Stockholms universitet

Kriminologiska institutionen,
Samhällsvetenskapliga fakulteten

BESLUT

2025-02-20

Dnr SU FV-3837-24

Felipe Estrada
Ordförande i institutionsstyrelsen
Kriminologiska institutionen

Protokollförare
Silsa Heilborn
Administrativ chef

Yttrande över remiss: En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. Ds 2024:30

Synpunkter från Kriminologiska institutionens forskare och experter har inkommit till institutionsstyrelsen och redovisas i bifogad bilaga 1, som utgör Kriminologiska institutionens svar.

BESLUT

Kriminologiska institutionens institutionsstyrelse godkänner bifogad remiss: En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. Ds 2024:30.

Delges:

Kriminologiska institutionen
Samhällsvetenskapliga fakulteten
Juridiska fakultetskansliet

Kriminologiska institutionens remissvar på Ds 2024:30 Bilaga 1. En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas.

Kriminologiska institutionens remissvar och ställningstagande

Utredningens direktiv och förslag är omfattande och remissvaret tar ej förslagen angående socialnämnders befogenheter att besluta om insatser i öppna former och särskilda föreskrifter till vårdnadshavare i beaktande. Svaret begränsas till förslaget om de ändrade rättsliga förutsättningarna för att besluta om insatser i öppna former till barn och unga när samtycke saknas, de föreslagna särskilda föreskrifterna, socialnämndens möjligheter att besluta om kontroll av efterlevnaden av särskilda föreskrifter samt förslagen om behov av insatser, särskilda föreskrifter och kontroll av dessa när en vistelse på ett särskilt ungdomshem eller HVB avslutas. Remissvaret tar även ställning till förslaget om tillfällig föräldrapenning vid deltagande i insatser i öppna former.

Kriminologiska institutionen avstyrker

- att socialnämnder ska få besluta att barn eller unga ska delta i insatser i öppna former när samtycke saknas såväl tidigare som i fler fall än vad nu gällande 22 § LVU medger,
- att socialnämnderna får besluta att barn och unga ska följa en eller flera särskilda föreskrifter när beslut om deltagande i insatser har fattats avseende barnets eller den unges skolgång, deltagande i praktik, kompetenshöjande verksamhet eller annan sysselsättning, deltagande i fritidsaktivitet, skyldighet att iaktta nykterhet och drogfrihet samt skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad,
- att socialnämnderna får kontrollera efterlevnaden av den särskilda föreskriften att uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad under vissa tider med hjälp av elektronisk övervakning,
- att socialnämnderna i vissa fall får kontrollera efterlevnaden av den särskilda föreskriften till barn och unga att iaktta nykterhet och drogfrihet med provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet,
- att socialnämnder ska få besluta om insatser i öppna former för barn och unga när samtycke saknas till barn och unga som avslutar en vistelse på ett särskilt ungdomshem eller ett HVB,
- att socialnämnder ska få besluta om särskilda föreskrifter för barn och unga som avslutar en vistelse på ett särskilt ungdomshem eller ett HVB,
- att socialnämnder ska få kontrollera efterlevnaden av den särskilda föreskriften att uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats för barn och unga som avslutar en vistelse på ett särskilt ungdomshem eller ett HVB med hjälp av elektronisk övervakning,

- att socialnämnderna i vissa fall får kontrollera efterlevnaden av den särskilda föreskriften till barn och unga att iaktta nykterhet och drogfrihet med provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet för barn och unga som avslutar en vistelse på ett särskilt ungdomshem eller ett HVB.

Kriminologiska institutionen tillstyrker

- Förslaget om rätt till tillfällig föräldrapenning vid deltagande i insatser i öppna former som socialnämnder beslutar om med stöd av socialtjänstlagen.

