

Medling vid brott avseende unga lagöverträdare

Uppföljning av hur kommunerna arbetar med
medling samt analys av behov av åtgärder för
att stödja medlingsverksamheten

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-87169-21-2
Artikelnr 2012-3-39

Publicerad www.socialstyrelsen.se, mars 2012

Förord

Regeringen har i regleringsbrevet för år 2011 gett Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp hur kommunerna arbetar med medling samt att analysera behoven av åtgärder för att utveckla medlingsverksamheten. I denna rapport slutredovisas uppdraget.

Rapporten vänder sig till regeringen men resultaten av uppföljningen kan också vara intressanta att ta del av för medlingsverksamheter och andra berörda aktörer.

Lotta Nilsson har varit ansvarig utredare. Håkan Aronsson, Shriti Radia och Ulf Linnerhed har deltagit i arbetet. Ansvarig chef har varit Mary Nilsson.

Uppdraget och dess fokus har diskuterats i början av arbetet och synpunkter på rapporten har hämtats in i slutskedet från företrädare för Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket, som Socialstyrelsen i enlighet med uppdraget skulle samråda med. Dessa har även bidragit med synpunkter och svar på vissa frågor under arbetets gång. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Brottsförebyggande rådet har tagit del av rapporten. Synpunkter på enkäten har hämtats in från SKL och ett par medlingsverksamheter.

Företrädare för medlingsverksamheter och för berörda myndigheter på lokal nivå samt forskarna Linda Marklund och Lottie Wahlin har bidragit med bedömningar och synpunkter på framgångsfaktorer samt hinder och problem när det gäller att utveckla medlingsverksamheten. Ett stort antal kommuner har besvarat den enkät Socialstyrelsen skickat ut. Därutöver har mejlkontakt och telefonsamtal med medlare och medlingssamordnare varit värdefullt för arbetet. Ett antal polismyndigheter har också besvarat vissa frågor som ställts till dem per mejl. Vi vill härmed tacka dem som på dessa sätt har bidragit till arbetet med uppdraget.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Inledning</i>	8
Uppföljningens övergripande fokus	8
Uppdragets olika delar och genomförandet	9
Bedömningar av problemområden och framgångsfaktorer	9
Kartläggning av kommunernas arbete med medling	9
Analys av behovet av stödåtgärder	10
Rapportens disposition	10
<i>Medling vid brott</i>	11
Syfte med och förutsättningar för medling	11
Lagen om unga lagöverträdare	11
Medlingslagen	11
Samverkan	12
Sekretess	12
Gällande normering m.m. för huvudaktörerna	13
Organisation och uppbyggnad av medlingen	14
Brås bedömning av medlingens framtid	14
<i>Uppföljningens resultat</i>	16
Problemområden, framgångsfaktorer och förslag	16
Att ställa frågan och få in ärenden till medlingsverksamheterna	16
Samverkan: kommunikation – information – återkoppling	19
Kunskap, specialisering och attityder	20
Organisation	21
Styrning och ledning	21
Ansvar och central instans	22
Rättssäkerhet	22
Medlingslagen och SoL	23
Redovisning av enkätresultaten	23
Svarsfrekvens och bortfall	24
Beskrivning av organisation och samverkan m.m.	24
Beskrivning av medlingsärenden	28
Bedömningar av framgångsfaktorer, hinder och utvecklingsområden	32
Avslutande diskussion om resultaten	35
Erbjuder samtliga kommuner likartad medling över hela landet?	36
Ärendeflödet till medlingsverksamheterna	36
Resultat i förhållande till Brås samlade bedömning	37
<i>Analys och slutsatser</i>	39
<i>Referenser</i>	41
<i>Bilaga</i>	43

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2008 är det obligatoriskt för kommuner att erbjuda medling när ett brott har begåtts av någon som är under 21 år. Bakgrunden till att införa obligatoriet var framför allt rättviseskäl: att unga lagöverträdare och brottsoffer vid ungdomsbrottslighet på lika villkor i hela landet skulle erbjudas medling.

Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för år 2011 fått i uppdrag av regeringen att följa upp hur kommunerna arbetar med medling avseende unga lagöverträdare och att analysera behovet av åtgärder för att utveckla medlingsverksamheten.

Uppföljningen har fokuserat på tre övergripande frågeställningar:

- Erbjuder alla kommuner medling?
- Är den medling som erbjuds relativt likartad över landet?
- Förmedlas ett rimligt antal ärenden till medlingsverksamheterna, dvs. i förhållande till det antal brott som begås av unga lagöverträdare?

Sammantaget visar uppföljningen att inte alla kommuner har någon organisation kring att erbjuda medling och att medlingen skiljer sig åt över landet när det gäller vissa aspekter.

Beträffande den tredje frågeställningen tyder resultaten på att det kommer in alltför få ärenden, beroende på att alla gärningspersoner som borde få frågan om medlingsverksamheten får ta kontakt med dem, inte får denna fråga.

Det framkommer också att det finns en bristande kunskap om medling hos berörda aktörer som ska samarbeta med medlingsverksamheten. Det handlar exempelvis om kunskap om vad medling är och om syftet med medling. Det finns också resultat som pekar på att det kan förekomma en bristande tilltro till medling inom rättsväsendet. Socialstyrelsens uppdrag har inte omfattat att belysa forskning om medling och effekter av medling men vi vill betona behovet av forskning för att få ett starkare kunskapsstöd som en utgångspunkt för att utveckla medlingen.

Socialstyrelsen konstaterar att det finns behov av följande:

- Information och kunskap från central nivå till lokal nivå från Domstolsverket, Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen.
- Att berörda myndigheter, i första hand de rättsvårdande, utifrån ett helhetsperspektiv tar fram ytterligare underlag och belyser frågor och problem i syfte att presentera förslag till konkreta åtgärder inom alla aktörers områden.
- Forskning i Sverige om medling och medlingens effekter.

Inledning

Sedan den 1 januari 2008 är det obligatoriskt för kommuner att erbjuda medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott, medlingslagen, när ett brott har begåtts av någon som är under 21 år (5 kap. 1 c § socialtjänstlagen (2001:453), SoL). Medlingslagen gäller medling som anordnas av staten eller av en kommun med anledning av brott (1 § medlingslagen).

Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för budgetåret 2011 fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av hur kommunerna arbetar med medling avseende unga lagöverträdare.¹ I uppdraget ingår att analysera om det finns behov av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten. Samråd ska i enlighet med uppdraget ske med Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket. Synpunkter på rapporten har inhämtats från dessa myndigheter. Även Brottsförebyggande rådet (Brå) och Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tagit del av rapporten. I och med föreliggande rapport slutredovisas uppdraget.

Uppföljningens övergripande fokus

Bakgrunden till att införa obligatoriet, dvs. att kommunen i enlighet med 5 kap. 1 c § SoL, ska sörja för att medling kan erbjudas unga lagöverträdare, har främst att göra med rättviseskäl: regeringen ansåg att om medlingsverksamheten görs till en obligatorisk uppgift för kommunerna skulle unga lagöverträdare och brottsoffer vid ungdomsbrottslighet kunna erbjudas medling på lika villkor i hela landet. Eftersom medling har en viss ställning i straffsystemet (se mer om detta nedan) ansåg regeringen att detta också talade för att införa obligatoriet, då frågan om medling inte bör avgöras av var den unge är bosatt. Bedömningen gjordes även att det inom socialtjänsten finns förutsättningar för en medlingsverksamhet av god kvalitet, med personal som har utbildning och vana att handskas med denna typ av problem. Vidare framhöll regeringen att medlingsverksamheten också ligger väl i linje med andra insatser som socialtjänsten vidtar för ungdomar som har begått brott, och att den del av socialtjänsten som handlägger ungdomsärenden ofta har ett upparbetat samarbete med polis och åklagare. Andra aspekter är att socialnämnden har ett ansvar för brottsoffer enligt 5 kap. 11 § SoL samt att regeringens intentioner varit att ge medling en starkare ställning i rättssystemet (prop. 2005/06:165 Ingripanden mot unga lagöverträdare, s. 104–108).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i skriften *Medling igår, idag och i morgon* på s. 13 framhållit att: ”då medling i allt högre utsträckning blivit en del av rättssystemet ökar kraven på likriktning för att rättssäkerheten ska

¹ Med unga lagöverträdare avses personer under 21 år enligt 1 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare.

kunna tillgodoses” och påpekar att ”gärningspersoner och brottsoffer ska kunna erbjudas medling enligt ungefär samma modell, oavsett var i landet de bor” [1].

De övergripande frågeställningar som Socialstyrelsens uppföljning fokuserar på är:

- Erbjuder alla kommuner medling?
- Är den medling som erbjuds relativt likartad över landet?
- Förmedlas ett rimligt antal ärenden till medlingsverksamheterna, dvs. i förhållande till det antal brott som begås av unga lagöverträdare?

Ovanstående aspekter är även relevanta ur ett brottsofferstödjande perspektiv.

Uppdragets olika delar och genomförandet

Uppdraget som redovisas i föreliggande rapport har bestått av två delar, dels en uppföljning av hur kommunerna arbetar med medling avseende unga lagöverträdare, dels en analys av behovet av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten.

En del av arbetet har bestått i att ringa in problemområden och framgångsfaktorer när det gäller att utveckla medlingsverksamheten, för att identifiera både vad som är relevant att följa upp och vad som bör inkluderas i analysen av behov av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten.

Bedömningar av problemområden och framgångsfaktorer

Bedömningar av och synpunkter på vad som kan betraktas som framgångsfaktorer respektive problemområden när det gäller att utveckla medlingsverksamheten, har vid möten och besök på verksamheter hämtats in från företrädare för åtta medlingsverksamheter (som omfattar totalt tio kommuner) och från polis och åklagare på lokal nivå i sex kommuner (varav tre ingår i ett kommunalt samarbete) samt en domare. Det har även tagits del av synpunkter från två forskare på området: Linda Marklund och Lottie Wahlin, vilka även utbildar i medling.

Frågor om problemområden och framgångsfaktorer har även ställts i den enkät som gått ut till kommunerna, se nedan.

Kartläggning av kommunernas arbete med medling

För att följa upp hur kommunerna arbetar med medling har en enkätundersökning genomförts. Enkäten skickades till samtliga kommuner.² En del frågor i enkäten har formulerats så att det ska vara möjligt att relatera resultaten för dessa till resultaten av Brås kartläggning från år 2007, som gjordes

² En förfrågan gjordes först till alla kommuner för att få uppgifter om till vilken adress ett mejl med enkäten kunde ställas. I de fall ingen direktadress lämnades ställdes mejlet till socialchefen eller motsvarande. När det gäller storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö skickades enkäten av praktiska skäl direkt till medlingsverksamheterna.

inför införandet av obligatoriet för kommunerna att kunna erbjuda medling [2]. Socialstyrelsen har även tagit del av länsstyrelsens i Västra Götaland enkät om medlingsverksamheterna i länets kommuner år 2008 [3].

Analys av behovet av stödåtgärder

Med utgångspunkt i resultaten av enkätundersökningen och bedömningarna av framgångsfaktorer respektive problemområden har behoven av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten analyserats.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med ett avsnitt om bland annat syftet med medling vid brott och förutsättningarna för det, en beskrivning av rådande normering m.m. och en sammanfattning av Brås slutsatser efter deras femåriga regeringsuppdrag avseende medling [2]. Därefter följer ett avsnitt där resultaten redovisas och diskuteras. I det avslutande avsnittet redovisas de slutsatser som Socialstyrelsen dragit om behoven av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten. Bilagan innehåller en lista över vilka variabler som enkäten omfattar.

