsenheten konstatera att BB har varit kriminellt aktiv sedan i varje fall 14 års ålder. Eftersom Polismyndigheten ska samverka med socialtjänsten om unga lagöverträdare har tillsynsenheten varit i kontakt med IVO, som utövar tillsyn över socialtjänsten. IVO har meddelat tillsynsenheten att Socialstyrelsen utredning avseende AA och BB inte har föranlett dem att inleda en tillsyn.

1.4 Disposition

I kapitel 2 redogörs översiktligt för vad som kännetecknar ungdomsbrottslighet och vilka faktorer som påverkar barnets eller den unges benägenhet att begå brott. I kapitlen 3–6 redovisas de områden som identifierats som särskilt viktiga att granska och redovisa. Dessa områden är uppdelade i bakgrund, tillsynsenhetens iakttagelser och bedömningar. I ett avslutade kapitel 7 lämnar tillsynsenheten sin rekommendation till Polismyndigheten.

2 Kunskaper om ungdomsbrottlighet och unga lagöverträdare

2.1 Allmänt om ungdomsbrottlighet

Ungdomsbrottlighet har en tydlig struktur. Det är relativt vanligt att barn och unga begår brott, men merparten begår endast några enstaka brott av lindrig karaktär under en avgränsad period i livet. Det är få barn och unga som begår allvarliga brott eller som fortsätter att begå brott i vuxen ålder.²

Går det att urskilja något som förenar dem som begår brott och finns det faktorer som påverkar benägenheten att begå brott?

2.2 Risk- och skyddsfaktorer

Det finns omständigheter som ökar risken för brottsligt beteende (riskfaktorer) och andra omständigheter som minskar risken för sådant beteende (skyddsfaktorer). Ju fler riskfaktorer-barnet eller den unge har, och ju färre skyddsfaktorer, desto större är risken att denne begår brott. Kända risk- och skyddsfaktorer för respektive mot en kriminell utveckling förknippas med såväl sociala sammanhang som individen själv.³

Studier har visat att utmärkande riskfaktorer inom familjen bland annat är om föräldrarna har bristande ekonomiska resurser, föräldrarna begår brott/lider av ett missbruk eller om barnets relation till föräldrarna är dålig. Vidare tycks riskfaktorer i skolan bland annat vara dåliga skolresultat i en tidig ålder och en ogynnsam skolmiljö. Även anknytning till en brottsbelastad kamratgrupp ökar risken för en kriminell utveckling.⁴

Riskfaktorer hos individen som har uppmärksammas är bland annat tidiga beteendestörningar, impulsivitet, brottsstillåtande attityder, missbruk och en dålig problemlösningsförmåga.⁵

2.3 Strategiska brott

Ett komplement till forskningen om risk- och skyddsfaktorer är forskningen om så kallade strategiska brott, det vill säga brott bland unga som starkare än andra indikerar en fortsatt brottskarriär. Brottsförebyggande rådet, Brå, gav 2000 ut rapporten Strategiska brott⁶ som

² Brå. *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling: En kunskapsinventering*, s. 8 ff.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Brå. *Strategiska brott* (Brå 2000:3).

på uppdrag av regeringen följdes upp 2011 genom rapporten *Strategiska brott bland unga på 00-talet*.⁷

Den senare studien visade på följande. De brottstyper som starkast indikerade en lång brottskarriär under 00-talet var rån, tillgrepp av motorfordon och brott mot allmän verksamhet. De som begick strategiska brott begick i hög utsträckning även andra brott. Gärningspersonerna var till majoriteten pojkar, uppvisade i högre grad problembeteenden (exempelvis kriminalitet, missbruk, utagerande och aggressivitet), hade oftare problem i skolan, och hade en förhöjd förekomst av neuropsykiatrisk problematik (till exempel adhd och autism). Därutöver hade de likt många andra barn och unga som begår brott familjerelaterade problem, alkohol- och narkotikamissbruk samt frånvaro av en organiserad fritid.⁸

Ytterligare en omständighet som tydligt särskiljer ungdomar dömda för strategiska brott är det kriminella umgänget. Domarna visar att andelen som åtalas för brott tillsammans med andra ungdomar, liksom andelen som åtalas för brott tillsammans med vuxna personer, är påtagligt högre för dem med strategiska brottstyper än för dem med andra brott. Det pekar på att de som begår de strategiska brottstyperna i 15–17-årsåldern etablerat eller håller på att etablera ett aktivt kriminellt umgänge och även skapat kriminella kontakter bland äldre personer.⁹

Eftersom barn och unga som begår strategiska brott löper större risk att återfalla i brott och är i större behov av vård och stöd än andra unga som begår brott konstaterades det i studien att det är särskilt viktigt för Polismyndigheten och socialtjänsten att ha kunskap om strategiska brott och verktygen för att kunna identifiera dem som begår denna brottskategori.¹⁰

⁷ Brå. *Strategiska brott bland unga på 00-talet* (2011:21).

⁸ *Strategiska brott bland unga på 00-talet*, s. 6 ff.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

3 Handläggningen av brottsutredningarna

3.1 Bakgrund

En viktig utgångspunkt är att unga lagöverträdare ska särbehandlas i straffrättsligt hänseende och att påföljdssystemet för dessa ska bygga på principen att barn och unga som har begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Även om socialtjänsten så långt det är möjligt ansvarar för vården av barn och unga som begår brott finns det även andra angelägna samhällsintressen som måste beaktas. Ett sådant intresse är att reagera på och motverka brott vilket ytterst vilar på de rättsvårdande myndigheterna.¹¹

De grundläggande bestämmelserna om bedrivande av förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) med kompletterande bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948). I det fall ett barn eller en ungdom under 21 år har, eller misstänks ha, begått brott kompletteras den generella regleringen om förundersökning, åtal och handläggning vid domstol bland annat av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om vård av unga lagöverträdare, LuL.

