

Kriminologiska institutionens remissvar på *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15) samt Effektivare insatser mot ungdomsbrottsligheten (Ds 2010:9)*. Ju2010/2161/PO

Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15)

Enligt direktiven ska Utredningen mot kriminella grupperingar föreslå åtgärder för att "förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar" och "underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar". Uppdraget sker inom ramen för regeringens satsning mot den grova organiserade brottsligheten. Bekämpandet av denna brottslighet utgör därmed målet för utredningens förslag.

Den grova organiserade brottsligheten är ett konstant vagt och undflyende fenomen. Det gäller beskrivningen i såväl tidigare utredningar som i SOU 2010:15. Forskning som pekar på att den organiserade brottsligheten är betydligt mindre organiserad än som antas i den politiska och mediala debatten eller begreppets olämplighet för forskning och åtgärder tas inte upp.¹ Utredningen ger inte heller någon användbar definition som skulle kunna underlätta granskningen av förslagen. Att utredningen famlar kan även utläsas av de olika begrepp som förekommer i utredningen och som ibland ses som identiska med "den grova organiserade brottsligheten" och ibland som orsak till fenomenet: "den organiserade brottsligheten", "kriminella nätverk", "kriminella grupperingar", "kriminell livsstil", "gängrelaterad brottslighet" och "allvarlig brottslig verksamhet". Utredningen skriver även (s. 173 f.) att det saknas entydiga definitioner av begreppen och därför även statistik som skulle kunna ange hur stort problemet är.

De förklaringar som ges till den grova organiserade brottsligheten är bl.a. globalisering, kommunismens fall i Östeuropa, den stora och ökande ungdomsarbetslösheten samt "en mycket negativ utveckling" av återfall bland kriminellt belastade unga.

¹ Se t.ex. Invaldsen, K. & Lundgren Sørli, V. (red.), *Organised Crime. Norms, markets, regulation and research*. Unipub, Norway, 2009, samt Korsell, L., Skinnari, J. & Vesterhav, D., *Organiserad brottslighet i Sverige*. Malmö: Liber, 2009.

Om dessa förklaringar är korrekta eller åtminstone rimliga, implicerar de helt andra typer av åtgärder än insatser mot unga i riskzonen. Inblandningen av människor från andra länder i den grova organiserade brottsligheten kan knappast påverkas av tidiga insatser mot unga i Sverige. Om ungdomsarbetslösheten ligger omkring 25 procent och enligt utredningen riskerar öka, förefaller det vara arbetstillfällena som ska vara föremål för kriminalpolitiken. Om den kraftiga ökningen av återfall bland unga, som varken redovisas i rapporten eller framgår särskilt väl av återfallsstatistiken, skulle vara en orsak till den ökande grova organiserade brottsligheten, måste man först visa att det inte rör sig om ett problem i tolkningen av kriminalstatistiken. Ungdomsbrottsligheten har minskat kraftigt sedan 1970-talet. Minskningen kan förväntas falla främst på dem med måttliga risker för fortsatt och grövre brottslighet. Om lågriskgruppens återfall minskar, kommer den mer belastade gruppen att bli mer dominerande i återfallsstatistiken. *Andelen* som återfaller kan öka samtidigt som *antalet* minskar.

Utredningen går igenom tidigare utredningar om organiserad brottslighet och även insatser av myndigheter på nationell och lokal nivå. Det mest slående med genomgången är att så få effekter rapporteras från olika projekt. Samarbetet mellan myndigheter sägs ha utvecklats, lagföringarna har ökat, och insatser från polisen påstås ha gett viktiga signaler till unga. Det framgår dock inte om den grova organiserade brottsligheten på något sätt påverkats. Från ett samarbetsprojekt mellan polisen och socialtjänsten, MUMIN, rapporteras framgång: "Denna snabba utrednings- och påföljdskedja har visat sig vara en viktig metod för att stoppa missbruk och förhindra fortsatt kriminalitet" (s.71 f.). Utredningen borde ha byggt vidare på ett så tydligt framgångsrikt projekt – särskilt som det inte rapporteras så många sådana i den vetenskapliga litteraturen. Sammanfattningsvis drar inte utredningen några slutsatser från tidigare utredningar och insatser, inklusive från Brottsförebyggande rådets många studier om organiserad brottslighet, som skulle kunna ligga till grund för utredningens egna förslag.