Medling vid brott

Syfte med och förutsättningar för medling

Lagen om unga lagöverträdare

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, innehåller bestämmelser om handläggning hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år.

Det framgår av 6 § LUL att socialnämnden genast ska underrättas om någon som inte har fyllt 18 år skäligen är misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa. Det ska av underrättelsen framgå om den misstänkte har tillfrågats om denne vill delta i medling enligt medlingslagen samt hur han eller hon ställt sig till sådant deltagande.

Av 7 § LUL framgår vidare att vid förhör med den som inte har fyllt 18 år, och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, ska företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen. När det gäller misstankar om brott mot ett barn som är under 15 år gäller särskilda regler för inledande av utredning samt socialtjänstens närvaro vid förhör, se 31 och 34 §§ LUL.

Åklagaren får enligt 16 § LUL besluta att underlåta åtal enligt 17 § om någon har begått ett brott innan han eller hon har fyllt 18 år. Det framgår av 17 § LUL att åtalsunderlåtelse får beslutas om den unge blir föremål för vård eller annan åtgärd enligt SoL eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), eller annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd. Åtalsunderlåtelse kan också komma i fråga i de fall då den unge uppenbart har begått ett brott av okynne eller förhastande. Vid bedömningen huruvida åtalsunderlåtelse ska meddelas ska åklagaren utöver vad som följer av första och andra stycket i bestämmelsen särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller medverka till att medling kommer till stånd enligt medlingslagen. Vad gäller den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd ska åklagarens bedömning inte påverkas av målsägandens ställningstagande till medling eller huruvida medling bedöms som lämplig i det enskilda fallet.³

Medlingslagen

Med medling enligt medlingslagen avses, som tidigare nämnts, medling som anordnas av staten eller av en kommun med anledning av brott.

³ Prop. 2005/06:165 s. 108.

Medlingslagen är en ramlag där syftena med och förutsättningarna för medling vid brott anges. Huvuddragen i lagen är att

- en gärningsman och ett brottsoffer möts inför en medlare för att tala om brottet och konsekvenserna av det
- medling ska ske i båda parter intresse
- medling ska minska de negativa följderna av brottet
- gärningsmannen ska få ökad insikt om brottets konsekvenser och att brottsoffret ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser
- medlaren ska vara kompetent, rättrådig och opartisk
- medling ska vara frivillig för båda parter
- gärningen ska vara polisanmäld
- gärningsmannen ska ha erkänt gärningen eller delaktighet i den
- medling endast får ske om det bedöms lämpligt med hänsyn till samtliga omständigheter (om gärningsmannen är under 12 år får medling endast ske om det finns synnerliga skäl)
- medlingen ska genomföras skyndsamt
- medlingen kan utmynna i ett avtal om gottgörelse.

Medling är inte någon påföljd men kan som tidigare nämnts beaktas inom ramen för det straffrättsliga systemet. Dels kan gärningspersonens inställning till att delta i medling påverka åklagarens bedömning av om åtalsunderlåtelse ska meddelas. Dels kan domstolen såväl vid val av påföljd som vid straffmätning i skälig omfattning beakta, utöver brottets straffvärde, om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet enligt 29 kap. 5 § och 30 kap. 4 § brottsbalken, BrB. Medling är en omständighet som domstolen kan beakta i detta hänseende (prop. 2005/06:165 s. 102).

I Socialstyrelsens handbok *Barn och unga som begår brott* finns närmare beskrivet hur socialnämnden kan arbeta med medling avseende unga lagöverträdare [4].

Samverkan

Samverkan mellan medlingsverksamheten och andra aktörer är en grundläggande förutsättning för att medling ska fungera, inte minst för att ärenden överhuvudtaget ska förmedlas till medlingsverksamheterna. Aktörer som både påverkar och berörs av medlingsverksamheten är t.ex. socialtjänstens individ- och familjeomsorg, polis, åklagare, domstolar och kriminalvård. Även skolan och brottsofferjourer kan vara samverkansparter vad gäller medling.

Sekretess

I verksamhet enligt medlingslagen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men (35 kap. 14 §

offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL). Detta gäller uppgifter om såväl gärningsman som brottsoffer.

I Socialstyrelsens handbok *Barn och unga som begår brott* anges att medling är en självständig verksamhetsgren inom socialtjänsten och därmed måste vad som föreskrivs om sekretess i OSL även beaktas vid kontakt med andra delar av socialtjänstens verksamhet (8 kap. 2 § OSL) [4].

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 14 § OSL får lämnas ut om det finns samtycke från den som uppgifterna rör (10 kap. 1 § OSL) eller om det finns någon sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Exempel på sekretessbrytande bestämmelser finns bland annat i 11 kap. 2 § SoL, 14 kap. 1 § SoL och 10 § medlingslagen.

Sekretessen omfattar enligt 2 kap. 1 § OSL även lekmanamedlare.

Gällande normering m.m. för huvudaktörerna

För de huvudsakliga aktörerna finns lagar, föreskrifter, allmänna råd samt riktlinjer som bland annat reglerar medling och handläggningen kring unga lagöverträdare.

Socialtjänsten

I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2008:30) om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare ges rekommendationer om bland annat tillämpningen av medlingslagen. Dessa allmänna råd kompletteras av Socialstyrelsens handbok *Barn och unga som begår brott* [4].

Av SOSFS 2008:30 framgår bland annat att socialnämnden bör säkerställa att det finns rutiner dels för hur samarbetet med polis, åklagare och domstol ska gå till vid medling, dels för rekrytering av medlare. Det framgår också att nämnden bör säkerställa att medlarna får kontinuerligt stöd och handledning.

Om det inte redan framgår av en underrättelse enligt 6 § LUL eller en begäran om yttrande enligt 11 § LUL att den unge har tillfrågats om han eller hon samtycker till att bli kontaktad av medlingsverksamheten, bör socialnämnden i enlighet med SOSFS 2008:30 göra det.

Polisen

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens rutiner för medling med anledning av brott (RPSFS 2008:05 - FAP 483-1) ska unga lagöverträdare alltid tillfrågas om de vill bli kontaktade av medlingsverksamheten. Detta gäller både då det inleds en förundersökning mot någon som har fyllt 15 år men inte 21 år och som erkänt brottet eller delaktighet i det samt då det hålls förhör med en misstänkt gärningsperson under 15 år.

Om gärningspersonen lämnat sitt medgivande till kontakt med medlingsverksamheten ska denna information skyndsamt sändas till socialnämnden och medlingsverksamheten. Om gärningspersonen inte vill bli kontaktad av medlingsverksamheten ska i stället en anteckning om detta göras.

Kriminalvården

Enligt information från Kriminalvården kommer det i en kommande handbok för verkställighetsplanering, framtagen av Kriminalvården, att framgå att klienter som begått den aktuella brottsligheten då de var under 21 år ska informeras om medling och om vart de kan vända sig för att anmäla sitt intresse för att delta i medling.⁴

Åklagarna

För åklagarnas del gäller Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RåR 2006:3). Dessa omfattar dock endast handläggning av misstänkta under 18 år.

Som det har nämnts tidigare kan den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd vara en av faktorerna åklagaren ska ta hänsyn till när åklagaren enligt 17 § LUL ska besluta om åtalsunderlåtelse ska meddelas eller inte.

Domstolarna

När det gäller domstolarna ska de, som tidigare nämnts, såväl vid val av påföljd som vid straffmätning i skälig omfattning beakta, utöver brottets straffvärde, om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet (29 kap. 5 § och 30 kap. 4 § BrB). Medling är en omständighet som domstolen kan beakta i detta hänseende”.⁵

Organisation och uppbyggnad av medlingen

Medling är en åtgärd som ingår i socialtjänstens ordinarie verksamhet. En bra förutsättning för kommunal medlingsverksamhet är enligt Brå att den byggs in i den organisatoriska strukturen och, när det gäller små kommuner, att dessa samverkar med andra kommuner.⁶ Medling måste utformas och organiseras på olika sätt utifrån lokala förutsättningar [5].

Brås bedömning av medlingens framtid

Brå genomförde inför införandet av obligatoriet för kommunerna att erbjuda unga lagöverträdare medling⁷ en kartläggning av medlingen i Sverige. Man konstaterade här att medlingen vid den tidpunkten inte var ”tillräckligt utbyggd eller etablerad för att [...] kunna upprätthålla en kvantitativt och/eller kvalitativt god verksamhet” samt att det var nödvändigt att ”kommunerna kan utveckla bärkraftiga och kostnadseffektiva medlingsverksamheter så att verksamheten blir rikstäckande, enhetlig och rättssäker” [2].

⁴ Denna handbok kommer att ersätta de föreskrifter och allmänna råd som tidigare reglerade information om medling till klienter under 21 år.

⁵ Prop. 2005/06:165 s. 102.

⁶ Prop. 2005/06:165 s. 105.

⁷ Som trädde i kraft den 1 januari 2008.

Brås samlade bedömning av vad som behövs för detta sammanfattas i följande punkter [2]:

- en stabil kommunal organisation alternativt ett upparbetat samarbete med annan eller andra kommuner i en gemensam verksamhet
- etablerade samarbetsrutiner med i första hand polis, åklagare och socialtjänst samt kriminalvård
- utbildade och kompetenta medlare
- rutiner för dokumentation och kommunikation av medlingsärenden
- etablerade rutiner för ärendeförmedling såväl i den egna organisationen som i samverkan med de instanser som förmedlar ärendena
- särskild budget för medlingsverksamheten
- stabil personalsituation
- öronmärkt tid för medling
- förankring i den kommunala verksamheten
- etablerade rutiner för kärnverksamheten.

Brå har även presenterat ett förslag på tre olika modeller för organisering av medling [1]. Den första modellen som beskrivs består av tre nivåer: medlare på kommunal nivå, regionala länssamordnare och en nationell samordnare. Den nationella samordnaren, som kan vara en myndighet eller vara knuten till en myndighet, kan utfärda riktlinjer och ansvarar för att utbildning finns. Samordnaren ansvarar även för bland annat kvalitetssäkring, metodutveckling och utvärdering av såväl medlingsorganisationerna som medlingsverksamheten [1]. De regionala länssamordnarna tar emot alla medlingsärenden och fördelar dessa till medlarna på kommunal nivå samt bistår medlarna med hjälp och stöd. Enligt denna modell är finansieringen statlig.

Den andra modellen är uppbyggd som kommunala samarbeten i regionala nätverk, men utan någon nationell samordnare. Två alternativ presenteras – i det ena är det den regionala samordnaren (som kan vara en eller flera tjänster) som samordnar medlingen, förmedlar ärenden, ger råd, stöd och handledning och även kan vara den som medlar i kommunerna. Kommunerna som ingår betalar den regionala samordnaren. I det andra alternativet sköter samordnaren fördelning av ärenden och ger råd, stöd och handledning medan kommunerna själva sköter medlingen. Medlare är tjänstemän från socialtjänsten som har särskild tid avsatt för medling.

Enligt den tredje modellen samverkar kommunerna i nätverk, som kan bestå av ett fåtal kommuner eller av större regionala samarbeten. I varje nätverk är det en kommun som har ansvaret för samordning och denna kan även ansvara för att genomföra medling i de andra kommunerna. Samtliga kommuner som ingår i samverkan betalar den samordnande kommunen.

