

REMISSVAR

2024-09-23

Dnr: BO 2024–0152

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Betänkandet En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga, SOU 2024:30

(dnr S2024/00978)

Inledning och avgränsning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Barnombudsmannen avgränsar sitt yttrande till i huvudsak övergripande synpunkter.

Barnombudsmannens inställning i korthet

Utvecklingen i Sverige på senare år, med ett ökande antal barn och ungdomar som begår väldigt grova brott, inklusive dödligt våld, är mycket allvarlig. Det är synnerligen angeläget att denna utveckling kan stävjas. Enligt Barnombudsmannen finns det ett stort behov av att fokusera på förebyggande åtgärder, inklusive tidiga insatser från skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård samt insatser för familjer. Frågan är då hur detta arbete kan bli effektivt och faktiskt leda till positiva skillnader för barnen.

I betänkandet saknas en mer djupgående analys av vad som kan ligga bakom att så många barn och unga dras in i allvarlig kriminalitet, hur det kan kopplas till otillräckligheterna i dagens system och vilka konsekvenser – utöver, i bästa fall, de förväntade brottsförebyggande effekterna – den nya ordningen skulle kunna leda till. Också barnens erfarenheter och synpunkter saknas, trots att det handlar om dem. Utan mer kunskap i dessa avseenden är det svårt att låta sig övertygas om att utredningens förslag kommer att leda till det eftersträvade resultatet. Även om syftet med förslagen är gott anser Barnombudsmannen att tveksamheterna kring den nya, mycket komplexa ordningen är alltför stora. Enligt Barnombudsmannen torde de resurser genomförandet skulle kräva kunna användas på bättre och effektivare sätt, och större nytta uppnås genom andra åtgärder. Barnombudsmannens uppfattning är att fokus i stället bör ligga på att säkerställa att kommunerna – såsom även regionerna – fullgör sitt befintliga ansvar att agera och att insatser sätts in tidigt. Mot denna bakgrund avstyrker Barnombudsmannen förslagen.

Allmänt om det barnrättsliga perspektivet

Att överväganden och förslag innehåller tydliga kopplingar till barnkonventionen och dess artiklar är en viktig del av genomförandet av barnkonventionen.¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) har också, genom sina senaste rekommendationer till Sverige, bland annat uppmanat staten att säkerställa att barnkonsekvensanalyser är en integrerad del av utredningar som föregår ny lagstiftning och att principen om barnets bästa konsekvent tillämpas i lagstiftningsrelaterade förfaranden. Barnrättskommittén har vidare uppmanat Sverige att tillhandahålla barnvänliga sätt att låta barn delta i arbetet med ny lagstiftning som har betydelse för möjligheterna att uppfylla åtagandet om barns rättigheter.² Att barns rätt till delaktighet iaktas i processer och beslut som rör dem är en förutsättning för att kunna bedöma vad som är bäst för barnet.³

Utredningen har, med hänvisning till kort tid för uppdragets genomförande, inte bedömt det som möjligt att arrangera egna direktkontakter med barn och unga. I stället uppges att utredningen har inhämtat information om barns och ungas synpunkter på annat sätt, t.ex. genom att ta del av studier och rapporter som beskriver målgruppens relevanta erfarenheter i olika sammanhang. Barnombudsmannen, som konstaterar att antalet referenser till barns och ungas synpunkter och erfarenheter i betänkandet är mycket begränsat, bedömer att det är en väsentlig brist att barn inte fått komma till tals i arbetet. Barns åsikter hade varit ett värdefullt underlag exempelvis i fråga om vilka behov barn har, hur dessa lämpligen kan tillgodoses, vilka konsekvenser olika åtgärder kan tänkas få för barn och hur eventuella negativa följder skulle kunna undvikas eller kompenseras för. Se mer om detta nedan.

Barnombudsmannen noterar vidare att utredningen har redogjort för vissa artiklar i barnkonventionen som bedömts relevanta i förhållande till de frågor som uppdraget tar sikte på och till de förslag och bedömningar som betänkandet innehåller. Utredningen har också särskilt lyft frågan om vilken betydelse bedömningen av barnets bästa bör ha i förhållande till delar av förslagen. Detta är positivt, men enligt Barnombudsmannen är utredningens överväganden alltför översiktliga.

Lyssna på barnen

Barnombudsmannen genomför just nu djupintervjuer med barn och unga som har erfarenhet av kriminalitet. Syftet med samtalen är att samla mer kunskap om barns och ungas uppväxtvillkor, och att lyssna på deras förslag om vad samhället kan göra för att tidigt upptäcka och förebygga att barn och unga hamnar i kriminella eller andra destruktiva miljöer. Många barn vittnar om en uppväxt som har präglats av extremt utsatta situationer, där våld, hedersrelaterat våld och förtryck, otrygghet och bristande omsorg har varit en del av vardagen. Barnen har också ofta blivit försummade av samhället eftersom insatserna satts in för sent – om alls. Det finns ett tydligt mönster av utsatthet hos dessa barn och av att barnens behov av stöd och hjälp har inte uppmärksamats eller till och med nonchalerats.