Utredningens huvudförslag är att åtgärder som individuella behandlingsplaner, satsningar på tonårspojkar i de mest utsatta bostadsområdena och tidiga omhändertaganden ska sättas in

mot unga som befinner sig i riskzonen för att rekryteras till den grova organiserade brottsligheten. En förutsättning för sådana åtgärder är att de som befinner sig i riskzonen kan identifieras. Brottsförebyggande rådet föreslås få ett särskilt uppdrag att "utarbete en riskbedömningsmanual som de sociala insatsgrupperna kan använda i sitt arbete med att identifiera unga som riskerar därutöver att utveckla en kriminell livsstil".

Denna typ av riskbedömningar låter sig av flera skäl inte göras. För det första har befintliga bedömningsinstrument dålig prediktionsförmåga.² De identifierar genomgående för många falska positiva, d.v.s. personer som senare inte uppvisar det oönskade beteendet. Åtgärder mot dessa falska positiva är kostsamma och riskerar att få negativa effekter genom stämpling.

För det andra är det som ska prediceras alltför lågfrekvent eller för obestämt. En holländsk studie framhåller att även med en vid definition av organiserad brottslighet så hamnade mindre än en procent av de unga som lagförts för brott i denna typ av brottslighet.³ Även utredningen pekar på nätverkens lösliga karaktär, och forskning ger bilden av tillfälliga och icke stabila sammanslutningar.⁴

För det tredje visar utländska studier att de som återfinns i den organiserade brottsligheten inte sällan börjar en brottslig karriär relativt sent i livet och utan att ha den bakgrund som ofta finns hos dem som hamnar i upprepad, "vanlig" brottslighet.⁵ Dessa resultat pekar tydligt på ytterligare svårigheter att tidigt peka ut vissa personer som har en särskilt risk för att bli del av den grova organiserade brottsligheten.

² Tham, H. & von Hofer, H. "Individual prediction and crime trends." *European Journal of Criminology*, vol. 6, nr 4, 2009.

³ Kleemans, E. & de Poot, Ch. "Criminal careers in organized crime and social opportunity structure." *European Journal of Criminology*, vol. 5, nr 1, 2008.

⁴ Sarnecki, J. *Delinquent Networks. Youth Co-Offending in Stockholm*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001. Johansen, P.O. *Netzwerk I gråzonen. Et perspektiv på organisert kriminalitet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.

⁵ Kleemans & de Poot, 2008. van Koppen, V., de Poot, Ch., Kleemans, E. & Nieuwbeerta, P. "Criminal trajectories in organized crime." *British Journal of Criminology*, 50, 102-123, 2010.

För det fjärde avgränsar utredningen dem som ska vara föremål för prediktionen från den andra utredning som omfattas av remissen, Ds 2010:9. Denna utredning tar sikte på dem som riskerar utveckla en vanekriminell livsstil "som inte kommit riktigt lika långt i den kriminella karriären". Det måste ses som ytterst svårt att göra denna distinktion mellan de två grupperna, de som riskera hamna i vanekriminalitet respektive den grova organiserade brottsligheten. Det är det särskilt om man vill kunna sätta in åtgärderna tidigt. Att det tycks röra sig om mycket tidiga insatser impliceras av bilden på framsidan av betänkandet SOU 2010:15 – småbarn som prediceras för grov organiserad brottslighet redan på dagis.

Om man nu antar att man kan tidigt predicera de unga som så småningom hamnar inom den grova organiserade brottsligheten – vilket man alltså inte kan – vad ska då myndigheterna göra med dessa pojkar utöver vad de redan gör? På vilket sätt skiljer sig utredningens förslag om lokala poliser, yrkesträning, arbete och fritidssysselsättning, samarbete mellan myndigheter, insatser av ideella organisationer och andra delar av samhället samt "tidiga, tydliga och samordnade insatser" från alla tidigare utredningar om ungdomsbrottsligheten?

Ett av de få konkreta förslag som utredningen ger är att sekretesslagen ska luckras upp, så att socialtjänsten ska få "möjlighet att till polisen lämna ut vissa uppgifter om unga under 21 år som kan befaras hamna i kriminalitet" (s. 13). Nu är det knappast så att polisen inte känner till dessa unga i riskzonen innan de är 21 år. Socialtjänsten känner också till dem. De som växt upp under svåra förhållanden och som tidigt startat med kriminalitet är med få undantag kända för myndigheterna.⁶ Detta är inte något problem. Det är däremot frågan vad man ska göra. Vad ska polisen göra med den kunskap som erhållits genom uppluckrad sekretess om att en pojke haft en svår uppväxt och tidigt börjat använda droger?