Övergripande kommentar

Generellt konstaterar vi att förslaget har ett fokus på kontroll och konsekvenser snarare än stöd och att det inte finns vetenskapligt underlag för att det är effektiva medel för att förebygga kriminalitet, vilket framgår av de specifika synpunkter som följer. Risken är uppenbar att möjligheterna att bygga upp en tillitsfull relation förstörs då mer tvångsmedel införs. Detta konstaterar utredningen själva men vår bedömning är att de undervärderar denna risk när de landar i att eventuella fördelar med mer tvång är större än riskerna. I detta ska även vägas in att Socialtjänsten allt mer förvandlas till en auktoritär och kontrollerande instans om förslaget antas samt att detta kan anses gå i rakt motsatt riktning mot den nya socialtjänstlagen.

Förslaget bygger på att tvångsmedlen ska användas i situationer där det finns risk för *framtida* beteenden av olika slag, till skillnad mot 3 och 22 § LVU där sådana beteenden redan ska föreligga. Risk begreppet är generellt otydligt och medför uppenbara rättssäkerhetsbrister och överhängande risker att lagen kommer att tillämpas ojämlikt. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att tillämpa tvångsmedel i förebyggande syfte.

Förslag om ändrade rättsliga förutsättningar för att besluta om insatser i öppna former till barn och unga när samtycke saknas

Utredningens förslag att socialnämnder ska få besluta att barn eller unga ska delta i insatser i öppna former när samtycke saknas såväl tidigare som i fler fall än vad nu gällande 22 § LVU medger avstyrks.

Utredaren gör bedömningen att förslaget kan bidra till att förebygga att barn och unga involveras i, ägnar sig åt eller återfaller i kriminalitet eftersom förslaget ger socialnämnden utökade möjligheter till myndighetsutövning mot den enskildes vilja samt att man därigenom kan undvika mer ingripande åtgärder enligt Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vikten av att kunna ingripa i ett tidigt skede betonas i utredningen och enligt förslaget ska beslut kunna fattas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för ett visst beteende. Hur denna risk ska vara manifesterad och bedömas är dock undermåligt beskrivet i utredningen. Som exempel lyfts *”barn som vistas utomhus utan tillsyn av vårdnadshavare eller andra trygga vuxna. Det kan också vara fråga om barnets eller den*

unges attityd till och syn på kriminalitet eller att barnet eller den unge är misstänkt för något enstaka brott som inte är av allvarligt slag, t.ex. ringa stöld, och som därmed inte är att betrakta som brottslig verksamhet." (s. 370) Vidare förekommer en rad olika formuleringar kring förutsättningarna för de påtvingade beslut som föreslås så som: ”när det finns risk för att”… "innan ett allvarligt beteende har utvecklats", "När de befinner sig i riskzonen för att utveckla något av de nämnda beteendena”, vilket lämnar stora oklarheter kring under vilka förutsättningar socialnämnden får tillämpa de nya tvångsmedlen.

Att ingripa med tvångsmedel mot barn och unga baserat på riskbedömningar snarare än utifrån rekvisit bedöms som mycket vanskligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv, inte minst då det är väldokumenterat att riskbedömningar är osäkra och bristfälliga och ofta befäster ojämlikhet (Munro, 2010; van Eijk, 2016). Insatser som har vetenskapligt stöd har dessutom, till allra största del, bedrivits på frivillig väg (något som också konstateras i utredningen, s.376) och även om man kan argumentera för att tidiga insatser är viktiga så är det inte självklart att dessa insatser kan översättas till påtvingade insatser. Värt att lyfta är också att insatser kan verka stigmatiserande, särskilt om de är allt för ingripande och/eller innehåller kontrollerande element. Argumenten att insatser i öppna former när samtycke saknas kommer leda till att mer ingripande åtgärder kan undvikas samt att förslaget kan bidra till att förebygga att barn och unga involveras i, ägnar sig åt eller återfaller i kriminalitet kan inte anses underbyggt. Det vi däremot kan säga med ganska stor säkerhet är att fler barn kommer att tvångsvårdas om den föreslagna lagen antas och även dessa insatser får anses mycket ingripande i sammanhanget och ett avsteg från de principer om frivillighet och respekt för människors självbestämmande och integritet som utgör grunden för socialtjänstens arbete.