Tillsynsenheten har tidigare granskat Polismyndighetens efterlevnad av tidsfristerna i barn- och ungdomsutredningar.¹²

Barn under 15 år

I LuL är 31–39 §§ tillämpliga vad gäller barn under 15 år. Av bestämmelserna framgår bland annat följande.

Barn under 15 år får enligt 1 kap. 6 § brottsbalken inte dömas till påföljd för brott. Istället för att inleda förundersökning i dessa fall kan Polismyndigheten eller åklagare, under vissa förhållanden, inleda en utredning enligt 31 § LuL. Sådana förhållanden gäller bland annat vid allvarligare brott (presumptionsregeln) eller om socialnämnden även vid mindre allvarliga brott bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge.

En utredning enligt ovan nämnda bestämmelse ska enligt 32 § andra stycket LuL bedrivas med särskild skyndsamhet och avslutas så snart det är möjligt; utredningen får inte pågå längre än tre månader. Tidsfristen får överskridas bara om det är nödvändigt i det enskilda fallet.

Vem som ska leda en sådan utredning som avses i 31 § LuL framgår av 32 § LuL som bland annat hänvisar till 23 kap. 3 § RB. Av bestämmelsen framgår att utredning avseende brott av enkel beskaffenhet ska ledas av Polismyndigheten. Vidare framgår att i de fall brottet inte är av enkel beskaffenhet ska utredningen ledas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Vilka brott som är av enkel beskaffenhet framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i

¹¹ Prop. 2005/06:165. *Ingripanden mot unga lagöverträdare*, s. 43.

¹² Se tillsynsrapport 2019:1.

brottmål¹³ som sedermera ersatts av Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål¹⁴. Av 36 b § LuL framgår dock att det endast är åklagare som får besluta om kroppsbesiktning vid misstanke om olovligt narkotikabruk, ett brott som är av enkel beskaffenhet och således leds av Polismyndigheten.

Om en utredning inletts enligt presumptionsregeln ska den som misstänks ha begått brott före 15 års ålder förordnas ett juridiskt biträde enligt 32 a § LuL om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det. Har en utredning inletts på någon annan grund, exempelvis efter beslut av socialtjänsten, ska det föreligga synnerliga skäl för att ett juridiskt biträde ska förordnas enligt samma bestämmelse.

Om en utredning enligt 31 § LuL har inletts mot ett barn under 15 år ska polisen, under vissa förhållanden, omedelbart underrätta barnets vårdnadshavare¹⁵ och socialnämnden. Både vårdnadshavare och socialtjänsten ska även kallas till förhöret med barnet. Vårdnadshavare ska enligt 33 § LuL, om det inte är till men för utredningen eller om det annars finns särskilda skäl mot det, underrättas och kallas till förhör oavsett vilket brott misstanken avser. Underrättelseskyldigheten till socialnämnden enligt 34 § LuL är dock avgränsad till att gälla vid misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Emellertid görs ingen sådan avgränsning i 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och 6 § polislagen (1984:387), PL, de bestämmelser som reglerar Polismyndighetens skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om ett barn ägnar sig åt kriminalitet.¹⁶

Barn och unga mellan 15–20 år

Barn och unga mellan 15–20 år som har, eller misstänks ha, begått brott särbehandlas straffrättsligt och straffprocessuellt. Istället för domstolsprövning och åtgärder inom kriminalvården ska dessa barn och unga i första hand bli föremål för åtgärder enligt den sociala lagstiftningen.

I LuL tillämpas 2–30 b §§ på barn och unga mellan 15–20 år. Av bestämmelserna framgår bland annat följande.

I likhet med vad som gäller för en utredning enligt 31 § LuL ska en förundersökning mot den som inte fyllt 18 år enligt 2 § LuL ledas i enlighet med vad som framgår av 23 kap. 3 § RB.

Förundersökning mot den som inte fyllt 18 år om brott för vilket fängelse kan följa ska enligt 4 § LuL bedrivas med särskild skyndsamhet. Skyndsamhetskravet innebär att förundersökningen ska avslutas och att ett beslut i åtalsfrågan ska fattas så snart det kan

¹³ Rikspolisstyrelsen. *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål* (RPSFS 2014:5, FAP 403-5).

¹⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål* (PM 2019:11).

¹⁵ Innefattar även annan som svarar för den unges vård och fostran eller annan som har en fostrande roll i förhållande till barnet.

¹⁶ Se kapitel 4 om Polismyndighetens anmälningsskyldighet till socialnämnden om ett barn misstänks fara illa.

ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. Tidsfristen får endast överskridas om den misstänkte ska delta i medling¹⁷ samt om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Tidsfristen får inte överskridas med hänvisning till personalbrist eller att andra uppgifter måste prioriteras. Svårutredda ligabrottslighet, nya brottsmisstankar eller behov av komplicerade undersökningar kan däremot vara skäl till att överskrida tidsfristen.¹⁸

I det fall någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott ska polisen enligt 5–6 §§ LuL, liksom bestämmelserna i 33–34 §§ LuL, under vissa förhållanden omedelbart underrätta barnets vårdnadshavare¹⁹ och socialnämnden om misstankarna samt kalla dem till förhör. Om barnet har gripits, anhållits eller häktats på grund av brottsmisstanken ska vårdnadshavaren och socialnämnden underrättas om detta och om skälen för frihetsberövandet. Underrättelseskyldigheten till socialnämnden enligt 6 § LuL är, liksom 34 § LuL, avgränsad till att gälla vid misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Bestämmelserna i 14 kap. 1 § första stycket SoL och 6 § PL gäller alltså i dessa fall.