Grundproblemet med utredningen är att den bygger på en inte särskilt rimlig föreställning om orsakerna till den grova organiserade brottsligheten. Länken till en rekryteringsbas av unga män från utsatta bostadsområden och med bristande resurser i uppväxtfamiljen är för

⁶ Lenke, L. "Ungdomsbrott och återfall, 1969-1975." *Rättsstatistisk årsbok 1977*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

uttänjd och för indirekt för att föreslagna insatser ska få någon märkbar effekt på den grova organiserade brottsligheten. Det kan även ifrågasättas om den grova *organiserade* brottsligheten främst har behov av dessa unga män, som tydligen konkurrerats ut på den legala arbetsmarknaden. Givet ungdomsbrottslighetens allmänna *minskning* sedan 1970-talet⁷ under senare decennier är det inte heller rimligt att rekryteringsbasen skulle kunna förklara den påstådda *ökningen* av den grova organiserade brottsligheten.

Grov organiserad brottslighet förstås bättre som ett marknadsfenomen, där efterfrågade varor och tjänster, legala eller illegala, tillhandahålls till olika delar av samhället. De villkor som allmänt sett gäller för marknader gäller också för den organiserade brottsligheten. Ett exempel från Brottsförebyggande rådets utvärdering av insatser mot den organiserade brottsligheten kan illustrera detta.⁸ En av de få framgångsrika insatserna som rapporteras i utvärderingen rör ett projekt där olika myndigheter samverkade för att minska smuglingen av röd diesel från Finland till Sverige. Enligt polisen har den illegala införseln upphört eller i alla fall kraftigt minskat. Förutsättningen för denna typ av brott har behandlats inom ett projekt om ekobrottslighet inom långtradartransport.⁹ De förklaringar som förs fram görs i termer av konkurrensförhållanden, vinstmarginaler, branschstruktur och delkulturella normer. Det är svårt att föreställa sig att en förklaring i stället skulle kunna göras utifrån uppväxtvillkoren hos de chaufförer som gör sig skyldiga till brott inom yrkesverksamheten. En utländsk studie beskriver också tillfällesstruktur och tillgångar till kontakter inom olika branscher och i andra länder som avgörande för organiserad brottslighet snarare än egenskaper hos vissa individer och grupper.¹⁰

⁷ von Hofer, H., *Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750-2000. Diagram, tabeller och kommentarer*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, 2008, s. 147.

⁸ Brottsförebyggande rådet, *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Rapport 2009:19. Stockholm, Fritzes, 2009.

⁹ Lundgren, V. & Pettersson, L., *Just in Time. Ekobrottslighet inom svensk och norsk långtradartransport*. Brottsförebyggande rådet, rapport 2002:6. Stockholm: Fritzes, 2002.

¹⁰ Kleemans & de Poot, 2008.

Utredningens analys av den grova organiserade brottslighetens orsaker och förslagen till motåtgärder är inte vetenskapligt baserade och inte heller i övrigt övertygande. Betänkandet *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* bör inte läggas till grund för åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten.

Effektivare insatser mot ungdomsbrottsligheten (Ds 2010:9)

Den utredning som resulterade i promemorian *Effektivare insatser mot ungdomsbrottsligheten* skulle enligt direktiven ”i en processkartläggning visa hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil” och ”utifrån den framtagna kartläggningen beskriva och identifiera hinder i myndigheternas arbete med att förebygga ungdomsbrottsligheten”.

De synpunkter som i remissvaret framförts på SOU 2010:15 gäller i flera avseenden också Ds 2010:9. Exempel på kritik som gäller båda utredningarna är att de som ligger i riskzonen för fortsatt kriminalitet redan är kända hos myndigheterna och därför inte behöver identifieras ytterligare, att det inte går att göra någorlunda säkra prediktioner om vilka som blir vad utredningen benämner vanekriminella, och att myndigheterna inte har bra åtgärder att sätta in även om man skulle veta vilka som fortsätter en brottslig karriär.