Vidare behandlas ”samtycke” som något relativt statiskt i utredningen och risken att utökade möjligheter för myndighetsutövning mot den enskildes vilja skapar misstro och gör unga och föräldrar än mindre benägna att söka hjälp tas inte på tillräckligt stort allvar. Författningsförslaget tar fokus från relationsbyggande och motivationsbyggande arbete inom socialtjänsten, vilket är centralt för att uppnå goda resultat (Ardito & Rabellino, 2011) och förslaget kan i värsta fall ha motsatt effekt. I utredningen lyfts farhågan att förslaget kan ”*föra med sig att färre frivilligt söker hjälp och att fler undandrar sig frivillig kontakt med myndigheterna"* (s. 272), men trots att detta kan anses tala emot utredarens förhoppning om att förslaget ska leda till att mer ingripande åtgärder kommer att kunna undvikas, görs ingen djupare analys av detta.

Ytterligare ett argument som lyfts upp i utredningen för att socialnämnden ska ges befogenhet besluta att barn eller unga ska delta i insatser i öppna former mot deras vilja är att rättssäkerheten stärks. Utredaren för ett resonemang om att gränsdragningen mellan försök till att motivera till insatser och påtryckningar och hot om tvång inte alltid är klar och att genom att den föreslagna ordningen ska detta bli tydligare: *"Huruvida det är fråga om frivillighet eller tvång är dock inte alltid enkelt att avgöra. Gränsdragningen kan vara problematisk i situationer när samtycke föregås av påtryckningar av olika slag"* (s. 265). Man kan dock invända att detta problem per definition är inbyggt i en organisering där samma myndighet har som ansvar att i första hand motivera och får till insatser på frivillig

väg och samtidigt besitter makten att besluta om tvångsmedel. Detta problem försvinner alltså inte med den nya ordningen utan förskjuts snarare till ett tidigare skede och kan manifesteras även vid mindre allvarlig problematik och därmed snarare urholka frivillighetsprincipen i Socialtjänstlagen. Det kan inte anses underbyggt av utredningen att den nya ordningen faktiskt skulle öka möjligheten att förebygga kriminalitet och minska behovet av mer ingripande åtgärder enligt LVU snarare än att tilliten skadas och det förebyggande arbetet istället försvåras. Utgångspunkten bör fortsatt vara att tvångsåtgärder endast ska tillämpas återhållsamt. Detta betonades även i den utredning som föregick betänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård – Förslag till ny LVU (SOU 2015:71): *”En fortsatt relativt restriktiv tillämpning är också rimlig i förhållande till de höga krav som måste ställas på tvångsåtgärder i förhållande till den unges autonomi och rättssäkerhet.”* (s. 274). Det som framförs i utredningen ger inte underlag för en trovärdig bedömning att förhållandena skulle ha ändrats på ett sätt som föranleder ett avsteg från denna restriktiva princip.

Förslaget om särskilda föreskrifter för barn och unga samt kontroll av efterlevnaden av särskilda föreskrifter

Utredningens förslag att socialnämnderna får besluta att barn och unga ska följa en eller flera särskilda föreskrifter när beslut om deltagande i insatser har fattats avseende barnets eller den unges skolgång, deltagande i praktik, kompetenshöjande verksamhet eller annan sysselsättning, deltagande i fritidsaktivitet, skyldighet att iaktta nykterhet och drogfrihet samt skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad avstyrks.

Förslaget att socialnämnderna får kontrollera efterlevnaden av den särskilda föreskriften att uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad under vissa tider med hjälp av elektronisk övervakning avstyrks. Förslaget om att socialnämnderna i vissa fall får kontrollera efterlevnaden av den särskilda föreskriften till barn och unga att iaktta nykterhet och drogfrihet med provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet avstyrks.