Av 24 § LuL framgår att en offentlig försvarare ska förordnas för en misstänkt som inte har fyllt 18 år, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare. Av riksåklagarens riktlinjer som gäller förundersökningar mot unga, men inte utredningar enligt 31 § LuL, framgår att huvudregeln är att en ung misstänkt alltid ska biträdas av försvarare. Undantaget är dock om misstanken gäller förseelser och vissa lindrigare brott, exempelvis ringa narkotikabrott och olovlig körning, då det är uppenbart att den unge saknar behov av försvarare.²⁰

3.2 Laktagelser

Utredningar enligt 31 § LuL mot BB innan han fyllt 15 år

Som tidigare nämnts var BB 14 år gammal när han för första gången ertappades med att begå brott och Polismyndigheten informerades om detta. Den gången rörde det sig om snatteri (numera ringa stöld) vilket kort därefter följdes av en stöld som utfördes tillsammans med en jämnårig pojke. Brottsmisstankarna föranledde att Polismyndigheten omedelbart underrättade BB:s vårdnadshavare och att socialnämnden fick en skriftlig anmälan enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL. Brotten begicks innan BB hade uppnått straffmyndighetsålder och misstankarna medförde inte att en utredning enligt 31 § LuL inleddes.

¹⁷ Se lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

¹⁸ Lindberg, Gunnel. 4 § LuL Karnov (JUNO) hämtad 2020-12-11.

¹⁹ Innefattar även annan som svarar för den unges vård och fostran eller annan som har en fostrande roll i förhållande till barnet.

²⁰ Åklagarmyndigheten. *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden* (RÅR 2006:3), s. 28.

Ett par månader innan BB skulle fylla 15 år kom polisen återigen i kontakt med honom. Polisen fattade då misstanke om att BB hade brukat narkotika och tog kontakt med socialtjänsten samt med BB:s vårdnadshavare. En utredning enligt 31 § LuL inleddes på begäran av socialtjänsten och en åklagare beslutade att BB skulle lämna urinprov. I provet påvisades den narkotikaklassade substansen tetrahydrocannabinol, vilket socialtjänsten informerades om varefter Polismyndighetens utredning avslutades.

Någon månad därefter misstänktes BB ha rånat en jämnårig pojke. Det misstänkta rånet begicks den 4 januari 2016 och brottsoffret förhöordes samma dag. Dagen efter inledde Polismyndigheten en förundersökning med anledning av det misstänkta brottet. Ärendet översändes sedermera till Åklagarmyndigheten varvid en åklagare beslutade att istället inleda en utredning enligt presumptionsregeln i 31 § LuL. Den 11 januari 2016 informerades socialtjänsten av polisen om utredningen mot BB. Samma dag förhöordes BB med en vårdnadshavare, försvarare och en representant från socialtjänsten närvarande. Efter förhöret beslutade åklagaren att avsluta utredningen med motiveringen att syftet med utredningen hade uppnåtts.

Förundersökningar mot BB efter att han fyllt 15 år

Från att BB uppnått straffmyndighetsålder fram till mordet på AA, det vill säga under loppet av ett år och tio månader, misstänktes BB för totalt 13 brott. En av förundersökningarna lades ned direkt efter genomförd kroppsvisitation eftersom det efter visitationen inte längre fanns anledning att anta att brott hade förövats. En annan förundersökning lades ned efter att Polismyndigheten insett att samma brott hade anmälts två gånger. Återstoden av brotten var fördelade på sju olika förundersökningar och rörde innehav och bruk av narkotika, våldsrelaterad- samt fordonsrelaterad brottslighet.

Sex av de sju förundersökningarna handlades vid det aktuella lokalpolisområdets grupp för utredning av ungdomsären. En av förundersökningarna handlades vid en grupp för utredning av ungdomsären inom ett annat lokalpolisområde i samma polisregion.

Två av förundersökningarna inleddes med att BB greps och leddes därför initialt av åklagare. I båda förundersökningarna hävdades gripandena varpå förundersökningsledningen överlämnades till Polismyndigheten. Resterande fem förundersökningar leddes av Polismyndigheten under hela handläggningstiden.

I tre av förundersökningarna överskreds tidsfristen med två, fem respektive åtta veckor. I två av förundersökningarna hänvisades den överskridna tidsfristen till personalbrist respektive utredningens beskaffenhet. I en av förundersökningarna saknas anteckning om orsaken till att tidsfristen överskreds.

I fyra av förundersökningarna underrättades BB:s vårdnadshavare inom loppet av några timmar efter att BB skäligen hade misstänkts för brott. I två av förundersökningarna, som gällde brott på vilket fängelse kan följa, dröjde det tre dagar respektive knappt tre månader innan vårdnadshavarna underrättades. Socialtjänsten underrättades omedelbart i tre av förundersökningarna efter att BB skäligen hade misstänkts för brott. I tre av förundersökningarna underrättades socialtjänsten tre dagar, drygt tre veckor respektive tre månader efter brottsmisstanken. I en av förundersökningarna, som inleddes med BB:s gripande, framgick varken om vårdnadshavare eller socialtjänst informerades om gripandet

eller om att BB var skäligen misstänkt för brott. I huvuddelen av förundersökningarna framgick inte hur underrättelsen skedde.

I samtliga förundersökningar, med undantag från brottsmisstanken som gällde ringa narkotikabrott, förordnades BB en försvarare.

Förundersökningarna ledde, med ett undantag, till åtal mot BB.