Utredningen föreslår ett antal åtgärder som ska utgöra ”effektivare insatser mot ungdomsbrottsligheten” eller åtminstone beskriva och identifiera hinder för sådana åtgärder från myndigheternas sida. Dessa är:

- Kraftsamling till polisens ungdomscenter på åtta orter i landet.
- En starkare ekonomisk styrning för att hålla de lagstadgade tidsfristerna avseende unga lagöverträdare.
- En begränsning av sekretessen mot anmälande myndighet.
- Myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan.
- Utvärdering av Socialstyrelsens handbok om att förebygga ungdomskriminalitet.
- I större utsträckning utreda och avdöma ungdomsbrott där den unge bor.
- Avskaffa den särskilda lagregleringen om vem som är förundersökningsledare i ungdomsärenden.
- Bättre anpassa och förkorta handläggningstider.

Förslagen är huvudsakligen av administrativ karaktär och präglas av en social ambition. Centralt i utredningen är dock att brott ska rapporteras i större utsträckning än nu, att myndigheter ska gripa in och att straff ska kunna sättas in tidigare. ”Skolan måste ta ett mycket större ansvar för att larma ...” och ”mycket tydligare samarbeta med socialtjänst och polis” (s. 87). Två tidigare straffade får uttrycka att det är viktigt att ”straffa” även dem som är under 15 år (s. 84, 86).¹¹

Att det skulle finnas något vetenskapligt stöd för att denna mer straffrättsliga och polisiära ansats skulle ha någon positiv effekt på ungdomsbrottsligheten anges inte. Ingripanden från rättsväsendets sida riskerar samtidigt, enligt forskning, att vara direkt negativa genom stämpling av den unge.¹²

Utredningen gör över huvud taget inte troligt att de olika förslagen skulle kunna få effekt på ungdomsbrottsligheten. Något stöd anförs inte från det 60-tal rapporter om ungdomsbrottslighet som Brottsförebyggande rådet publicerat sedan 2000, och där alla titlarna ges i en bilaga till utredningen, eller från den vetenskapliga litteraturen i övrigt på området. Vilka administrativa reformer inom polisen har tidigare gett effekt på ungdomsbrottsligheten? Har samverkan mellan myndigheter inte bara inneburit möten mellan myndigheter utan också uppnått resultatet att minska brottsligheten? Leder kortare handläggningstider verkligen till att de unga i större utsträckning upphör med brott? Sambandet är här enligt en tidigare analys faktiskt det motsatta.¹³ Ju längre tid som förflutit mellan brott och påföljd för den unge, desto mindre risk för återfall. Detta samband kan

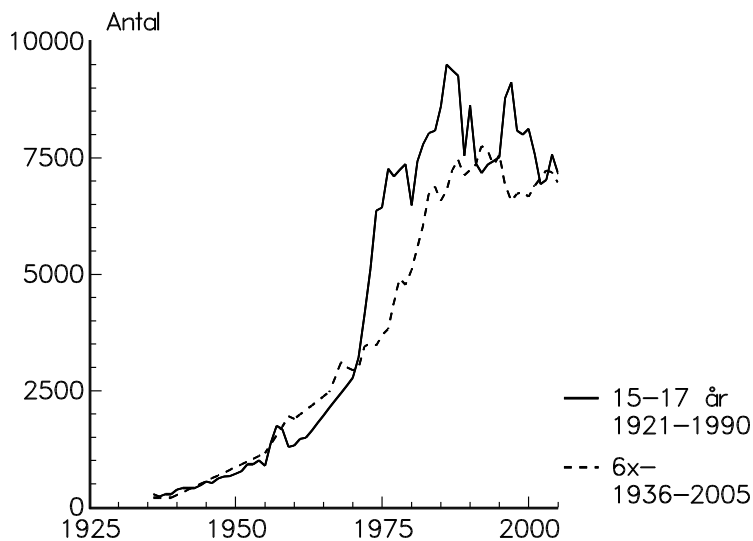
¹¹ Båda utredningarna har en social ambition men hamnar i en situation där det polisiära invadera det sociala. Detta framgår tydligast i SOU 2010:15 där det polisiära och militära språket präglar framställningen genom begrepp som ”mobilisering”, ”strategisk nivå”, ”insatsgrupper” och ”operativt ansvar”.

¹² McAra, L. & McVie, S. “Youth justice? The impact of systemcontact on patterns of desistance from offending.” *European Journal of Criminology*, 4: 315-45. Gatti, U., Tremblay, R.E. & Vitaro, F., ”Iatrogenic effect of juvenile justice” *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 50:991-98, 2009. Petrosino, A., Turpin-Petrosion, C. & Guckenberg, S., *Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency*. The Campbell Collaboration, 2010.