Uppföljningens resultat

Resultatavsnittet nedan är uppdelat i tre delar. I den första delen beskrivs ett antal områden och faktorer som särskilt har uppmärksammats av de aktörer⁸ som lämnat synpunkter på och gjort bedömningar av vad som kan betraktas som framgångsfaktorer respektive problem när det gäller att utveckla medlingsverksamheten. I den andra delen redovisas resultaten av Socialstyrelsens enkätundersökning och i den tredje delen förs en avslutande diskussion om resultaten.

Problemområden, framgångsfaktorer och förslag

När det gäller bedömningar av vad som kan ses som framgångsfaktorer respektive problem eller hinder för att utveckla medlingsverksamheten, lyfter de olika aktörerna fram några områden och faktorer. Dessa har i det följande avsnittet grupperats under ett antal rubriker varav vissa är mer specifika och konkreta och andra är mer generella. Några områden tangerar eller överlappar också i viss mån varandra.

Det som beskrivs i detta avsnitt är således inte Socialstyrelsens analys av problem och framgångsfaktorer utan en sammanställning av vad olika aktörer har förmedlat och som vi bedömer som angeläget att föra vidare.

Att ställa frågan och få in ärenden till medlingsverksamheterna

Som nämnts ska samtliga lagöverträdare under 21 år som erkänt gärningen eller delaktighet i den tillfrågas av polisen om medlingsverksamheten får kontakta dem. I informationen från polisen till socialtjänsten ska det framgå huruvida man tillfrågat gärningspersonen i fall medlingsverksamheten får ta kontakt.⁹ Detta är även som tidigare nämnts reglerat för socialnämnderna i SOSFS 2008:30 och för kriminalvården i en kommande handbok, se avsnittet "Gällande normering m.m. för huvudaktörerna" ovan.

Att gärningspersoner under 21 år verkligen blir informerade om medling och tillfrågas om medlingsverksamheten får ta kontakt har en avgörande betydelse för om medlingsverksamheterna överhuvudtaget får in ärenden som kan komma att leda till medling.

När det gäller denna fråga har Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna tillfrågats per mejl om någon uppföljning gjorts beträffande hur stor andel av unga lagöverträdare som tillfrågas, se nedan.

⁸ Dvs. företrädare för medlingsverksamheter polis och åklagare på lokal nivå och forskare, se avsnitt 1.2.1.

⁹ RPSFS 2008:05 - FAP 483-1.

Problem

En bedömning som delas av ett flertal aktörer är att inte alla lagöverträdare under 21 år och som borde tillfrågas, blir tillfrågade huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med dem. Detta betraktas av de tillfrågade aktörerna som ett rättssäkerhetsproblem eftersom gärningspersonens inställning till medling kan vara en faktor som påverkar åklagarens beslut om att meddela åtalsunderlåtelse¹⁰ och på grund av att domstolen kan ta hänsyn till medling vid påföljdsval och straffmätning.

Problemet uppfattas framför allt röra ärenden med gärningspersoner i åldersgruppen 18–20 år, bland annat eftersom dessa, till skillnad från de ärenden som gäller 15–17-åringar, inte handläggs på särskilda ungdomsrotlar inom polisen. Det nämns att kunskapen är större om medling och om skyldigheten att ställa frågan på just ungdomsrotlarna och att 18–20-åringarna därför i högre grad ”tappas bort”. Vissa menar att denna åldersgrupp långt ifrån alltid får frågan huruvida medlingsverksamheten får kontakta dem. Som senare kommer att framgå av redovisningen av enkätresultaten, är flertalet kommuners bedömning att problemet dock snarare är generellt än kopplat till en viss åldersgrupp.

Något som också nämns som en orsak till att polisen inte alltid ställer frågan är att det kan upplevas som svårt att efter ett långt och påfrestande förhör avsluta det med att informera om medling och fråga gärningspersonen om han eller hon samtycker till att medlingsverksamheten tar kontakt.

En annan orsak anses vara att ansvaret för att ställa frågan inte uppfattas så tydligt av berörda myndigheter, och att frågan om medling därför kan hamna mellan stolarna.

För att kunna avgöra om detta är ett omfattande problem bör en bedömning göras huruvida det kommer in ett rimligt antal ärenden till medlingsverksamheterna i kommunerna i förhållande till hur många brott av unga gärningspersoner som polisanmäls och erkänns. Det har dock under arbetet med rapporten inte varit möjligt att bedöma hur stor andel av samtliga lagöverträdare under 21 år som blir tillfrågade av polisen.

Enligt Rikspolisstyrelsen saknas en uppföljning på nationell nivå av hur stor andel av unga gärningspersoner som verkligen blir tillfrågade angående medling. Det har även ställts en fråga per mejl till samtliga 21 polismyndigheter om det gjorts någon uppföljning av detta eller om sådana uppgifter kan tas fram. Inom de elva myndigheter som har svarat har ingen sådan uppföljning gjorts och flera kommenterar att sådana uppgifter inte registreras och därför inte är sökbara i datasystemen. Några polismyndigheter kommenterar även att när det gäller ungdomar under 18 år så blir de rutinmässigt eller i stor utsträckning tillfrågade. Det kommenteras också att ungdomar i 18–20-årsåldern inte tillfrågas rutinmässigt.

¹⁰ Observera att åtalsunderlåtelse enligt 16 § LUL endast kan bli aktuell för personer som var yngre än 18 år då de begick brottet.

Behov

I förhållande till ovanstående problem beskriver också aktörerna vilka behov de ser för att försöka komma tillrätta med problemen.

Exempelvis nämns att det behövs ett systematiskt tillvägagångssätt i att ställa frågan – och för att komma ihåg att ställa frågan. Om gärningspersonerna inte känner till vad medling är eller syftet, har det betydelse hur frågan ställs. Något som tas upp är att det måste finnas kunskap om medling och en motivation inom polisen dels för att frågan ska ställas, dels för att den ska ställas på ett bra sätt.

Något annat som de tillfrågade aktörerna ser som ett behov är att ha socialsekreterare placerade hos polisen. I de fall då polisen inte ställer frågan huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt, kan socialsekreteraren fånga upp detta så att det inte glöms bort.

Framgångsfaktorer

Att det finns socialsekreterare hos polisen som kan delta i förhör med unga lagöverträdare beskrivs som en framgångsfaktor av flera aktörer. På så sätt kan fler gärningspersoner bli tillfrågade, varigenom fler ärenden kommer in till medlingsverksamheten.

Det framförs också att om det finns en brottsoffersamordnare inom polisen kan det leda till att fler ärenden kommer in till medlingsverksamheten.

Kunskap om medling och även en tilltro till medling inom polisen beskrivs som en viktig faktor för att frågan ska ställas. Detta finns enligt flera aktörer i högre grad inom polisens ungdomsrotlar än på andra rotlar, se ovan.

Förslag och idéer

Det har kommit upp idéer och förslag på vad som skulle kunna göras för att en större andel av unga lagöverträdare ska bli tillfrågade huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med dem – och så att det i förlängningen kommer in fler ärenden till verksamheterna.

Ett förslag som lämnas av de tillfrågade aktörerna för att möjliggöra uppföljning av hur stor andel som tillfrågas är att integrera denna uppgift i polisens datasystem för brottsanmälningar så att det inte är möjligt att gå vidare i systemet utan att registrera huruvida en gärningsperson blivit tillfrågad eller inte. Detta skulle också sannolikt leda till en ökning av andelen som tillfrågas eftersom det skulle bli en påminnelse om att denna skyldighet finns.

Slutligen framförs tanken av flera aktörer att medlingsverksamheterna med automatik skulle kunna få information om alla ärenden med gärningspersoner under 21 år som erkänt gärningen eller delaktighet i den. Då kunde medlingsverksamheterna ta kontakt med samtliga för att informera om medling. På så sätt skulle ingen tappas bort och just denna aspekt skulle inte vara problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det har dock i sammanhanget påpekats att detta inte skulle vara genomförbart utan förändringar av sekretesslagstiftningen.

Flera polismyndigheter kommenterar att något som skulle kunna bidra till att öka antalet tillfrågade t.ex. är att medlare antingen är permanent placera-

de hos polisen eller att de regelbundet besöker dem, att medlare ibland närvarar vid polisens arbetsplatsträffar eller att andra möten arrangeras då medlarna informerar och påminner om sitt arbete och diskuterar rutiner för förmedling av ärenden.

Samverkan: kommunikation – information – återkoppling

Samverkan mellan berörda aktörer är avgörande för att medling ska fungera som avsett. Det är t.ex. viktigt att information återkopplas till dem som har behov av det för att fatta olika typer av beslut. Gärningspersonens inställning till medling kan som tidigare nämnts vara en av faktorerna som kan påverka åklagarens beslut om att meddela åtalsunderlåtelse¹¹ och domstolen kan ta hänsyn till medling vid påföljdsval och straffmätning. Frågan om återkoppling av information är därför viktig ur ett rättsäkerhetsperspektiv.

Problem

Information till åklagaren om gärningspersonens inställning till medling måste komma i tid för att åklagaren ska kunna ta hänsyn till detta innan beslut om åtal fattas. Ibland kan frågan huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med gärningspersonen enligt de tillfrågade aktörerna ställas så sent att det tidsmässigt blir problematiskt.

När det gäller information till åklagaren nämns också att det förekommer olika mallar och blanketter för begäran om yttrande från socialtjänsten till åklagaren och att en del av dessa är otydliga. Medling nämns inte alltid i yttranden från socialtjänsten trots att detta är viktig information som åklagaren har behov av.

Likaså framkommer att domstolar sällan får information från socialtjänsten eller åklagare om att medling har förekommit, vilket också uppfattas som ett problem eftersom domstolen ska kunna ta hänsyn till medling vid påföljdsbestämningen och straffmätningen.

Att de olika aktörerna har olika geografiska indelningar anges också som en svårighet när det gäller hur samverkan ska organiseras.

Behov

Det understryks att det finns behov av mer kommunikation och bättre utvecklad samverkan mellan de olika aktörerna: mellan medlingsverksamheter och åklagare respektive polis samt mellan åklagare och domstol. Exempelvis behöver det finnas rutiner för hur återkoppling av information mellan de olika aktörerna ska ske. Det finns även behov av att frågan om medling i högre utsträckning tas med i yttranden från socialtjänsten till åklagaren.

Aktörerna uttrycker även behov av att bilda regionala samverkansgrupper för att utveckla rutiner och för att likrikta hanteringen av medling. Det tas också upp att en förutsättning för samverkan är att de olika aktörer som är inblandade i medling har förtroende för varandra.

¹¹ Observera dock att åtalsunderlåtelse enligt 16 § LUL endast kan bli aktuellt för personer som var under 18 år då de begick brottet.

När det gäller domstolarna nämns att det finns ett behov av att information om medling kommer till domstolens kännedom så att detta ska kunna beaktas av domstolen. Det påpekas också att även domstolarna kan ta upp frågan om medling och ta initiativ till att föreslå medling.

Framgångsfaktorer

Att ha rutiner för att åklagaren ska få information om ärenden på ett strukturerat sätt beskrivs som en framgångsfaktor. Till exempel nämner några aktörer att man kan ha ett system där åklagaren får blanketter från medlingsverksamheten i olika skeden av ett ärende: när det kommit in, när ett förmöte är planerat, när förmötet är genomfört, när medlingen är planerad och när medlingen är genomförd. Tack vare denna information kan åklagaren följa ärendet och t.ex. avvakta med beslut om att väcka åtal så att medling hinner genomföras innan dess.