De förslag om särskilda föreskrifter som föreslås av utredningen rör i stor utsträckning områden som skola, fritid och sysselsättning, och lyfter faktorer som kan beskrivas som prosociala. Att besluta om föreskrifter som rör prosociala områden kan dock anses motsägelsefullt eftersom man kan ifrågasätta om de verkligen fyller en prosocial funktion om de är påtvingade. Därutöver tar utredningen inte tillräckligt stor hänsyn till att svårigheter inom dessa områden ofta är att betrakta som symtom på underliggande svårigheter och föreskrifter om deltagande i dessa aktiviteter riskerar att angripa symptomen snarare än problemen. Genom föreskrifter inom dessa områden finns det en risk att informella prosociala kontakter förvandlas till en del av det formella kontrollsystemet (Humphrey m.fl. 2023) vilket riskerar att istället skapa motstånd och ha motsatt effekt. Utredningen refererar till Brå (2021) som i sin tur hänvisar till Shepherd m.fl. (2016) för att underbygga sitt resonemang om vikten av prosociala faktorer i upphörandet av kriminalitet. Utredaren tycks

alltså inte ha gått till originalkällan och missar två viktiga omständigheter. Dels består populationen som undersöks av unga i fängelse och skiljer sig alltså avsevärt från den målgrupp som förslaget i första hand riktar sig till och dels har studien inte en kausal design utan undersöker samband mellan prosociala faktorer (mätta med hjälp av instrumentet Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY)) och framtida brottslighet. Det kan alltså inte anses styrkt av utredningen att de kausala mekanismerna kring positiva effekter av prosociala sammanhang som refereras till inte drivs av skillnader i underliggande faktorer såsom inställning till aktiviteten, motivation till förändring och förutsättningar för att genomföra förändringen. Man kan alltså inte anta att observerade positiva vinster av prosociala sammanhang går att uppnå genom att med tvångsmedel ålägga individer att delta i dessa aktiviteter. Detta har också lyfts fram av andra forskare: *"/.../ being tied into avenues of social capital does not in itself produce desistance"* (Weaver, 2012, s.406).

På samma sätt kan man argumentera att en föreskrift om skyldighet att iaktta nykterhet och drogfrihet, samt förslaget att socialnämnden ska får kontrollera efterlevnaden av denna, är kontraproduktivt eftersom ett barn eller ungdom som har svårigheter att avstå från alkohol eller narkotika, inte kommer vara hjälpt av en föreskrift om att avstå från desamma. Snarare riskerar den typen av krav och kontroll att upplevas som straffande och öka motståndet mot instanser som kan fungera hjälpande i allmänhet och socialtjänsten i synnerhet. Aktuell forskning har visat att ökad användning av drogtester visserligen upptäcker, men inte avskräcker från droganvändning (Brusman Lovins m.fl., 2024). Påtvingade kontroller av nykter och drogfrihet kan alltså inte anses vara en ändamålsenlig användning av resurser.

I juli 2025 ska en ny socialtjänstlag införas, där möjligheten till öppna och icke behovsprövade insatser införs samt där man betonar att insatser och åtgärder som beslutas ska baseras på vetenskaplig evidens. Att utredningen föreslår att socialnämnden ska få fatta beslut om en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden samt kontrollera efterlevnaden av samma föreskrift med hjälp av elektronisk övervakning går emot intentionerna i den nya socialtjänstlagen. I förslaget anges att beslut om elektronisk övervakningen får fattas om det behövs för att förhindra eller förebygga att barnet eller den unge involveras i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet och det finns skäl att anta att barnet eller den unge inte kommer att följa den särskilda föreskriften om att under vissa tider uppehålla sig i bostaden. Det anges vidare att ett skäl för ett sådant antagande kan vara att den unge, i samband med att den särskilda föreskriften beslutas, ger uttryck för, att han eller hon inte kommer att följa denna.