3.3 Bedömning

Tillsynsenhetens granskning visar att tidsfristen enligt 4 § LuL överskreds i tre av de förundersökningar som bedrevs mot BB. I en av förundersökningarna antecknades att tidsfristen överskreds på grund av personalbrist. Tillsynsenheten är väl medveten om att arbetssituationen vid lokalpolisområdena är ansträngd under sommaren. Det är dock endast omständigheterna i det enskilda ärendet som kan utgöra godtagbara skäl för att överskrida den tid inom vilken förundersökningen ska vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat. I en av de andra förundersökningarna saknades anteckning om varför tidsfristen överskreds. Tillsynsenhetens granskning av ärendet visar dock att det aktuella ärendet handlades under tiden för förundersökningen om mordet på AA. Som nämnts ovan kan nya brottsmisstankar vara skäl till att tidsfristen får överskridas.

Med beaktande av ovanstående vill tillsynsenheten poängtera att endast rättsenliga skäl får föranleda att tidsfrister överskrids. Tillsynsenheten vill i sammanhanget även erinra om att det är angeläget, bland annat ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt, att de omständigheter som föranlett att en tidsfrist överskridits dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.

Därutöver visar tillsynsenhetens granskning att underrättelsen till BB:s vårdnadshavare och socialnämnden enligt bestämmelserna i LuL i flera fall inte skedde omedelbart, bland annat då BB före 15 års ålder misstänktes för rån.

I övrigt bedömer tillsynsenheten att de åtgärder som Polismyndigheten vidtog var relevanta, korrekta och tillräckliga.

4 Anmälningsskyldigheten till socialnämnden

4.1 Bakgrund

Socialtjänstens uppgifter och skyldigheter

Av 2 kap. 1 § första stycket SoL framgår att det övergripande samhälleliga ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp den behöver vilar på socialnämnden, som i SoL har ett särskilt utpekat ansvar för barn och unga. Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § SoL verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos dem som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Vidare framgår av 5 kap. 1 § SoL att socialnämnden ansvarar för att bedriva förebyggande arbete²¹, bland annat avseende barn och unga som missbrukar alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.²² För att kunna sätta in insatser som kan stödja barn och unga som riskerar att fara illa är det viktigt att socialtjänsten så tidigt som möjligt uppmärksammar de som kan behöva individuellt anpassat stöd, exempelvis de barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet.²³

De barn och unga som begår brott lever inte sällan i social utsatthet och är i särskilt behov av stöd och hjälp. Socialtjänsten har följaktligen även huvudansvaret för dessa. För barn under 15 år som begår brott vilar hela ansvaret att vidta åtgärder på socialtjänsten. För barn och unga mellan 15–20 år delas ansvaret mellan socialtjänst, polis, åklagare och domstol samt i vissa fall Kriminalvården.²⁴

Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § SoL utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vid bedömningen om en utredning ska inledas ska socialnämnden bland annat beakta de risk- och skyddsfaktorer barnet eller den unge har för att utveckla normbrytande beteende.²⁵ Står det dock klart från början att några åtgärder inte kan eller bör vidtas bör en sådan utredning inte inledas.²⁶

Om en utredning enligt ovan nämnda bestämmelse avser ett barn eller en ungdom som är misstänkt för brott bör utredningen innefatta en bedömning av risken för att denne återfaller i brott eller utvecklas ogynnsamt i övrigt. Även vid en sådan bedömning kan risk- och skyddsfaktorer utgöra ett stöd då barnets eller den unges inblandning i brott kan det vara en del av ett mer komplext sammanhang av till exempel våld eller bristande omsorg där

²¹ Med förebyggande arbete menas insatser som tidigt sätts in för att förhindra en ogynnsam utveckling.

²² Prop. 2012/13:10. *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 94.

²³ Socialstyrelsen. *Barn och unga som begår brott: Handbok för socialtjänsten*, s. 27.

²⁴ Prop. 2005/06:165. *Ingripanden mot unga lagöverträdare*, s. 43.

²⁵ Socialstyrelsen. *Barn och unga som begår brott*, s. 85.

²⁶ Prop. 1979/80:1. *Om socialtjänsten del A*, s. 562.

socialtjänsten kan behöva utreda barnets eller den unges sammantagna behov av stöd.²⁷ Socialnämndens uppgift är att utifrån en utredning ta ställning till om barnet eller den unge har behov av insatser från nämnden. Alla barn och unga som misstänks för, eller har begått, brott har inte behov av sådana insatser men nämnden har till uppgift att identifiera dem som riskerar att utvecklas ogynnsamt och ge dem det stöd och skydd som de behöver.²⁸

Polismyndighetens uppgifter och skyldigheter

I det fall ett barn eller en ungdom är misstänkt för brott ska socialnämnden underrättas enligt 6 och 34 §§ LuL. Därtill åligger det enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL bland annat Polismyndigheten att genast anmäla till socialnämnden om myndigheten i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att barn kan fara illa i många olika situationer och av en eller flera olika orsaker, bland annat på grund av sitt eget beteende. Exempel på sådant beteende är missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende.²⁹

Av 6 § andra stycket PL framgår att Polismyndigheten fortlöpande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd. Samarbetet rör ofta barn och ungdomar som befinner sig i riskzon för att hamna i missbruk eller kriminalitet.³⁰ Vidare finns i ovan nämnda bestämmelse en hänvisning till 14 kap. 1 § första stycket SoL. Att hänvisningen förts in i PL, liksom i en mängd andra författningar, har motiverats med intresset av att öka kunskaperna om anmälningsskyldigheten och skapa ökad uppmärksamhet kring denna. En uttrycklig hänvisning har därför ansetts motiverad även för Polismyndigheten. Skyldigheten gäller dock inte bara Polismyndigheten som sådan utan också de anställda inom myndigheten.³¹ I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om situationen är sådan att en anmälan ska göras. Det framgår dock av förarbetena till SoL att det inte är anmälarens, utan socialtjänstens, sak att utreda och avgöra allvaret i barnets situation.³²

Även om det saknas formella krav på att en anmälan till socialnämnden ska göras skriftligt är det angeläget att Polismyndigheten dokumenterar att anmälningsskyldigheten har fullgjorts.³³ Justitieombudsmannen har därutöver i ett flertal beslut angående anmälningsskyldiga pekat på att anmälan bör göras skriftligt med hänsyn till de ingripande åtgärder av socialnämnden som den kan medföra.³⁴ För ändamålet har Polismyndigheten tagit fram blanketten Anmälan till socialnämnden (PM 604.1). Efter att en sådan anmälan upprättats är den enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen en allmän handling och ska därmed registreras i Polismyndighetens ärendehanteringssystem Pär.