Kunskap, specialisering och attityder

Problem

Flera aktörer har uppfattningen att det saknas kunskap om medling inom yrkesgrupper där sådan kunskap är viktig för att systemet med medling ska fungera. Polis, åklagare och domare nämns, liksom försvarsadvokater. Den bristande kunskapen gäller flera aspekter av medling: hur den går till, syftet med den och effekterna av den. Det påpekas att utan kunskap kan t.ex. polisen inte informera om medling på ett rättvisande sätt.

Ytterligare något som lyfts upp av flera aktörer är att de upplever att det inom rättsväsendet förekommer negativa attityder och en bristande tilltro till medling, delvis grundad på okunskap. Detta kan t.ex. avspeglas i att frågan till gärningspersonerna huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt formuleras och framförs på ett sätt som inte uppmuntrar till ett samtycke.

Något som också tas upp som ett problem i en mer generell bemärkelse är att det tycks som om rättsväsendets sätt att tänka krockar med medlingen, att den upplevs som främmande inom ramen för rättsprocessen. Det har t.ex. nämnts att det i vissa fall tycks finnas farhågor bland polis och åklagare att medling är något som kan störa rättsprocessen.

Behov

Kopplat till problemet med bristande kunskap påpekar flera aktörer behovet och vikten av att höja kunskapen hos berörda yrkesgrupper. De menar att kunskap om medlingens syfte och om dess effekter t.ex. skulle kunna bidra till att öka motivationen inom polisen att ställa frågan, till att åklagare i större utsträckning tar hänsyn till inställningen till medling inför beslut om att väcka åtal eller meddela åtalsunderlåtelse samt att domstolar i högre grad tar hänsyn till medling när det gäller påföljdsval och straffbestämning.

Framgångsfaktorer

En faktor som av vissa av de tillfrågade aktörerna lyfts fram som betydelsefull för att öka kunskapen hos berörda yrkesgrupper inom rättsväsendet är

specialisering beträffande ungdomsbrottslighet, exempelvis ungdomsrotlar inom polisen och ungdomsåklagare eller s.k. ungdomsteam inom åklagarväsendet. I detta sammanhang kan det nämnas att det enligt Åklagarmyndigheten finns speciella ungdomsåklagare på de flesta åklagarkamrarna.

Organisation

Kommunerna ska enligt SoL kunna erbjuda medling till unga lagöverträdare, men av normeringen på området framgår inte hur det bör organiseras.

Det varierar hur kommunernas medlingsverksamheter är organiserade; i vissa kommuner finns särskilda medlingsverksamheter och i andra utförs medling inom ramen för den ordinarie socialtjänsten. Vissa kommuner har medlare på heltidstjänster, i andra sköts medling som en bisyssla, som knappt förekommer och som det inte finns särskild tid eller särskilda resurser avsatta för.

Behov

Flera aktörer menar att de som medlar bör göra detta som en heltidssyssla, och att det gärna bör finnas fler än en medlare kopplade till samma verksamhet eftersom det annars kan bli för sårbart. Detta innebär att det geografiska området måste vara stort nog för att ge tillräckligt underlag.

Framgångsfaktorer

En framgångsfaktor som tas upp är att medlingen fungerar bättre när någon har medling som en särskild tjänst jämfört med när det ligger på en socialsekreterare som inte är specialiserad.

Styrning och ledning

Som tidigare nämnts finns det normering m.m. för berörda aktörer när det gäller medling vid brott avseende unga lagöverträdare, se avsnittet ”Gällande normering m.m. för huvudaktörerna” ovan.

Problem

Trots befintlig normering m.m. beskriver flera aktörer att de upplever en otydlighet om vad som gäller för respektive myndighet och att frågan om medling ibland tycks hamna mellan stolarna. Det nämns att det saknas tydliga riktlinjer, men ännu mer understryks att det snarare kan handla om bristande information från centrala myndigheter till den lokala nivån. De riktlinjer och liknande som finns är inte kända av alla, likaså finns enligt de som tillfrågats en utbredd okunskap om vad medling är.

Behov

Mot bakgrund av ovanstående framför flera aktörer att det finns behov av mer information och större tydlighet uppifrån, dvs. från respektive central myndighet. Informationen som efterlyses bör enligt aktörerna handla om vad medling är, syftet med medling och effekterna av medling. Det påpekas

också att det finns behov av tydligare riktlinjer som avser varje aktörs respektive ansvar.

Ansvar och central instans

Problem

Flera olika aktörer uttrycker att det är ett stort problem att det inte finns någon central instans som har ett övergripande ansvar för medling. De anger bland annat detta som anledningen till de stora olikheterna mellan kommunerna.

Att det t.ex. inte finns någon centralt anordnad utbildning i medling uppfattas som problematiskt då det leder till att kompetens och kunskap hos medlare sannolikt skiljer sig åt mellan olika kommuner.

Behov

Det finns enligt ett flertal aktörer behov av en central instans som har ett övergripande ansvar för frågor som kvalitetssäkring, utbildning och metodutveckling. Aktörerna menar att detta skulle kunna öka enhetligheten och kvaliteten och därmed öka rättssäkerheten.

Det finns behov av en struktur för utbildning samt för dess innehåll och omfattning, så att medlarna får en enhetlig utbildning.

Vidare framförs att det finns behov av att Socialstyrelsen inom ramen för sitt generella uppdrag att utöva tillsyn över socialtjänsten genomför tillsyn av kommunernas medlingsverksamheter.

Rättssäkerhet

Problem

Flera aktörer anser att det finns problem med medlingen som medför att alla inte behandlas lika. Det handlar t.ex. om olikheterna beträffande organisation och medlarnas utbildning, om brist på rutiner för återkoppling av information mellan olika aktörer och att de avtal som sluts som ett resultat av medling ser olika ut.

Bristande kunskap om medling hos rättsväsendets aktörer samt det faktum att inställningen till medling varierar mellan olika åklagare och åklagarkammare är också sådant som tas upp.

Ett stort problem, som nämnts tidigare, är att samtliga unga lagöverträdare, enligt flera aktörers erfarenheter och bedömningar, inte får frågan huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med dem.

Att det saknas en nationell samordning av medlingen innebär t.ex. att ingen myndighet eller annan instans arbetar med och ansvarar för utbildning på nationell nivå och att det saknas enhetlig kvalitetssäkring, vilket också uppfattas som ett rättssäkerhetsproblem enligt de tillfrågade aktörerna.

Vidare har vissa aktörer pekat på skillnaden att domstolen vid påföljdsval och straffmätning normalt sett endast beaktar att medling är genomförd eller i vart fall inledd, till skillnad mot att det vid åtalsunderlåtelse kan räcka med att beakta gärningspersonens vilja att få till stånd medling. Detta anses av dessa aktörer som problematiskt eftersom medling i vissa fall inte kan

genomföras trots att gärningspersonen vill. Det kan t.ex. handla om att medling betraktas som olämpligt eller att brottsoffret inte vill delta.

Medlingslagen och SoL

Problem

Något som tas upp som ett problem är att flera begrepp i medlingslagen uppfattas som relativt otydliga, t.ex. de som avser medlaren – att denne ska vara kompetent, rättrådig och opartisk.

Medlingen ska vara frivillig från båda parter sida. Några aktörer anser att viljan att delta delvis kan bero på och påverkas av hur medlaren informerar om eller motiverar till att genomföra medling och hur medlingsalternativet ”presenteras”.

Huruvida medling av medlaren bedöms som olämpligt eller lämpligt i det enskilda fallet tas också upp som något som inte bedöms på ett enhetligt sätt.

När det gäller 5 kap. 1 § SoL framförs att det finns ett stort tolkningsutrymme vad gäller att kommunen ska sörja för att medling ”kan erbjudas”, vilket man menar skulle kunna förklara vissa olikheter mellan kommuner. Vissa kommuner erbjuder medling om ett ärende kommer in, men arbetar inte så aktivt för att få in ärenden eller bygga upp kompetens, medan andra kommuner utvecklar en verksamhet och satsar på att informera både om verksamheten och om vad medling är vilket bidrar till att ärenden kommer in.

Behov

Mot bakgrund av ovanstående kommentarer om medlingslagen finns det enligt vissa aktörer behov av att förtydliga den.

Redovisning av enkätresultaten

Kartläggningen av kommunernas arbete med medling har genomförts med hjälp av en enkät till samtliga kommuner.¹²

Enkätfrågorna var uppdelade i tre områden: först frågor om verksamhetens organisation, samverkan med berörda aktörer m.m., sedan frågor om specifika medlingsärenden och avslutningsvis några frågor om bedömningar av problem respektive framgångsfaktorer vad gäller att utveckla medlingsverksamheten.

När det gäller antalet inkomna ärenden respektive genomförda medlingar har ett fåtal frågor ställts om åren 2007–2011. Övriga frågor om de specifika ärenden medlingsverksamheterna haft rör 2011 års ärenden.

Några av enkätresultaten relateras till uppgifter från år 2007, från en kartläggning som Brottsförebyggande rådet genomförde inför att obligatoriet för kommunerna att erbjuda medling infördes [2].

¹² När det gäller storstäderna ställdes enkäten direkt till medlingsverksamheterna i stället för till kommunerna. Till övriga kommuner adresserades enkäten antingen till den adress vi fått besked om från kommunen i fråga eller till kommunens allmänna brevlåda.

Svarsfrekvens och bortfall

Svarsfrekvensen är 77 procent. Bortfallet uppgår således till knappt en fjärdedel, vilket innebär att enkätresultaten inte ger en heltäckande bild av situationen i landet. Det är dock fullt möjligt att göra en beskrivning baserad på de inkomna svaren och få en tillräckligt omfattande bild som en grund för att analysera problem samt behovet av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten.

En genomgång av bortfallet i förhållande till kommunstorlek visar att de minsta kommunerna (med en befolkning på mindre än 10 000 invånare) är överrepresenterade i bortfallet. I bortfallet utgör de minsta kommunerna 36 procent medan denna kategori bland samtliga kommuner uppgår till 26 procent.¹³

Det interna bortfallets storlek varierar mellan olika frågor. Till viss del beror det interna bortfallet på att det i vissa kommuner inom ramen för svarstiden inte gått att ta fram uppgifter om inkomna ärenden och medlingar på den detaljnivå som efterfrågas i enkäten.

Beskrivning av organisation och samverkan m.m.¹⁴

Om organisationen

I 96 procent av de 224 kommuner som besvarat enkäten erbjuds medling på något sätt. De resterande fyra procenten utgörs av de kommuner som svarat att de inte har någon organisation kring att erbjuda medling och en kommun som angett de inte kunnat besvara denna fråga. Några skäl som anges till att medling inte erbjuds är att det inte längre finns någon utbildad medlare i kommunen eller att ett tidigare samarbete har upphört. Andelen kommuner som erbjuder medling år 2007 uppgick enligt Brås kartläggning till 89 procent, dvs. av de kommuner som svarade på frågan. Samtliga uppgifter som rör år 2007 kommer från denna kartläggning.

Den vanligaste organisationsformen är att medlingsverksamheten är en del av den ordinarie socialtjänsten; så ser det ut i 35 procent av kommunerna, se tabell 1 nedan. År 2007 var denna andel 37 procent. Medlingsverksamheten är i dag en särskild egen verksamhet inom socialtjänsten i 25 procent av kommunerna, jämfört med 10 procent år 2007. Andelen kommuner som uppger att de köper tjänsten av en annan kommun eller verksamhet uppgår till 21 procent, år 2007 uppgick denna andel till 7 procent.

¹³ Befolkningssiffrorna avser antal invånare den 31 december 2010, enligt statistik från Statistiska Centralbyrån.