Barn och unga som Barnombudsmannen hittills har intervjuat berättar att de på olika sätt har försökt signalera om sin utsatthet, men att ansvariga myndigheter inte har reagerat eller agerat eller att insatserna som vidtagits inte har mött barnets faktiska behov. Det är ett återkommande tema bland utsatta barn att de

¹ Prop. 2017/18:186 s. 92-95

² CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 6(b) och 18(a)

³ Jfr artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen

upplever att vuxna inte har sett, lyssnat på eller på allvar brytt sig om att försöka hjälpa dem. Det gäller inte minst barn som på olika sätt hamnat i kriminella miljöer.

Det är också vanligt att barnen som Barnombudsmannen pratat med uttrycker en tydlig misstro mot vuxna som borde ha möjlighet att ta ansvar.

Barnombudsmannen har hört berättelser exempelvis om lärare som inte ser mobbning eller våld i skolan, om en socialtjänst som kommer in för sent, inte lyssnar, som "hjärper" genom att flytta runt barnen mellan olika HVB och familjehem, som inte alltid bakgrundskollar familjehem, och som missar att ha en klok dialog med barnen, samt om poliser som inte har en respektfull och vänlig ton.

Många barn med erfarenhet av kriminalitet har alltså levt lång tid i en tillvaro präglad av våld eller försummelse. Av barnens berättelser framgår tydligt att det ofta finns ett stort behov av insatser och att dessa behöver sättas in tidigare. Att tidigt identifiera barn som behöver stöd och att agera för att hjälpa dem måste därför få högre prioritet, liksom att se till att barnen får hjälpen de behöver *innan* det går för långt. Barn som mår dåligt eller far illa signalerar detta på många olika sätt. De kan exempelvis visa sitt dåliga mående genom att ha hög skolfrånvaro, få koncentrationssvårigheter eller uppvisa förändrat beteende. Vissa blir tillbakadragna och isolerar sig, medan andra utvecklar aggressivt eller riskfyllt beteende. Yrkesverksamma som möter dessa barn måste ställa frågor om de bakomliggande orsakerna till deras beteende, och inte bara reagera på symptomen. Barnen saknar inte sällan vuxna som lyssnar på det de säger, som finns där för dem, som vill skapa en relation, som vill och kan ge stöd och skydd. Många av barnen med erfarenhet av kriminalitet upplever tvärtom att de aldrig ens fick chansen att visa att de kunde bättra sig. Risker är överhängande att den som försöker berätta eller be om hjälp men aldrig ser någon förändring så småningom ger upp, och att tilltron till vuxenvärden och samhället försvinner.

Insatser inte bara på pappret utan på riktigt i barnens liv

Att samhället tar ett större ansvar för att tidigt uppmärksamma och stötta barn i riskzonen för kriminalitet är alltså av grundläggande betydelse. Barn själva efterfrågar också tidiga insatser. Barn som växer upp i miljöer präglade av våld, hedersrelaterat våld och förtryck, missbruk, kriminalitet och psykisk ohälsa får ofta inte den hjälp de har rätt till. För att förhindra att dessa barn dras in i kriminalitet krävs ett systematiskt och samordnat arbete från alla berörda aktörer. Det gäller inte minst för socialtjänsten, men också exempelvis skolan. På kommunal nivå finns befogenhet att agera långt tidigare, men möjligheterna behöver utnyttjas i större utsträckning. Barnen själva måste få komma till tals och bli tagna på allvar och barnens bästa måste komma först, inte hänsyn till föräldrarna eller ekonomiska hänsyn. Förvisso gäller principen om kommunalt självstyre, men med makten följer ett ansvar och av lagstiftningen följer många "ska-krav".

Barnkonventionen gäller oavsett hur den offentliga sektorn är organiserad. Att vänta tills barnet står i riskzonen för kriminalitet är att vänta för länge. Samhället måste komma in mycket tidigare och erbjuda barnen vård och långsiktigt stöd för att bryta negativa mönster och ge dem en chans till en trygg uppväxt och ett bättre liv. Om yngre barn får stöd tidigt minskar risken för allvarlig problematik eller kriminalitet senare i livet. Samhället behöver stärka sin kapacitet att upptäcka och ge stödinsatser redan till små barn och deras föräldrar när

föräldraförmågan brister.⁴ Det behöver vidare beaktas att barn som befinner sig i eller riskerar att dras in i kriminalitet ofta har dubbla roller. När insatser sätts in är det därför nödvändigt att ta hänsyn till och adressera att barnet också kan vara brottsoffer och behöva skydd, stöd och behandling med anledning av det.