²⁷ Socialstyrelsen. *Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare* (HSLF-FS 2019:30).

²⁸ Jfr 5 kap. 1 § 7 och 8 SoL.

²⁹ Prop. 2012/13:10, s. 47.

³⁰ Berg, Ulf. 6 § 2 st. PL Karnov (JUNO) hämtad 2020-10-20.

³¹ Berggren och Munck. 6 § 2 st. PL Nordstedts juridik (JUNO) hämtad 2020-10-20.

³² Prop. 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, s. 65.

³³ Berggren och Munck. 6 § 2 st. PL.

³⁴ Se bland annat JO:s ämbetsberättelse 2012/13 s. 268 och 2007/08, s. 261.

4.2 Lakttagelser

Fram till tidpunkten för mordet på AA hade tre ärenden registrerats på BB i Pär som avsåg anmälningar till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL. Två av anmälningarna gjordes med anledning av att BB misstänktes för brott och en av anmälningarna gjordes av en polisman efter att han fått kännedom om att BB umgicks med äldre narkotika-missbrukande ungdomar. BB utreddes för brott vid totalt tio olika tillfällen innan mordet på AA vilket innebär att polisanställda vid i varje fall sju tillfällen underlät att göra en skriftlig anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL, alternativt underlät att diarieföra dessa.

Vid tillsynsenhetens kontakt med en samordnande socialsekreterare vid en av stadsdelsförvaltningarna inom lokalpolisområdets geografiska ansvarsområde, hädanefter kallad socialsekreteraren, berättade denne följande. Polismyndighetens uppdrag medför att myndigheten ofta kommer i kontakt med barn och unga. Socialtjänsten är därför beroende av att polisanställda förser dem med information när de får kännedom om eller misstänker att ett barn eller ungdom far illa. Under perioden som BB bodde i stadsdelen uppmärksammade socialsekreteraren att polisanställda inom lokalpolisområdet inte anmälde till socialnämnden i den utsträckning som 14 kap. 1 § första stycket SoL föreskriver. I de fall sådana anmälningar gjordes saknades för socialtjänsten viktig information. Socialsekreteraren tog därför initiativ till att utbilda polisanställda inom lokalpolisområdet på området vilket, enligt socialsekreteraren, ledde till förbättringar.

Den bild som socialsekreteraren förmedlade bekräftades även av flera polisanställda som tillsynsenheten var i kontakt med. Bland annat berättade en av dem att orsaken till att polisanställda inom lokalpolisområdet underlät att göra nämnda anmälningar berodde på att det var okunskap om när en sådan anmälan var påkallad.

4.3 Bedömning

Som framgår ovan har socialnämnden det övergripande samhälleliga ansvaret för att barn och unga som far illa får det stöd och den hjälp de behöver. För att socialtjänsten ska kunna fullgöra sin uppgift behöver nämnden få kännedom om barn och unga som far illa, exempelvis de som befinner sig i riskzon för att hamna i missbruk eller kriminalitet. Polismyndigheten, som i sin verksamhet kommer i kontakt med dessa barn och unga, har därmed en viktig roll i socialnämndens uppdrag.

Polismyndigheten ska utan undantag genast skriftligen anmäla till socialnämnden när myndigheten i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Tillsynsenhetens granskning har dock visat att polisanställda genast gjorde skriftliga anmälningar till socialnämnden i två av tio fall som BB utreddes för brott. Som framgår av föregående kapitel underrättades socialnämnden muntligen vid ytterligare sju tillfällen, varav fyra underrättelser skedde upp till flera månader efter att BB skäligen hade misstänkts för brott.

Tillsynsenheten konstaterar att Polismyndigheten endast i fem av tio fall genast underrättade socialnämnden om att BB begick brott och att enbart två av dessa underrättelser skedde skriftligen.

5 Skyldigheten att samverka med socialnämnden

5.1 Bakgrund

Allmänt

Genom 5 kap. 1 a § SoL har socialnämnden ålagts en skyldighet att samverka med bland annat Polismyndigheten i frågor som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa samt att aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Bestämmelsen innebär att socialtjänsten har ett huvudansvar för att samverkan äger rum och har således en samordnande och pådrivande roll för att barns och ungas behov ska kunna tillgodoses.³⁵

Samverkan ska ske på individuell nivå kring alla barn och unga som kan vara i behov av socialnämndens insatser.³⁶ Under en utredning bör nämndens ansvar för samverkan med andra huvudmän syfta till att dels få en god helhetsbild av barnets eller ungdomens situation och dels samordna eventuella insatser.³⁷

Samverkan ska även ske på övergripande nivå för att på ett allmänt plan skapa goda eller förbättrade förutsättningar för barn som far illa.³⁸ Därtill åligger det enligt 39 § LuL kommuner och de myndigheter som handlägger ärenden om unga lagöverträdare att verka för att lokal samverkan mellan företrädare för kommunerna och myndigheterna regelbundet sker i övergripande frågor. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att samverkan i första hand bör handla om rutiner och utbyte av erfarenheter, exempelvis i form av diskussioner och frågor om innehållet i socialtjänstens yttranden, formerna för information om misstänkt brottslighet och vilka insatser som kan erbjudas lagöverträdare. Däremot får samverkan enligt bestämmelsen inte handla om handläggningen av enskilda ärenden.³⁹ Ett exempel på övergripande samverkan mellan kommuner och Polismyndigheten är så kallade samverkansöverenskommelser⁴⁰ genom vilka bland annat medborgarlöften formuleras och beslutas om.