¹⁴ Den första frågan om hur kommunen erbjuder medling har ställts till samtliga kommuner. Resterande frågor som hör till avsnittet om organisation och samverkan har ställts till alla utom de kommuner som angett att de köper tjänsten av annan kommun eller verksamhet samt de som angett att de inte har någon organisation kring att erbjuda medling. Det innebär att 168 kommuner fått dessa frågor.

Tabell 1. Hur är kommunens medlingsverksamhet organiserad?

	Antal	Andel
Som en del av ordinarie socialtjänst	79	35%
I särskild egen verksamhet inom socialtjänsten	56	25%
Köper tjänst av annan kommun/verksamhet	47	21%
Annan lösning	32	14%
Det finns ingen organisation kring att erbjuda medling	9	4%
Kan ej svara	1	0,5%
Totalt	224	

I 35 procent av kommunerna är medlingen en gemensam verksamhet med en eller flera andra kommuner eller stadsdelar. Det finns exempel på kommunövergripande samarbeten med åtta till tio kommuner med både tjänstemanna- och lekmannamedlare. I ett av dessa samarbeten finns en gemensam koordinator och så har varje medverkande kommun en medlingssamordnare. Det finns också exempel på samverkan mellan ett mindre antal kommuner med en gemensam medlare. I vissa kommuner är stödcentrum för unga brottsoffer och medlingsverksamhet en gemensam verksamhet, detta förekommer både inom ramen för kommunövergripande verksamheter som i enskilda kommuners verksamhet.

Det finns också exempel på fjorton kommuner som köper tjänsten av en ideell förening som bedriver medlingsverksamheten i ett län.

I 39 procent av kommunerna har medlarna särskild tid avsatt för medling medan 47 procent uppger att det inte finns särskild tid avsatt. Det är 38 procent av kommunerna som har en särskild budget för medlingsverksamheten medan 46 procent uppger att de inte har det.¹⁵

Om medlarna

Av de 108 kommuner som svarar att de inte samverkar med andra kommuner kring medlingen, har 70 procent en eller två medlare.¹⁶ Tre fjärdedelar av dessa kommuner har enbart tjänstemannamedlare, 15 procent har både tjänstemanna- och lekmannamedlare och resterande 9 procent har enbart lekmannamedlare. Av tjänstemannamedlarna har 23 procent även myndighetsutövande uppgifter.

När det gäller kommunala samarbeten har det inte gått att besvara frågan om antalet medlare i varje enskild kommun eftersom kommunerna gemensamt har tillgång till ett antal medlare; hur många det handlar om beror bland annat på hur många kommuner som ingår i samarbetet. Även frågorna

¹⁵ Resterande andelar har angett att de inte kunnat besvara frågorna eller hoppat över dem.

¹⁶ Detta är dock oavsett hur stor del av en tjänst som medlingen utgör.

nedan om stöd och utbildning avser medlare i de kommuner som har en egen verksamhet.

På frågan om medlarna får kontinuerligt stöd och handledning svarar 55 procent av kommunerna att medlarna får stöd eller handledning eller både och, medan 36 procent uppger att medlarna varken får stöd eller handledning.¹⁷ När det gäller utbildning i medling framgår att av de drygt 240 medlare som svaren avser har 82 procent utbildning i medling vid brott, varav drygt 60 procent har gått den utbildning som Brå tidigare anordnade.

Om samverkan med andra aktörer

När det gäller samarbete så framkommer att de aktörer som flest kommuner uppger att de samarbetar med är polis (88 procent av kommunerna), socialtjänstens individ- och familjeomsorg (85 procent) och åklagare (73 procent), se även tabell 2.

Andra samarbetsparter är skola, kriminalvård, brottsofferjour och stödcentrum för unga brottsoffer, se tabell 2. När det gäller aktörer utöver de ovan nämnda handlar det framför allt om andra medlingsverksamheter som man samverkar med.

I samband med detta har frågan ställts huruvida det finns fungerande rutiner för samarbetet. Av de kommuner som samarbetar med polisen uppger 70 procent att det finns fungerande rutiner. Av de som samarbetar med åklagare och socialtjänst uppger 65 respektive 66 procent av kommunerna att de har fungerande rutiner för samarbetet med dessa parter, se tabell 2.

Tabell 2. Ange vilka aktörer som medlingsverksamheten samverkar med och om det finns fungerande rutiner för samarbetet.

Samarbetspart	Samarbete finns		varav andel med rutiner
	antal	andel	
Polis	148	88%	70%
Åklagare	123	73%	65%
Socialtjänst (ifo)	143	85%	66%
Kriminalvård	64	38%	75%
Skola	73	43%	21%
Stödcentrum för unga brottsoffer	38	23%	100%
Brottsofferjour	53	32%	30%
Annan/andra aktörer	13	8%	77%

Om verksamheten

När det gäller andra rutiner för verksamheten så svarar 77 procent av kommunerna att de har rutiner för dokumentation av medlingsärenden,

¹⁷ Resterande andel kommuner har angett att de inte kunnat besvara frågan eller hoppat över den.

78 procent att de har rutiner för förmedling av ärenden i den egna organisationen och 67 procent att de har rutiner för ärendeförmedling till och från andra aktörer. Rutiner för rekrytering av medlare finns i 26 procent av kommunerna.

Drygt tre fjärdedelar av kommunerna uppger att de sprider information om medlingsverksamheterna och en knapp femtedel svarar att de inte sprider information om verksamheten.

Det skiljer sig åt hur kommunerna hanterar snatterier: 64 procent hanterar snatterier på samma sätt som övriga brott, 17 procent hanterar snatterier på något annat sätt (t.ex. med s.k. ångerkort¹⁸) medan elva procent inte hanterar snatterier överhuvudtaget inom medlingsverksamheten.¹⁹

Några exempel²⁰ på skäl till att hantera snatterier på dessa olika sätt är följande. Skäl som uppges för att hantera snatterier som andra brott är att snatterier ofta är förstagångsbrott samt att det ses som viktigt att markera att ett brott är ett brott även om det är lindrigt – och att det därför är viktigt att reagera på.²¹ Skäl till att hantera snatterier genom s.k. ångerkort kan vara att inte en alltför stor del av medlingsverksamhetens resurser ska gå åt till just snatteriärenden [5]. Skäl som anges för att inte hantera snatterier är att gärningspersonen ofta får stanna kvar i butiken i väntan på polis och vårdnadshavare och då hinner ha ett samtal med personal i butiken. Dessutom leder snatteriet även till kontakt med socialtjänsten. Dessa konsekvenser anses som tillräckliga och därför finns inte behov av att även hantera snatteriet inom ramen för medlingsverksamheten. Man menar att insatserna från samhället bör vara i paritet med hur allvarligt brottet är.²²

Drygt hälften (54 procent) av kommunerna anger att de utesluter vissa brott från att komma i fråga för medling, det handlar i dessa fall framför allt om brott i nära relationer och sexualbrott. I några svar anges att brott mot juridiska personer utesluts. Knappt en tredjedel (30 procent) av kommunerna utesluter inga brott på grund av brottstyp och i flera kommentarer anges att man bedömer lämpligheten i att medla i varje enskilt ärende, några tillägger att man dock iakttar särskild försiktighet exempelvis vad gäller sexualbrott och brott i nära relationer.²³

En femtedel av kommunerna anger att det sker uppföljning med de personer som har deltagit i medling, t.ex. genom att en enkät besvaras eller genom ett uppföljande telefonsamtal. Det är 69 procent av kommunerna som uppger att det inte sker någon uppföljning.

¹⁸ Sammanfattningsvis kan det fungera så att gärningspersonen får gå tillbaka butiken med ett kort där det står vad som snattats och värdet av det samt (om gärningspersonen är under 18 år) som är underskrivet av vårdnadshavaren. Kortet ska även skrivas under av någon ur personalen från butiken.

¹⁹ Den resterande andelen har angett att de inte kan svara eller hoppat över frågan.

²⁰ Obs. att detta alltså inte är en uttömmande uppräknings av skäl till de olika sätten att hantera snatterier på.

²¹ Enkätkommentarer.

²² Enkätkommentar och inhämtande av information direkt från medlingsverksamheter.

²³ Den resterande andelen har antingen angett att de inte kan svara på frågan eller inte besvarat den.

Beskrivning av medlingsärenden

Antal inkomna ärenden och medlingar

Inkomna ärenden

Det är 173 kommuner som har besvarat frågan om antalet inkomna ärenden under år 2011. Det totala antalet inkomna ärenden år 2011 från dessa kommuner uppgår till drygt 3600.²⁴

Nio procent av de svarande kommunerna uppger att de inte har fått in några ärenden alls under år 2011 och 40 procent uppger att de fått in mellan ett och fem ärenden, se tabell 3. Totalt sett är det 64 procent av kommunerna som har fått in högst tio ärenden under år 2011.

Tabell 3. Antal inkomna ärenden år 2011

	Antal kommuner	Andel kommuner
Inga ärenden	15	9%
1–5 ärenden	70	40%
6–10 ärenden	25	14%
11–20 ärenden	23	13%
21–30 ärenden	8	5%
31–50 ärenden	10	6%
51–100 ärenden	13	8%
>100 ärenden	9	5%
Totalt	173	

Socialstyrelsen har relaterat antalet inkomna ärenden till kommunstorlek, varvid det framgår att tre av de kommuner som inte fått in något ärende har fler än 10 000 invånare. Av de kommuner som har fått in högst tio ärenden under förra året har 22 kommuner en folkmängd på över 25 000 invånare. I samband med detta bör det dock noteras att befolkningsstorlek är en av flera faktorer som kan förklara skillnader i brottslighet. Andra faktorer är t.ex. befolkningens åldersstruktur och urbaniseringsgraden [6].

Variationen är stor när det gäller lägst respektive högst antal inkomna ärenden på kommunnivå. Varje år mellan 2007 och 2011 har det förekommit att kommuner inte har haft några inkomna ärenden medan det högsta antalet ärenden i en kommun har varierat mellan 214 ärenden år 2007 och 340 ärenden år 2010. År 2011 var det högsta antalet ärenden i en kommun 339.

²⁴ Med anledning av den stora variationen när det gäller hur många kommuner som kunnat uppges antal ärenden för åren 2007–2010 redovisas inte uppgifter om det totala antalet ärenden per år.

Genomförda medlingar

Det är 153 kommuner som har uppgett antalet genomförda medlingar under år 2011. Det totala antalet genomförda medlingar i dessa kommuner uppgår till 1219.²⁵

Av dessa kommuner har 24 procent inte haft någon genomförd medling alls, och 47 procent haft en till fem genomförda medlingar. Detta innebär att 71 procent av de kommuner som besvarat frågan hade högst fem genomförda medlingar under år 2011.

Tabell 4. Antal genomförda medlingar år 2011

	Antal kommuner	Andel kommuner
Inga medlingar	36	24%
1–5 medlingar	72	47%
6–10 medlingar	10	7%
11–20 medlingar	15	10%
21–30 medlingar	7	5%
31–50 medlingar	9	6%
51–100 medlingar	4	3%
Totalt	153	

Av de kommuner som inte haft några genomförda medlingar under år 2011, har nio en folkmängd på mer än 25 000 invånare. Det är framför allt kommuner med mindre än 50 000 invånare som haft högst fem ärenden under förra året men även elva kommuner med fler än 50 000 invånare.