Utredningen tar inte hänsyn till kunskap om motstånd som en naturlig del i en förändringsprocess (Sommers-Flanagan m.fl., 2011). Att en ung person ger uttryck för att hen inte vill följa en föreskrift som kraftigt begränsar rörelsefriheten får därför anses förväntat. Dessutom är det otydligt vad som avses med ”förebygga att barnet eller den unge involveras i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet”. I utredningen anges att det *”krävs att det finns konkreta omständigheter i det enskilda fallet som talar för att barnet eller den unge kommer att involveras i eller ägna sig åt brottslig verksamhet. De konkreta omständigheterna behöver inte vara av sådant slag att det handlar om en viss preciserad brottslighet. Vid bedömningen kan det vara av särskild betydelse om barnet eller den unge*

tidigare har begått brott, om barnet eller den unge umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i en sådan miljö att det finns risk att han eller hon ägnar sig åt kriminalitet." (s. 504). Elektronisk övervakning är en ingripande åtgärd som exempelvis tillämpas då en individ är dömd till högst sex månaders fängelse och i vissa fall som en del i påföljden ungdomsövervakning. Att socialnämnden ska kunna besluta om elektronisk övervakning utifrån så pass lågt ställda krav som anges ovan, utan att det finns ett vetenskapligt underlag för att detta ska vara verksamt är anmärkningsvärt. De studier som visar att elektronisk övervakning är verksamt gäller enbart vuxna och i jämförelse med fängelsevistelse (Al Weswasi & Bäckman, 2024). Vi vet alltså inte om det är effektivt, eller till och med skadligt, för unga att utsättas för detta. Det forskning däremot har visat är att generellt sett så är insatser av terapeutisk karaktär, t.ex. rådgivning och färdighetsträning, effektivare i att förebygga brott än insatser som bygger på strategier för kontroll eller tvång, så som övervakning, avskräckning och disciplin (Lipsey, 2009).

I utredningen anges att socialnämnderna ska pröva om en insats eller en särskild föreskrift ska upphöra om det framkommer uppgifter som gör att det finns skäl att ifrågasätta om förutsättningarna för dessa inte längre är uppfyllda, eller när den enskilde begär det. I detta sammanhang bör det dock beaktas att när beslut om insatser eller föreskrifter mot den enskildes vilja vilar på riskbedömningar med lågt ställda krav på faktiska beteendeproblem, innebär det också paradoxalt nog att det blir svårt för den unge att påvisa frånvaro av sådana problem och att behov av insatsen eller föreskriften inte längre föreligger. Hur uppvisar ett barn eller ungdom att det på grund av särskilda omständigheter inte längre finns risk för ett visst beteende?

Förslagen som rör barn och unga som avslutar en vistelse på ett särskilt ungdomshem eller ett HVB

Förslagen att socialnämnder, efter vistelse vid HVB eller ett särskilt ungdomshem, får besluta om insatser i öppna former för barn och unga när samtycke saknas, att de ska få besluta om särskilda föreskrifter, liksom att efterlevnaden i vissa fall ska kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning eller provtagning avstyrks.

Det finns ett, som utredningen konstaterar, stort behov av stödjande insatser för barn som avslutar en vistelse vid ett HVB eller på ett särskilt ungdomshem. Det finns dock inte stöd för att dessa insatser skulle bli mer effektiva om de sker genom ökad övervakning (Bouchard & Wong 2018). Det viktiga tycks istället vara att de exempelvis är individanpassade och sker med god kvalitet (Weaver & Campbell 2015). De synpunkter som redan framförts angående de risker som finns med att genomföra stödinsatser med tvång gäller även för denna grupp barn och unga. Det kan tilläggas att det riskerar att spä på misstron mot socialtjänsten ytterligare om ett beslut om tvångsvård enligt 3 § LVU avslutas genom ett nytt beslut om tvångsvård i öppna former.

Trots att det finns ett stort behov av stöd kan det givetvis finnas barn och unga som inte vill ha stöd av socialtjänsten då ett beslut om 3 § LVU avslutas genom utskrivning från HVB eller SiS. Dessa kan, vid behov, idag ges insatser genom 22 § LVU. Intervjuer med unga

placerade vid SiS talar dock snarare för att de många gånger vill ha stöd, men att stödet ibland brister (Pettersson 2017, 2023). Det bedöms som olämpligt att motverka brister i socialtjänstens stöd med utökat tvång mot de barn och unga det berör.