När de 21 polismyndigheterna från och med 1 januari 2015 ombildades till en sammanhållen polismyndighet var en av de viktigaste utgångspunkterna att stärka den lokala närvaron och tillgängligheten. En förutsättning för det var bland annat att den lokala samverkan med kommunerna och andra aktörer utvecklades.⁴¹ När Statskontoret några år

³⁵ Prop. 2002/03:53, s. 58 ff.

³⁶ Ibid.

³⁷ Socialstyrelsen. *Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare* (HSLF-FS 2019:30).

³⁸ Prop. 2002/03:53, s. 58 ff.

³⁹ Prop. 2014/15:25. *Tydligare reaktioner på ungas brottslighet*, s. 55.

⁴⁰ Se RPS, Brå och Sveriges kommuner och landsting. *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, s. 10 ff.

⁴¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation: med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 910.

därefter utvärderade ombildningen visade granskningen att nästan hälften av tillfrågade socialtjänstchefer upplevde att den lokala polisära närvaron hade minskat och att möjligheterna att jobba aktivt mot barn och unga hade försämrats. Inom polisregion Stockholms geografiska ansvarsområde var endast en av fem socialtjänstchefer nöjd med samverkan med Polismyndigheten, vilket var lägst i landet.⁴²

Sociala insatsgrupper

Inom det lokalpolisområde som BB bodde i samverkade socialtjänsten och lokalpolisområdet om vissa unga lagöverträdare genom så kallade sociala insatsgrupper. Samverkansformen kom ur utredningen Kriminella grupperingar som tillsattes år 2010 för att motverka rekryteringen av barn och unga till kriminella grupperingar samt underlätta avhopp från sådana grupperingar. I sitt betänkande föreslog utredningen bland annat följande. Det lokala stödet till barn och unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk ska samordnas i sociala insatsgrupper. Socialtjänsten har huvudansvaret för insatsgrupperna som därutöver ska bestå av kontaktpersoner från Polismyndigheten och skolan. Vid behov ska även Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, missbruksvården och psykiatrin kopplas till insatsgruppernas arbete. Kontaktpersonerna bör träffas en gång i månaden och vid dessa möten utarbeta individuella handlingsplaner om vilka åtgärder som behöver vidtas, och av vem, för att barnet eller den unge ska sluta begå brott. Vid utformningen av handlingsplanen ska barnet eller den unge och dennes föräldrar delta. De planerade åtgärderna ska återkommande följas upp och justeras över tid.⁴³

Utredningens förslag föranledde att regeringen 2011 gav dåvarande Rikspolisstyrelsen, RPS, i uppdrag att initiera försöksverksamheter med sociala insatsgrupper. Under 2012 redovisade RPS erfarenheter från tolv pilotområden och fick därefter ett nytt uppdrag att ge stöd till arbetet samt verka för att fler grupper bildades. Inom ramen för uppdraget tog bland annat RPS, Sveriges kommuner och landsting (numera Sveriges kommuner och regioner) samt Socialstyrelsen fram en gemensam viljeinriktning som syftade till att utveckla metoden i de tolv pilotområdena samt att sprida arbetet till fler orter.

Sociala insatsgrupper är en av många olika samverkansmodeller som används av kommuner runt om i Sverige. Under 2015 gjorde Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen en nationell kartläggning som visade att det då fanns sociala insatsgrupper i 53 av de 210 kommunerna och stadsdelarna. Totalt tillfrågades 316 kommuner och stadsdelar.⁴⁴

⁴² Statskontoret. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Delrapport 2: om den nya organisationens genomslag*, s. 59.

⁴³ SOU 2010:15. *Kriminella grupperingar - motverka rekrytering och underlätta avhopp*, s.12.

⁴⁴ Socialstyrelsen. *Utvärdering av sociala insatsgrupper: Effekter för individen*, s. 12 ff.

5.2 Iakttagelser

En summering av BB:s brottsliga beteende

BB bodde under sin uppväxt med sina föräldrar och syster i en närförort till Stockholm. Som tidigare nämnts ertappades BB med att begå brott första gången 2015 då han var 14 år gammal. Det rörde sig till en början om stöldbrott av mindre allvarlig karaktär som lades ned på grund av hans låga ålder. Kort därefter misstänktes BB för ringa narkotikabrott och rån, vilka utreddes med stöd av 31 § LuL.

Ett par månader efter att BB hade fyllt 15 år, och därmed blivit straffmyndig, misstänktes han för misshandel av en pojke i samma skolklass. Den efterföljande tiden misstänktes BB för en rad olika narkotika- och fordonsrelaterade brott.

Av ett yttrande⁴⁵ från socialnämnden daterat den 18 mars 2016 framgick att BB hade svag närvaro i skolan samt att han hade diagnoserna adhd och autism.

I augusti 2017 började BB i gymnasiet. Redan i oktober samma år misshandlade BB en för honom okänd pojke på skolan. BB berättade senare i polisförhör att han därefter började bära kniv.

Den 13 december 2017 när AA, en jämnårig pojke på samma skola, stod i skolans korridorer och pratade med en lärare attackerade BB honom med en kniv. BB utdelade flera stick med kniven som bland annat träffade AA i ryggen. De var då, enligt vad som framkommit i tillsynsenhetens granskning, helt okända för varandra. AA avled senare på sjukhus av sina skador.