Högsta antalet medlingar i en kommun under 2011 är 85. Varje år mellan 2007 och 2010 har det förekommit att kommuner inte har genomfört några medlingar. Det högsta antalet medlingar i en kommun har under dessa år varierat mellan 92 medlingar åren 2007 och 136 medlingar år 2009.

När det gäller snatterier hanteras dessa, som nämnts, inte alltid genom medling. Antalet snatterier som hanterades på något annat sätt, t.ex. med s.k. ångerkort, uppgick år 2011 till 133.

2011 års ärenden

Beskrivning av ärenden

På frågan om vilka brottstyper det rörde sig om i 2011 års inkomna ärenden och genomförda medlingar har 147 kommuner svarat.

Misshandel är den vanligast förekommande brottstypen och utgör 39 procent av de inkomna ärendena (967 ärenden) och 34 procent av de genomförda medlingarna (232 medlingar). De två näst största kategorierna är stöld och inbrott samt skadegörelse som utgör 15 procent av de inkomna

²⁵ Liksom när det gäller inkomna ärenden är det stor variation när det gäller hur många kommuner som uppgett antal medlingar under åren 2007-2010, vilket är skälet till att det totala antalet genomförda medlingar under dessa år inte redovisas.

ärendena och en lika stor andel av medlingarna respektive 13 procent av inkomna ärenden och 15 procent av medlingarna under år 2011.

Resterande inkomna ärenden och genomförda medlingar utgörs av olaga hot (sju procent av ärenden och sex procent av medlingarna), rån (fem procent av ärenden och sex procent av medlingar), ofredande (två procent av ärenden och en lika stor andel av genomförda medlingar) samt sexualbrott (en procent vardera av inkomna ärenden och av genomförda medlingar). Resterande andelar utgörs av övriga brott (18 procent av inkomna ärenden och 21 procent av genomförda medlingar).

Eftersom snatterier inte hanteras av samtliga kommuner²⁶ ställdes en separat fråga om inkomna snatteriärenden; antalet uppgick till 820 under år 2011, vilket innebär att det är den näst största brottstypen bland inkomna ärenden.²⁷

Av inkomna ärenden under år 2011 kom två tredjedelar från polisen, 22 procent från socialtjänsten och sju procent från kriminalvården.²⁸

Cirka en tredjedel av de inkomna ärendena ledde till genomförda medlingar. De fyra vanligaste skälen till att inkomna ärenden inte leder till medling uppges vara att gärningspersonen inte vill att medling ska genomföras (dvs. trots att han eller hon har samtyckt till att medlingsverksamheten fick ta kontakt), att den brottsutsatte inte vill delta i medling, att ärendet upplevs som utagerat efter rättegången och att det har gått för lång tid mellan händelsen och att ärendet kom in till medlingsverksamheten.

Det framgår att 86 procent av medlingarna genomfördes före rättegång och resterande 14 procent efter rättegång.²⁹

Drygt 60 procent av medlingarna avslutades med ett avtal mellan parterna och knappt 40 procent avslutades utan avtal.³⁰ Drygt 80 procent av avtalen handlade om parternas framtida beteende gentemot varandra, 9 procent rörde avtal om gottgörelse i form av arbete och 6 procent avslutades med avtal om ekonomisk ersättning för något förstört eller stulet.

Uppgifterna om ålders- och könsfördelning nedan avser genomförda medlingar. När det gäller gärningspersonernas ålder³¹ visar resultaten att andelen i åldern 15–17 år uppgår till två tredjedelar, andelen i åldern 12–14 år utgör 16 procent och andelen 18–20-åringar utgör 15 procent. En procent av gärningspersonerna var under 12 år och två procent var 21 år eller äldre. Drygt tre fjärdedelar av gärningspersonerna var pojkar/män och en knapp fjärdedel var flickor/kvinnor.³²

Av brottsoffren var 65 procent fysiska personer och resterande 35 procent juridiska personer.³³ Av de brottsoffer som var fysiska personer var

²⁶ Totalt 19 kommuner har svarat att de överhuvudtaget inte hanterar snatterier.

²⁷ När det gäller övriga uppgifter i detta avsnitt är snatterierna exkluderade eftersom de hanteras på olika sätt.

²⁸ 143 kommuner har besvarat denna fråga. Resterande fem procent kom bland annat från andra medlingsverksamheter, stödcentrum för unga brottsoffer och skolan.

²⁹ Baserat på 69 kommuners svar som avser 341 medlingar.

³⁰ Baserat på 113 kommuners svar som avser 449 medlingar.

³¹ Baserat på 85 kommuners svar som avser 618 gärningspersoner.

³² Baserat på 98 kommuners svar som avser 740 gärningspersoner.

³³ Baserat på 92 kommuners svar som avser 641 brottsoffer.

42 procent 21 år eller äldre, en tredjedel i 15–17-årsåldern, 13 procent var 12–14 år, 9 procent var 18–20 år och 3 procent var under 12 år.³⁴ Drygt två tredjedelar av brottsoffren var pojkar/män och en tredjedel var flickor/kvinnor.³⁵

Kommer för få ärenden in till medlingsverksamheterna?

En avgörande fråga när det gäller hur medlingsverksamheten fungerar över landet är om det antal ärenden som ”borde” komma in till verksamheterna verkligen kommer in. Att de gör det bygger på att de unga lagöverträdare som erkänt brott eller delaktighet i brott får frågan huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med dem.

Som framgår ovan finns en stor variation i hur många ärenden som kommer in till medlingsverksamheterna, och en relativt stor andel kommuner får in få ärenden, se avsnittet ”Beskrivning av medlingsärenden”.

För att få en uppfattning om hur man i kommunerna ser på volymen av inkomna ärenden har Socialstyrelsen i enkäten frågat om de, mot bakgrund av sin kännedom om ungdomsbrottsligheten i kommunen, bedömer att de får in ett rimligt antal ärenden till verksamheten. På denna fråga kan det givetvis inte ges några exakta kvantitativa svar men däremot kan svaren ge en uppfattning huruvida detta kan anses vara ett problem eller inte, baserat på kommunernas egna bedömningar.

Två tredjedelar svarar att de bedömer att det inte kommer in ett rimligt antal ärenden till medlingsverksamheten, 11 procent uppger att deras bedömning är att de får in ett rimligt antal ärenden och 23 procent att de inte kan bedöma detta.

Den grundläggande orsaken till att man bedömer att man inte får in ett rimligt antal ärenden uppges vara att samtliga unga lagöverträdare som ska bli tillfrågade inte blir det. Till övervägande del nämns polisen i detta sammanhang, men flera kommenterar att även socialtjänsten brister när det gäller att ställa frågan. Många kommenterar även vad de anser ligga bakom detta problem, vilket bland annat uppges vara bristande rutiner, att frågan glöms bort, bristfällig kunskap om syftet med medling, en negativ inställning till medling och att det saknas engagemang. Det nämns även att polisen i vissa fall gör en egen bedömning av om ärenden är medlingsbara eller inte.

Ytterligare något som nämns som ett skäl till att ärenden inte kommer in är att det förekommer att såväl socialtjänst som polis frågar gärningspersoner om medlingsverksamheten får ta kontakt med dem och får samtycke till detta, men att denna information sedan inte förmedlas till medlingsverksamheten.

³⁴ Baserat på 48 kommuners svar som avser 173 brottsoffer.

³⁵ Baserat på 60 kommuners svar som avser 254 brottsoffer.

Bedömningar av framgångsfaktorer, hinder och utvecklingsområden

Enkäten avslutades med tre öppna frågor: faktorer för att medling ska fungera rättssäkert, de största utvecklingsbehoven och hinder för att utveckla medlingsverksamheten.

Nedan redovisas de områden och frågor som togs upp i störst utsträckning i svaren på dessa frågor.

Att alla blir tillfrågade

En förutsättning som många anger som viktig, eller snarare avgörande, för att medlingen ska fungera på ett rättssäkert sätt är att alla unga gärningspersoner verkligen blir tillfrågade om i fall medlingsverksamheten får ta kontakt med dem.³⁶ Som nämnts uppger två tredjedelar av kommunerna att de inte får in ärenden till medlingsverksamheten i så stor omfattning som de bedömer att de borde, dvs. i förhållande till de brott som begås av ungdomar i kommunen. Eftersom medling har en viss ställning i rättsprocessen är detta ett problem. Ytterligare ett problem är att om inte gärningspersonen blir tillfrågad så kommer medling inte heller i fråga för den som blivit utsatt för brottet.

Utöver detta tas upp att det är problematiskt om verksamheter endast får ett litet antal ärenden – eller inga alls – eftersom det då är svårt att hålla verksamheten vid liv och för att det inte byggs upp någon erfarenhet av att medla; utan praktik går det inte att upprätthålla kompetensen.

Exempel på svar och kommentarer kring denna fråga är:

”Medling är ytterst ovanligt. [...] medlarna som kommunen har utbildat har aldrig fått något ärende och nu jobbar de inte kvar. Det är kostsamt att utbilda medlare som aldrig får något uppdrag.”

”Vi har den tid vi behöver till medling men vi behöver få in fler ärenden och skulle behöva utvecklas på området ’att få in fler ärenden’.”

”Ett hinder [för att utveckla medlingsverksamheten] är att polis ofta missar att ställa frågan och medlare kommer därför inte in i ärenden vilket betyder att deras kunskap inte tas tillvara och den enskilde går miste om möjligheten till medling.”

De utvecklingsbehov som tas upp för att lösa detta problem är t.ex. att rutiner måste utvecklas för att se till att frågan ställs. Det behövs mer kunskap om medling och även om skyldigheten att fråga, hos de aktörer som möter unga lagöverträdare. Det nämns också att det exempelvis inom polisen behöver finnas en tilltro till medling.

³⁶ Dvs. i de fall då han eller hon har erkänt gärningen eller delaktighet i den och det inte är fråga om ett offerlöst brott, som t.ex. narkotikabrott eller trafikbrott.

Få eller inga ärenden stimulerar inte kommunerna att utveckla sin medlingsverksamhet och detta beskrivs som något som kan bli en negativ spiral:

”Vi har försökt att få med fler kommuner i samarbetet men dessa har inte varit intresserade då antalet ärenden varit få om ens något. Ökar efterfrågan från rättsväsendet att använda sig av medling så ökar intresset från kommunerna att hitta en lösning. Dessvärre efterfrågar inte rättsväsendet medling i någon högre utsträckning så det är något av moment 22.”

Flera kommentarer åskådliggör medlingsverksamheternas arbete med att informera om sin existens och om andra aktörers skyldighet att fråga, man formulerar sig t.ex. i termer av att ”sälja in” medling till polis, socialtjänst, åklagare och frivård genom återkommande information. Flera uttrycker också att de arbetar med att motivera polisen och socialtjänsten till att ta sitt ansvar och ställa frågan. Ett exempel är följande svar när det gäller utvecklingsbehov:

”Marknadsföring av verksamheten. Ständig marknadsföring och information krävs för att påminna om att medlingsverksamheten finns.”

Samverkan

Ett annat område som lyfts fram som betydelsefullt för att medling ska kunna fungera rättssäkert är fungerande samverkan mellan de berörda parterna. De samarbetsparter som framför allt nämns är polis, socialtjänst och åklagare men även frivården, skolan och brottsofferjourer.

Vikten av att det finns tydliga rutiner för samarbetet tas upp. Många svarar också att detta är ett av de områden där man ser behov av utveckling.

Hinder som nämns när det gäller att utveckla medlingsverksamheterna är bland annat att det upplevs som om det finns ett bristande intresse för medling och en bristande tilltro till medling inom rättsväsendet. För vissa handlar samverkan delvis eller i hög grad om att påminna om medling och om medlingsverksamheten.