Förslaget om rätt till tillfällig föräldrapenning

Förslaget om rätt till tillfällig föräldrapenning ska föreligga vid deltagande i insatser i öppna former som socialnämnder beslutar om med stöd av socialtjänstlagen tillstyrks.

Kriminologiska institutionen anser att förslaget om tillfällig föräldrapenning till vårdnadshavare är positivt. Om de ekonomiska förutsättningarna att delta i insatser stärks genom att inkomst inte går förlorad så kan det bidra till att öka möjligheterna för föräldrar att engagera sig i barn och ungas förändringsarbete.

Beredning och beslut

Remissvaret beslutades per capsulam den 20 februari 2025 av Kriminologiska institutionens styrelse under ledning av ordförande professor Felipe Estrada. Det har beretts av forskare Anna Kahlmeter och professor Tove Pettersson. Protokollförare var Silsa Heilborn, administrativ chef. Yttrandet har expedierats av Kriminologiska institutionen.

Referenser

Al Weswasi, E., Bäckman, O. (2024). The Effects of Replacing Incarceration with Electronic Monitoring on Crime, Mortality, and Labor Market Exclusion. Journal of Quantitative Criminology (Online first). https://doi.org/10.1007/s10940-024-09595-2

Ardito RB, Rabellino D. (2011). Therapeutic alliance and outcome of psychotherapy: historical excursus, measurements, and prospects for research. Frontiers in Psychology, 2(270).

Bouchard, J, Wong, JS. (2018) Examining the effects of intensive supervision and aftercare programs for at-risk youth: A systematic review and meta-analysis. International journal of offender therapy and comparative criminology 62(6):1509–34.

Brå (2021), Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv (Rapport 2021:5). Stockholm: Brå.

Brusman Lovins, L., Tillyer, M. S., Lovins, B. K., Tillyer, R., & May, T. (2024). An Empirical Approach to a Standard Practice: Drug Testing. Crime & Delinquency, 70(8), 2017-2042.

Humphrey, T., Li, G., & Gibbs Van Brunschot, E. (2023). The Road to Desistance: The Relationship between Formal Institutions of Social Control, Informal Social Bonds, and Intermittency in Offending. Deviant Behavior, 45(5), 656–674.

Lipsey, M. W. (2009). The Primary Factors that Characterize Effective Interventions with Juvenile Offenders: A Meta-Analytic Overview. Victims & Offenders, 4(2), 124–147.

Munro, E. (2010). Conflating risks: Implications for accurate risk prediction in child welfare services. Health, Risk & Society, 12(2), 119–130.

Pettersson, T. (2017) Young offenders and open custody. London: Routledge.

Pettersson, T. (2023) Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till sluten ungdomsvård. ESO-rapport. 9. Stockholm: Expertmyndigheten för Studier i Offentlig ekonomi.

Shepherd, S. M., Luebbers, S. och Ogloff, J. (2016). The role of protective factors and the relationship with recidivism for high-risk young people in detention. Criminal justice and behavior 43, s. 863–878.

Sommers-Flanagan, J., Richardson, B.G. & Sommers-Flanagan, R. (2011) A Multi-Theoretical, Evidence-Based Approach for Understanding and Managing Adolescent Resistance to Psychotherapy. Journal of Contemporary Psychotherapy. 41, 69–80.

SOU 2015:71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.

van Eijk, G. (2016). Socioeconomic marginality in sentencing: The built-in bias in risk assessment tools and the reproduction of social inequality. Punishment & Society, 19(4), 463-481.

Weaver, B. (2012), The Relational Context of Desistance: Some Implications and Opportunities for Social Policy. Social Policy & Administration, 46: 395-412.

Weaver, R D., Campbell, D. (2015) Fresh start: A meta-analysis of aftercare programs for juvenile offenders. Research on Social Work Practice 25(2):201–12.