Vid ett polisförhör med en av lärarna på skolan uppgav denne att "[BB] är väldigt aggressiv och det hade inte behövts mycket för att det här skulle hända."

BB dömdes i Svea hovrätt till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning för bland annat mord.

Polismyndighetens samverkan med socialtjänsten avseende BB

Vid tillsynsenhetens kontakt med lokalpolisområdet meddelade det att "Angående [BB] så har vi inte varit med i någon insats tillsammans med socialtjänsten. Han var på tapeten hos oss som en ungdom på glid men inga konkreta åtgärder fanns från vårt håll". De personer som arbetade inom lokalpolisområdet under den aktuella perioden gav dock inte en lika entydig bild vid tillsynsenhetens kontakter med dem. I motsats till lokalpolisområdet menade vissa att BB var föremål för den sociala insatsgruppen medan andra inte minns.

Lokalpolisområdet och socialtjänsten samverkade, utöver genom sociala insatsgrupper, även vid regelbundna ungdomsutsättningar. Vid utsättningarna närvarade bland annat lokalpolisområdets kontaktperson⁴⁶, en kommunpolis, den som var chef för gruppen för

⁴⁵ Se 11 § LuL.

⁴⁶ Se avsnittet om sociala insatsgrupper.

utredning av ungdomsären, fältarbetare och samordnande socialsekreterare. Mötena, som ägde rum två gånger i månaden, syftade bland annat till att dela information om ungdomar som visade på ett självdestruktivt beteende. Flera av de som tillsynsenheten varit i kontakt med uppgav att de mindes att BB diskuterades vid flera tillfällen under dessa möten.

Flera av de kontaktade uppgav att det fördes anteckningar vid de sociala insatsgruppernas möten och vid samverkansmötena. Sådana mötesanteckningar varken diariefördes eller sparades på något annat strukturerat sätt inom Polismyndigheten. En av de intervjuade hade sparat ett mötesprotokoll, daterat 8 december 2015, från en av ungdomsutsättningarna. I protokollet fanns en notering om att BB skulle bli föremål för en social insatsgrupp.

Samtliga av de som tillsynsenheten kontaktat, såväl polis- som kommunanställda, var kritiska till de effekter reformen av polisen hade på det aktuella lokalpolisområdets arbete med unga lagöverträdare. De uppgav bland annat följande. Ett resultat av reformen var att de grupper som tidigare hade ansvarat för unga lagöverträdare lades ned. Polispersonalen från de nedlagda grupperna fick andra arbetsuppgifter och socialtjänsten saknade därmed kontaktytor inom lokalpolisområdet. Socialtjänsten fortsatte dock samverka genom sina tidigare kanaler genom vilka arbetet med unga lagöverträdare fortsatte, om än i begränsad omfattning. Lokalpolisområdets arbete med unga lagöverträdare och samverkan med socialtjänsten var under en period ostrukturerat samt avhängigt enskilda polisanställdas intresse för området och deras arbetsbelastning i övrigt.

Flera av de kontaktade, däribland socialsekreteraren, uppgav att lokalpolisområdets samverkan med socialtjänsten förbättrades något under hösten 2015 efter att lokalpolisområdet anställde en kommunpolis. Kommunpolisen berättade dock att det inte låg i dennes uppdrag att samverka med socialtjänsten om unga lagöverträdare. Kommunpolisen och övriga som tillsynsenheten varit i kontakt med uppgav att lokalpolisområdets samverkan med socialtjänsten och arbetet med unga lagöverträdare var bristfälligt i flera år efter reformen. Vid tillfället för tillsynsärendet hade majoriteten av de kontaktade slutat inom lokalpolisområdet. Den samordnande socialsekreteraren, som hade oförändrade arbetsuppgifter, berättade att lokalpolisområdets samverkan med socialtjänsten och arbete med unga lagöverträdare de senaste åren har utvecklats och fungerar väl.

5.3 Bedömning

Som konstaterats tidigare är det relativt vanligt att barn och unga begår enstaka brott. Det finns dock vissa riskfaktorer som indikerar vilka barn och unga som riskerar att återfalla i brott samt är i större behov av vård och stöd än andra. Det är därför av största vikt att polisanställda som kommer i kontakt med unga lagöverträdare har kunskap om dessa faktorer.

Tillsynsenheten har identifierat att BB påverkades av följande riskfaktorer. BB hade diagnoserna adhd och autism. Han debuterade tidigt i kriminalitet och begick då bland annat rån och tillgrepp av motorfordon, så kallade strategiska brott. BB hade svag närvaro i skolan och hamnade i konflikter med andra elever. Vidare brukade BB narkotika och

umgicks med andra kriminella ungdomar. Risken för att BB skulle återfalla i brott och hans behov av socialnämndens insatser har, enligt tillsynsenheten, därför varit uppenbar.

Det saknas dokumentation inom Polismyndigheten i vilken omfattning lokalpolisområdet samverkade med socialnämnden om BB och vad samverkan i sådana fall resulterade i. Det har därför inte varit möjligt för tillsynsenheten att i efterhand kontrollera om åtgärderna varit tillräckliga. Tillsynsenheten vill även i detta sammanhang erinra om vikten av dokumentation.

6 Arbetet med unga lagöverträdare idag

6.1 Bakgrund

I september 2019 presenterade regeringen ett 34-punktsprogram med förslag på åtgärder mot gängkriminaliteten. Åtgärderna innefattade bland annat en översyn⁴⁷ av regelverket avseende barn som misstänks för brott, sociala insatsgrupper samt samordnade insatser för barn och unga i riskzon. Därutöver pekar regeringen särskilt på utbyggnaden av Polismyndigheten, som ska växa med 10 000 fler anställda till 2024, som ytterligare en åtgärd riktad mot kriminella nätverk.