När det gäller samverkan tas även frågan om kommunövergripande och regional samverkan upp som en möjlig faktor för att utveckla medlingen. I en kommentar framhålls t.ex.:

”... vinsten av att flera kommuner går samman för att ha möjlighet att anställa en medlare. På så vis ges även små kommuner möjligheten att ha en medlingsverksamhet med en erfaren medlare.”

Utbildning

Utbildningsfrågan hör också till de områden som återkommer i enkätsvaren när det gäller utvecklingsbehov och hinder för utveckling av medlingsverksamheten.

Det tas upp att det behövs medlare med adekvat utbildning och att det finns behov av bättre tillgång till utbildning och fortbildning samt att utbild-

ningen borde vara mer enhetlig vilket skulle bidra till att den medling som kan erbjudas i sin tur blir mer enhetlig.

Hinder som nämns i detta sammanhang är att det i dag finns få utbildningsplatser och att utbildningarna är dyra.

Organisation

Hur medlingsverksamheten organiseras är också en av de frågor som berörs i relativt hög grad.

Faktorer som nämns som viktiga för en fungerande medling är att den ska vara en särskild verksamhet, att medlarna har tillräckligt med tid för medling avsatt i sina tjänster, att kommunen satsar resurser samt att det finns en särskild budget för medlingsverksamheten. Något annat som tas upp som positivt för att utveckla medlingsverksamheten är samverkan mellan kommuner (se ovan).

Resursbrist tas av relativt många upp som ett hinder för att utveckla verksamheten. Andra hinder som nämns är personalomsättning och omorganiseringar. Det nämns också att det kan bli sårbart för de kommuner som har en (1) medlare. Det tas även upp att utan avsatt tid blir medling inte prioriterat. Att kombinera en medlingstjänst med myndighetsutövande uppgifter kan vara problematiskt eftersom myndighetsutövningen prioriterar sig själv:

"De som utför medling har flera arbetsuppgifter, bland annat myndighetsutövning vilket alltid prioriteras."

Nationell samordning

Ett område som tas upp som viktigt för att medlingsverksamheten ska vara rättssäker är behovet av en nationell samordning – ett nationellt och övergripande ansvar för frågan om medling. Ansvarsområden som nämns för en nationell samordningsfunktion är stöd till utveckling och utbildning samt att tydligt kommunicera varje aktörs uppdrag och ansvar. Ett nationellt ansvar skulle främja enhetligheten och att kvaliteten på verksamheterna bättre skulle kunna säkerställas samt att frågan om medling skulle kunna drivas framåt. Det nämns också att en huvudman skulle kunna ha mandat att påtala brister och föreslå åtgärder. Det har även tagits upp att det övergripande ansvaret för medling borde ligga inom rättsväsendet.

Ärendehantering

I svaren på de öppna frågorna tas även aspekter upp som har med själva ärendehanteringens att göra.

Att ärenden bör hanteras skyndsamt är en av dessa. Det handlar då om att tillfråga gärningspersonen så snart som möjligt efter brottet, att – vid samtycke till kontakt – överlämna ärenden till medlingsverksamheten snarast möjligt och att sedan hela hanteringen av medlingsärendet sker skyndsamt.

Det nämns också behov av bättre rutiner för dokumentation samt behov av att utveckla statistikföring och uppföljning.

Medlingen och parterna

Slutligen fokuserar vissa svar på själva medlingen och de inblandade parterna. Delvis handlar det om sådant som tas upp i medlingslagen, som vikten av att medlaren är opartisk och kompetent, att medlingen ska vara frivillig för både gärningsperson och brottsutsatt och att den ska ske skyndsamt. Vikten av väl genomförda förmöten tas också upp och att det kan behövas flera förmöten innan medling genomförs. Det kan även nämnas att det har kommit synpunkter såväl på att medling bör genomföras före rättegång som på att det bör genomföras efter rättegången.

Avslutande diskussion om resultaten

I detta avsnitt diskuteras de resultat som Socialstyrelsen bedömt vara de viktigaste. Både den tidigare resultatredovisningen och nedanstående avsnitt fokuserar på de problem och svårigheter som vi sett.

Vi vill dock framhålla att dessa problem och svårigheter inte gäller samtliga kommuner och verksamheter, det finns även resultat och kommentarer som visar på verksamheter med god samverkan med andra aktörer, med fungerande ärendeflöde och rutiner för bland annat återkoppling av information. Likaså finns kommunövergripande och regionala samarbeten som beskrivs som väl fungerande.

Nedan kopplas resultaten av uppföljningen till de övergripande frågeställningar som nämns i inledningen:

- Erbjuder alla kommuner medling?
- Är den medling som erbjuds relativt likartad över landet?
- Förmedlas ett rimligt antal ärenden till medlingsverksamheterna, dvs. i förhållande till det antal brott som begås av unga lagöverträdare?

Vissa resultat kopplas även till några av de faktorer som Brå bedömt behövs för att utveckla en fungerande och bärkraftig medlingsverksamhet.

I samband med denna avslutande diskussion vill vi peka på att några av resultaten av uppföljningen överensstämmer med vissa av slutsatserna i avhandlingen *Ett brott – två processer: medling vid brott och unga lagöverträdare i straffprocessen* som lades fram våren 2011.³⁷ I avhandlingen framhålls på s. 264 att ”Medlingen i Sverige behöver ett tydligare stöd på nationell och regional nivå.”³⁸ Angående rättssäkerheten påpekas på s. 256 bland annat att: ”Ett av huvudskälen till att medling gjordes obligatoriskt för kommunerna att erbjuda unga upp till 21 var rättssäkerheten. [...] Rättssäkerheten blir inte uppfylld om inte verksamheten kvalitetssäkras” [7].

³⁷ Marklund, 2011.

³⁸ Marklund, 2011, s. 264.

Erbjuder samtliga kommuner likartad medling över hela landet?

Detta avsnitt rör de två första övergripande frågeställningarna, dvs. om samtliga kommuner erbjuder medling och om den medling som erbjuds är relativt likartad.

Av resultaten framgår att fyra procent av de kommuner som svarat på frågan hur medlingsverksamheten är organiserad väljer svarsalternativet: "Det finns ingen organisation kring att erbjuda medling." I kommentarerna till detta svar anges t.ex. att skälet är att de inte (längre) har någon utbildad medlare och att tidigare samarbete kring medling har upphört. Några kommenterar också att organisationsfrågan kommer att ses över, t.ex. möjligheten att samarbeta eller att köpa in tjänsten.

Beträffande frågeställningen om medlingen är relativt likartad över landet framgår av resultatredovisningen att det finns olikheter när det gäller flera aspekter. Bland annat framgår att organisationen av medling skiljer sig åt, likaså när det rör om det finns rutiner eller inte för t.ex. ärendeförmedling och om medlarna får kontinuerligt stöd och handledning. Det finns också skillnader när det gäller om det finns särskild tid avsatt för medling och huruvida det finns en särskild budget för medling.

Snatterier hanteras på olika sätt: i en majoritet av kommunerna sker detta på samma sätt som för övriga brottstyper, men det förekommer också att snatterier hanteras på ett förenklat sätt (t.ex. genom s.k. ångerkort). Det finns även medlingsverksamheter som överhuvudtaget inte hanterar snatterier.

Huruvida några brottstyper utesluts från att komma i fråga för medling eller inte skiljer sig också åt. I en del kommuner utesluts sexualbrott och brott i nära relationer medan man i andra kommuner bedömer lämpligheten i varje enskilt ärende, oavsett brottstyp. Det skiljer sig också åt mellan medlingsverksamheterna vad gäller om man avslutar medlingarna med att ett avtal ingås mellan parterna eller inte.

Ärendeflödet till medlingsverksamheterna

Den tredje frågeställningen är huruvida det kommer in ett rimligt antal ärenden till medlingsverksamheterna.

Som framgår av redovisningen ovan inkom drygt 3600 ärenden till medlingsverksamheterna år 2011, enligt svar från 173 kommuner. År 2010 var motsvarande siffra drygt 3700, baserat på svar från 148 kommuner. Med tanke på att samtliga kommuner inte svarat så bör det dock påpekas att det totala antalet ärenden som faktiskt kom in till samtliga kommuner alltså sannolikt överstiger dessa siffror.³⁹

Det framgår även att 15 kommuner inte fick in några ärenden överhuvudtaget och att 70 kommuner fick in mellan ett och fem ärenden (per kommun) under år 2011, varav några kommuner inte hör till de minsta vad gäller invånarantal.

³⁹ Andelen kommuner som anger antal inkomna ärenden för år 2011 uppgår till 60 procent av Sveriges samtliga kommuner och motsvarande andel för år 2010 uppgår till 51 procent.

Att bedöma vad som är ett ”rimligt” antal ärenden innebär stora svårigheter. Att relatera antalet ärenden som kommer in till medlingsverksamheterna till uppgifter ur kriminalstatistiken över lagförda personer ger inte något svar på detta. Framför allt handlar svårigheten om att de gärningspersoner som ska tillfrågas huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med dem ska ha erkänt gärningen eller delaktighet i den, vilket är något som inte framgår av statistiken. Det finns inte heller uppgifter i kriminalstatistiken om antalet gärningspersoner under 15 år, som också ska tillfrågas i de fall de erkänt gärningen eller delaktighet i den. Dessutom redovisas inte statistiken över lagförda personer på kommunnivå, vilket gör att det inte är möjligt att relatera till antalet inkomna ärenden per kommun.

Trots dessa förbehåll kan det vara intressant att se på lagföringsstatistiken för att få en bild av vilken volym brottsligheten handlar om. År 2010 lagfördes drygt 17 200 personer i åldersgruppen 15–20 år för brott mot brottsbalken.⁴⁰ Genom att begränsa uppgifterna till brott mot brottsbalken och således utesluta trafikbrott och narkotikabrott faller en stor del av de offerlösa brotten bort, för vilka medling inte kan komma i fråga.

För att göra det möjligt att relatera uppgifterna om antalet inkomna ärenden till lagföringsstatistiken skulle det dock behöva göras en bedömning av hur stor andel av de som lagförs som har erkänt brottet eller delaktighet i det. Det skulle dessutom behövas uppgifter om antalet inkomna ärenden från samtliga kommuner.

Som tidigare nämnts ställdes en fråga i enkäten om parterna bedömer att de får in ett rimligt antal ärenden som skulle kunna bli aktuella för medling. En majoritet av kommunerna (två tredjedelar) svarar att de bedömer att det inte kommer in ett rimligt antal ärenden. Detta problem togs även upp i de bedömningar och synpunkter som hämtats in från ett antal aktörer, bland annat från rättsväsendets myndigheter på lokal nivå, se avsnittet ”Att ställa frågan och få in ärenden till medlingsverksamheten”.

Trots de konstaterade svårigheterna att ta fram en siffra på hur många gärningspersoner som borde tillfrågas, konstaterar Socialstyrelsen mot bakgrund av ovanstående resultat att det kan vara så att det kommer in alltför få ärenden till medlingsverksamheterna, även om detta inte kan sägas gälla samtliga kommuner. Som beskrivits tidigare kan detta i förekommande fall bero på att personer som ska få frågan huruvida medlingsverksamheten får ta kontakt med dem inte tillfrågas.

Resultat i förhållande till Brås samlade bedömning

En del av resultaten kan relateras till vissa faktorer som Brå har lyft fram som betydelsefulla för en bärkraftig medlingsverksamhet [2], se avsnittet ”Brås bedömning av medlingens framtid”.