¹³ *Ungdomar och brott*. Stockholm: Statistiska centralbyrån, 1988.

tolkas på olika sätt, men problematiserar ändå föreställningen att snabba reaktioner på ungdomsbrott skulle verka förebyggande.

Hade utredningen utgått från en annorlunda beskrivning av ungdomsbrottsligheten skulle den kunna ställa frågan: På vilket sätt kan de nu föreslagna åtgärderna tänkas kunna förklara utvecklingen av ungdomsbrottsligheten i allmänhet och vanekriminaliteten i synnerhet? Nedanstående figur kan tjäna som illustration. Den visar utvecklingen av lagförda unga personer, 15–17 år, sedan början av 1920-talet. Figuren ger även en bild av utveckling av dem som lagförts minst 6 gånger – en grupp som skulle kunna utgöra operationaliseringen av "de vanekriminella".¹⁴ Av pedagogiska skäl är kurvan av de unga i figuren förskjuten 15 år, vilket är den tid det i genomsnitt tar efter 15–17-årsåldern för att samla på sig minst sex lagföringar.¹⁵



Figuren visar att ungdomsbrottsligheten i allt väsentligt utmärks av långsiktiga trender – en accelererande ökning sedan början av 1900-talet som sedan stagnerar. Stabiliseringen av gruppen vanekriminella framgår även av den officiella kriminalstatistiken 2008 (tab. 6.2).

¹⁴ Kurvan över lagförda 15-17 år avser stöld, vilket är den historiskt helt dominerande brottskategorin bland unga, medan den över lagförda minst sex gånger avser alla typer av brott.

¹⁵ Tham, H. & von Hofer, H. "Individual prediction and crime trends." *European Journal of Criminology*, vol. 6, nr 4, 2009

Utveckling av de vanekriminella kan tydligt ses som en funktion av det totala antalet unga som lagförts för brott. Denna utveckling har i sin tur samhälleliga och historiska bestämmningar som utvecklingen av varutillgång, alkoholpolitik och auktoritetsförhållanden. Utrymmet för påverkan av dessa samhällsförändringar genom polisiära, straffrättsliga eller administrativa åtgärder är mycket begränsade.

Det kan inte krävas av en utredning som den som redovisas i Ds 2010:9 att den ska kunna komma med förslag som påtagligt skulle förändra ungdomsbrottslighetens och vanekriminalitetens omfattning och utveckling. Det är emellertid mycket osannolikt att några av de föreslagna åtgärderna skulle kunna få mer än högst marginella effekter. Om några av förslagen bör genomföras av administrativa skäl undandrar sig Kriminologiska institutionens bedömning. Med denna reservation bör betänkandet *Effektivare insatser mot ungdomsbrottsligheten* inte läggas till grund för åtgärder mot ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil.

* * *

Gemensamt för de båda betänkandena är att företrädare för myndigheter, i detta fall polisen, gör en utredning av sig själva och hänvisar till forskningen. Det går knappast att tänka sig att utredarna skulle kunna komma fram till en annan bild av den grova organiserade brottsligheten än den som är gängse inom polisen. Det blir också en något märklig ordning att polisen ska behöva sätta sig in i en omfattande forskning och behöva dra slutsatser om vad vetenskapens ståndpunkt är. För framtida, liknande utredningar bör Justitiedepartementet överväga om inte den vetenskapliga beskrivningen och analysen bör utföras vid högskolan. Därefter kan polisen eller en annan myndighet på grundval av en sådan beskrivning komma med förslag utifrån myndighetens resurser, administration och kompetens.

Det måste också ifrågasättas om polisen ska engagera sig i föräldrareflekter, ungdomscentra, fritidssysselsättningar, riskbedömningar av pojkar eller allmän fostran av unga. Utvecklingen av polisen har gått från att hålla ordning, utreda brott och skipa rättvisa till att bedöma

risker, agera "socialarbetare med pistol" och vara allmän hjälpreda. Polisens roll blir otydlig, polisen själv frustrerad och för medborgarna går det inte att göra polisen ansvarig för något när kärnverksamhet konkurreras ut av en mängd andra uppgifter.¹⁶

Kriminologiska institutionen avvisar utredningarnas förslag.

Remissvaret har sammanställts av Henrik Tham.

Beslut om detta remissvar har fattats av Kriminologiska institutionens styrelse den 9 juni 2010.

Janne Flyghed

Prefekt

¹⁶ Volquartzen, M. *I tryghedens navn. Politiets roll i det senmoderne samfund*. København: Frydenlund, 2009.