Den 1 januari 2020 beslutade rikspolischefen om Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024. I planen formulerar rikspolischefen sina mål för Polismyndigheten. Av planen framgår bland annat att Polismyndigheten ska kraftsamla mot gängrelaterat våld genom förstärkning av utredningsverksamheten och förebyggande insatser riktade mot unga personer. Vidare framgår det av planen att en förutsättning för att Polismyndigheten ska uppnå sina mål är ett väl fungerande och nära samarbete med andra myndigheter och kommuner.⁴⁸

Av arbetsordningen för Polismyndigheten⁴⁹ framgår att det finns två typer av övergripande ansvar för ledning och styrning av Polismyndighetens verksamhet, processansvar och verksamhetsansvar. Processansvar innebär enligt 3 kap. 3 § första stycket arbetsordningen ett nationellt ansvar för en process. Detta innefattar bland annat att beskriva, utveckla och följa upp processen samt att säkerställa enhetlighet och effektivitet.

Det är chefen för Noa som enligt 3 kap. 4 § första stycket arbetsordning är processägare för bland annat huvudprocesserna brottsförebyggande arbete samt utredning och lagföring. Av nationella operativa avdelningens handläggningsordning framgår att nämnd processägare, med stöd av 3 kap. 3 § tredje stycket arbetsordningen, har fördelat arbetsuppgifter inom området barn och ungdomar till utvecklingscentrum Mitt.⁵⁰

6.2 Iakttagelser

Tillsynsenheten konstaterar att med undantag för riktlinjerna om ledning av förundersökning i brottmål⁵¹ saknas nationella styrdokument som behandlar hur myndighetens arbete med unga lagöverträdare ska bedrivas. Vidare har det framkommit uppgifter om att ingen information om framgångsrika arbetssätt på området sprids inom

⁴⁷ Se dir. 2019:103. *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott.*

⁴⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024* (PM 2019:41), s. 22.

⁴⁹ Polismyndigheten. *Arbetsordningen för Polismyndigheten* (PM 2020:26).

⁵⁰ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (PM 2020:01), bilaga 1.

⁵¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer om förundersökning i brottmål* (PM 2019:11).

myndigheten, vilket bland annat medför att de som arbetar med unga lagöverträdare själva söker effektiva arbetsmetoder.

Utvecklingscentrum Mitt har meddelat tillsynsenheten att de bedriver ett arbete med att revidera ämnessidan på Intrapolis och relevanta dokument om unga lagöverträdare.

6.3 Bedömning

Tillsynsenheten kan konstatera att det saknas nationella riktlinjer som behandlar bland annat arbetssätt och prioriteringar i Polismyndighetens arbete med unga lagöverträdare. Med hänsyn till det ovan nämnda och de brister som har identifierats inom ramen för tillsynsärendet bedömer tillsynsenheten att en komplett tillsyn på området kan vara lämpligt att genomföra i en nära framtid.

7 Rekommendationer

Tillsynsenheten rekommenderar att Polismyndigheten vidtar följande åtgärd.

- Genomför en tillsyn över Polismyndighetens arbete med unga lagöverträdare.

Bilaga



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Gustav Langer

DIREKTIV

1 (2)

Datum

2020-11-05

Diarie nr (åberopas)

A033.392/2020

Saknr

128

Tillsynsärende för att förebygga vissa skador och dödsfall: Granskning av polisens åtgärder med anledning av brott mot barn i Stockholm 2017

Bakgrund

Socialstyrelsen ska, enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, utreda när ett barn har blivit utsatt för ett brott som lett till att barnet avlidit och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd. Utredningarna genomförs för att ta fram ett underlag till regeringen som kan ligga till grund för beslut om förebyggande åtgärder.

Polismyndigheten har informerats om att Socialstyrelsen inlett en utredning enligt ovan nämnda lag avseende bland annat brottsoffret AA och förövaren BB. Den 7 september 2020 beslutade Polismyndigheten att inleda tillsyn över detta ärende.

Syfte

Tillsynen syftar till att bidra till mer effektiva, ändamålsenliga och enhetliga arbets sätt, främst inom Polismyndighetens utrednings- och brottsofferstödande verksamhet.

Arbetsmetod

Tillsynen ska bedrivas som en utredning genom granskning av relevanta förundersökningar, brottmålsdomar och andra handlingar. Utredningen kan även innebära att medarbetare inom Polismyndigheten kommer att intervjuas.

Genomförande

Tillsynschefen sakkunnige Johan Östensson uppdras att som tillsynsledare genomföra utredningen. Tillsynshandläggare inspektör Gustav Langer uppdras att biträda tillsynsledaren i utredningen.

Utredningens experter ska vara handläggare Ulrika Kvarnström (utvecklingscentrum Mitt, nationella operativa avdelningen [Noa]), kommissarie Anders Sandholm och inspektör Emma Ramstedt (utvecklingscentrum Väst, Noa) samt handläggare Mikael Rying (utvecklingscentrum Stockholm, Noa).

Rikspolischefens kansli

2020-11-05

A033.392/2020

Redovisning

Utredningen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Vidare ska de omständigheter som ligger till grund för ställningstaganden redovisas i rapporten. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten. Tillsynsrapporterna ska bidra till verksamhetens utveckling och ett ökat kunskapsläge.


Tillsynsrapporten kommer bland annat expedieras till Socialstyrelsen.

Offentlighet och sekretess

Utgångspunkten är att slutrapporten i sin helhet ska vara en offentlig handling.

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är tillsynsledaren Johan Östensson och tillsynshandläggaren Gustav Langer.



Johan Östensson
Tillsynschef