Två av dessa faktorer är huruvida medlarna har särskild tid avsatt för medling och om det finns någon särskild budget för medlingsverksamheten. När det gäller avsatt tid uppger 39 procent av kommunerna att medlarna har detta medan 47 procent uppger att det inte finns särskild tid avsatt för med-

⁴⁰ Siffran avser lagföringar efter huvudbrott.

ling. En särskild budget för medlingsverksamheten finns enligt enkätresultaten i 38 procent av kommunerna medan detta inte finns i 46 procent av kommunerna.

Andra faktorer var att det skulle finnas rutiner för bland annat dokumentation av medlingsärenden och för ärendeförmedling, såväl internt som med de instanser som förmedlar ärenden. När det gäller rutiner för dokumentation av medlingsärenden så svarar 77 procent av kommunerna att de har det, 78 procent uppger att de har rutiner för förmedling av ärenden i den egna organisationen och 67 procent att de har rutiner för ärendeförmedling till och från andra aktörer.

Etablerade samarbetsrutiner med i första hand polis, åklagare och socialtjänst samt kriminalvård lyfts också upp som betydelsefullt. När det gäller detta visar resultaten att 70 procent av de som har samarbete med polisen anger att det finns fungerande rutiner för samarbetet. Motsvarande resultat som gäller de övriga aktörer som nämns är följande: 66 procent av de som samarbetar med socialtjänstens individ- och familjeomsorg uppger att de har fungerande rutiner, 65 procent av de som samarbetar med åklagare uppger samma sak och 75 procent av de som samarbetar med kriminalvården anger att det finns fungerande rutiner för samarbetet.

Analys och slutsatser

Sedan 1990- talet har socialtjänstens roll i arbetet med unga lagöverträdare successivt förändrats. Det som tidigare benämndes överlämnande till vård inom socialtjänsten, innebar i princip att socialtjänsten själv avgjorde vilka insatser som skulle göras. Detta har ersatts av ett system där de straffrättsliga principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens fått ett allt större genomslag. Ett exempel är att socialtjänsten har ålagts att direkt verkställa påföljden ungdomstjänst.

Denna utveckling har medfört att förutsättningarna för att domstolen ska besluta om överlämnande till vård inom socialtjänsten (numera kallad ungdomsvård) har skärpts. Samtidigt finns behandlingstanken kvar och socialtjänsten har en central roll i arbetet med ungdomar som begår brott.

Sedan den 1 januari 2008 är det obligatoriskt för kommunerna att erbjuda medling till unga lagöverträdare. Uppföljningen som redovisas i föreliggande rapport avser, i enlighet med regeringsuppdraget, kommunernas arbete med medling. Då en fungerande medlingsverksamhet bland annat är starkt beroende av kommunernas samarbete med polis och åklagare (dvs. utöver med socialtjänsten) anser Socialstyrelsen det nödvändigt att denna slutredovisning av uppdraget även omfattar aspekter som berör rättsväsendets myndigheter.

Obligatoriet för kommunerna att erbjuda medling infördes, som tidigare nämnts, framför allt av rättviseskäl, dvs. att unga lagöverträdare och brottsoffer skulle kunna erbjudas medling på lika villkor i hela landet. Intentionen var bland annat att medling skulle få en mer framträdande roll i rättssystemet. Mot bakgrund av detta är det viktigt att samtliga gärningspersoner som bör tillfrågas om samtycke till att medlingsverksamheten får ta kontakt med dem verkligen tillfrågas. Detta, liksom att utveckla medlingsverksamheten, är angeläget ur rättsäkerhetssynpunkt i och med att medling har en viss ställning i rättssystemet. Det är även viktigt ur ett brottsförebyggande och ett brottsofferstödande perspektiv eftersom syftet med medling är att gärningsmannen ska få ökad insikt om brottets konsekvenser och att brottsoffret ska ges en möjlighet att bearbeta sina upplevelser av brottet (3 § medlingslagen).

Det har gått fyra år sedan obligatoriet trädde ikraft och mot bakgrund av de resultat som redovisas i föregående avsnitt bedömer Socialstyrelsen att medlingen inte har den plats och spelar den roll som intentionen var.

Att medling ska fungera och kunna utvecklas förutsätter att såväl kommunerna som rättsväsendets aktörer tar sitt respektive ansvar. Det förutsätter också att Domstolsverket, Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen tar sitt respektive ansvar på nationell nivå. Socialstyrelsen konstaterar att det finns behov av information och kunskap från central nivå till lokal nivå från de berörda myndigheterna. Det handlar om information om rådande reglering och vad som faller inom respektive aktörs ansvarsområde. Det handlar också om att sprida kunskap om vad

medling är och om syftet med det samt vilken nytta medling kan göra för de inblandade parterna. Det fortsatta arbetet med att utveckla medlingen bör också fokusera på medlingens brottsofferperspektiv.

Tillsyn av kommunernas medlingsverksamheter faller inom ramen för Socialstyrelsens ansvar för tillsyn av socialtjänstens verksamheter. En begränsande faktor för tillsyn och att medling då ska kunna spela den roll som det är tänkt är dock att Socialstyrelsens tillsynsansvar enbart berör kommunerna (ansvaret att kunna erbjuda medling).

Socialstyrelsen ser denna uppföljning som ett underlag för ett fortsatt arbete. Det finns behov av att ytterligare underlag tas fram för att formulera konkreta förslag på åtgärder som kan stödja och utveckla medlingen. En viktig del i detta är att berörda myndigheter inom rättsväsendet belyser problem och behov inom sina respektive områden. Socialstyrelsen är beredd att delta i det fortsatta arbetet eftersom det är viktigt med ett helhetsperspektiv på frågan om medling. Det är också angeläget att ta del av praktikers erfarenheter samt att beskriva goda exempel på t.ex. samverkan inom medlingsarbetet såväl mellan kommuner som mellan medlingsverksamheten och polis och åklagare.

Behovet av ytterligare underlag omfattar t.ex. att se över de olika parternas roller och ansvar och att kartlägga hur omfattande problemet i realiteten är när det gäller att alla gärningspersoner inte får frågan om medlingsverksamheten får ta kontakt med dem. En aspekt som då skulle behöva belysas är hur stor andel av de unga gärningspersonerna som erkänner brott eller delaktighet i brott eftersom detta är en förutsättning för att de ska bli tillfrågade. Den typen av uppgifter behövs för att kunna göra en säkrare bedömning av om det kommer in för få ärenden till medlingsverksamheterna.

Även frågor om kvalitetssäkring av verksamheterna, behov av lokal uppföljning och utveckling av samverkan på olika nivåer behöver belysas, liksom frågan om behov av och förutsättningar för ett nationellt stödsystem för medlingsverksamheterna.

Även om Socialstyrelsens uppdrag inte omfattat att belysa forskning om medling och effekterna av medling vill vi slutligen lyfta fram behovet av forskning för att få ett starkare kunskapsstöd som en utgångspunkt för att fortsätta utveckla medlingen. Det behövs svenska utvärderingar av medlingens effekter, med fokus på effekter för såväl gärningspersoner som brottsut-satta.

Referenser

1. Medling igår, idag och i morgon. En kort skrift om medling vid brott. 2008.
2. Medling vid brott. En sammanfattning av Brås femåriga regeringsuppdrag. 2008.
3. Kan kommunerna erbjuda medling när unga under 21 år begått brott? Länsstyrelsens enkätundersökning om kommunernas medlingsverksamhet för unga lagöverträdare. Rapport 2009:15. 2009.
4. Barn och unga som begår brott: handbok för socialtjänsten. Stockholm: Socialstyrelsen; 2009.
5. Odén, N. Medling vid brott: en handbok. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ); 2007.
6. Att tänka på vid tolkning av skillnader mellan, län, kommuner eller stadsdelar. [cited 2012-02-08]; Available from: http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=85&module_instance=4
7. Marklund, L. Ett brott - två processer: medling vid brott och unga lagöverträdare i straffprocessen. Uppsala: Uppsala universitetstryckeri; 2011.

Bilaga

Del I. Frågor om organisation och samverkan mm.

1. Hur är kommunens medlingsverksamhet organiserad?
2. Är medlingen en gemensam verksamhet i samarbete med andra kommuner eller stadsdelar?
3. Hur många medlare har kommunen?
4. Frågor om vissa aspekter av organisationen av verksamheten.
(Medlingssamordnare, avsatt tid, särskild budget)
5. Vad har medlarna för utbildning på högskolenivå?
6. Vad har medlarna för utbildning specifikt i medling vid brott?
7. Vilka rutiner finns för medlingsverksamheten?
(För rekrytering, dokumentation och intern respektive extern ärendeförmedling)
8. Får medlarna kontinuerligt stöd och handledning?
9. Sprider medlingsverksamheten information om sin verksamhet?
10. Ange vilka aktörer som medlingsverksamheten samarbetar med och om det finns fungerande rutiner för samarbetet.
11. Finns det någon samverkansgrupp?
12. Hur hanteras snatterier?
13. Utesluts några brottstyper från att komma i fråga för medling?
14. Finns det någon övre åldersgräns för vilka gärningspersoner som medlingsverksamheten tar emot?
15. Sker det någon uppföljning med de personer som har deltagit i medling?

Del II. Frågor om ärenden.

16. Hur många ärenden (utöver snatterier) kom in till medlingsverksamheten under följande år? *(Avser åren 2007-2011)*

17. Hur många medlingar (utöver snatterier) genomfördes under följande år?
(Avser åren 2007-2011)

18. Hur många ärenden som rörde snatterier kom in under följande år och hur hanterades de? *(Avser åren 2007-2011)*

19. Bedömer ni att det år 2011 inkom ett "rimligt" antal ärenden till medlingsverksamheten?
(Mot bakgrund av att alla unga lagöverträdare under 21 år som erkänt brott eller delaktighet i brott ska tillfrågas om medlingsverksamheten får ta kontakt med dem.)

Fråga 20 besvaras av dem som svarat "Nej" på fråga 19:

20. Bedömer ni att detta gäller generellt eller att det framför allt gäller vissa åldersgrupper bland unga lagöverträdare?

21. Från vilka aktörer kom 2011 års ärenden?

22. Hur många förmöten hölls med gärningspersoner respektive brottsoffer under år 2011?

23. Hur såg fördelningen av brottstyper ut när det gällde inkomna ärenden respektive genomförda medlingar år 2011?

24. Vilka är de främsta skälen till att inkomna ärenden inte leder till medling?

25. Vilka är de vanligaste skälen till att medlaren bedömer att medling inte är lämpligt?

26. Ange gärningspersonernas kön

27. Ange gärningspersonernas ålder

28. Hur många av brottsoffren var fysiska personer respektive juridiska personer?

29. Ange brottsoffrens kön

30. Ange brottsoffrens ålder

31. Hur många medlingar under år 2011 avslutades med någon typ av avtal mellan parterna?

32. När i rättsprocessen genomfördes medlingarna?
33. Hur många gärningspersoner under 2011 fick åtalsunderlåtelse?

Del III. Avslutande frågor.

34. Vilka är enligt er bedömning de viktigaste faktorerna för att medling ska fungera på ett rättssäkert sätt?
35. Vilka är enligt er bedömning de största utvecklingsbehoven vad gäller er medlingsverksamhet?
36. Om ni bedömer att det finns hinder för att utveckla er medlingsverksamhet, beskriv vilka dessa är.
37. Uppgiftslämnare
38. Eventuella övriga kommentarer