Tanken med den av utredningen föreslagna ordningen, med en ny statlig myndighet som kan besluta om åtgärder som både är tvingande för barn och föräldrar och styrande för kommunen utan hänsyn till resurser och prioriteringar, är förvisso rimlig; att skapa tydligare, mer tillgängliga och mer likvärdiga insatser för barn. Samtidigt är det onekligen så att de åtgärder som föreslås kunna ingå i en handlingsplan som Myndigheten mot ungdomskriminalitet (MUK) beslutar om motsvaras av åtgärder som redan i dag finns tillgängliga och borde sättas in av kommunen, låt vara att det som utgångspunkt krävs samtycke för beslut om en åtgärd. I sammanhanget bör noteras att det pågår utredningsarbete som rör ytterligare befogenheter för socialnämnderna att besluta om öppna insatser utan samtycke. Det är också viktigt att ha med sig att många barn har föräldrar som på grund av egen problematik brister i förmåga att stötta barnet när insatser sätts in, eller föräldrar som till och med utövar våld mot barnet och utgör en del av orsaken till att barnet är i behov av insatser. Barnombudsmannen anser att är det tveksamt vilken skillnad det nya systemet med ungdomskriminalitetsnämnder skulle åstadkomma i praktiken.

Enligt Barnombudsmannen har det inte i tillräcklig utsträckning tydliggjorts vad bristerna i dagens system närmare beror på, och utan att ha klart för sig hur det ser ut i barnens verklighet i samhället, är det mycket svårt att komma åt problemen – och ännu hellre hindra att de ens uppkommer.

Det är enligt Barnombudsmannen angeläget att analysera varför befintlig lagstiftning inte räcker till och om den i dag används på ett effektivt sätt. Om möjligheten till insatser redan finns – vad är det, förutom bristen på resurser, som gör att systemet inte fungerar? Viktiga frågor att arbeta med är exempelvis hur barn som riskerar att fara illa kan identifieras i tid; utan att det kommit att handla om en risk för att de ska begå allvarlig brottslighet, hur man kan säkerställa att insatser för barnen inte dröjer eller är ineffektiva, hur man i ett tidigt skede kan nå vårdnadshavare med stöd och hur det kan undvikas att kommunerna blir för restriktiva i användandet av insatser som finns tillgängliga. Det är också angeläget att det är barnets behov och barnets bästa som verkligen kommer först – inte hänsyn till föräldrarna och deras intressen. Enligt Barnombudsmannen framstår det som rimligare att fokusera på att förbättra förutsättningarna att använda sig av – och förstärka – befintliga möjligheter i större utsträckning och säkerställa att kommunen och andra ansvariga fullgör sitt ansvar, än att lägga stora resurser på att skapa en helt ny process. Det krävs satsningar på tidig upptäckt och samverkan mellan myndigheter, tillräckliga resurser i skola och vård, att det säkerställs att barn blir sedda och hörda och att socialtjänstens arbete kan stärkas så att det finns kompetens och resurser att besluta de insatser som är nödvändiga. I den mån processen som sådan behöver ändras handlar det enligt Barnombudsmannen snarare om att stärka barnets autonomi än att införa ett helt nytt system.

Det bör i sammanhanget noteras att den föreslagna ordningen skulle innebära att det blir ytterligare personer, utöver de barnet redan antas möta, som han eller hon måste ha kontakt med eller bygga upp en relation till. Många barn upplever redan i dag att det är för många människor de måste berätta sin historia för, och

⁴ Se vidare Barnombudsmannens årsrapport 2023: Jag hade vitt hjärta [Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och för - Barnombudsmannen](#)

alltför många som byts ut eller kommer och går. Det kan påverka barnets förtroende för de särskilda kontaktpersoner som ska utses för barnet, både hos socialtjänsten och hos den myndighet som skulle få i uppgift att svara för uppföljningen.

Åtgärder som skulle kunna göra skillnad

Samhället har ett ansvar för att skydda barn från våld och försummelse⁵ och mot bakgrund av det bör det inte vara möjligt att hålla barn undan från myndigheternas insyn. Genom att systematiskt arbeta med exempelvis screening för våld, missbruk och psykisk ohälsa kan samhället snabbare identifiera barn som behöver stöd. Detta kan i sin tur förhindra att problemen eskalerar och minska risken för att barnen dras in i kriminalitet. Barnombudsmannen anser till exempel att BVC bör vara obligatoriskt, liksom hälsouppföljningar för alla barn. Barnets utsatthet för alla former av våld ska alltid undersökas. Vuxna som möter barn måste våga ställa frågor, lyssna på vad barnen berättar och ha en beredskap för att agera och ta om hand svaren de möter. Barn som utsätts för våld måste få skydd.

Vidare måste det finnas ett målgruppsanpassat föräldraskapsstöd, med likvärdig tillgänglighet i hela landet. Vanligtvis är föräldrarna – eller borde vara – de som står för barnets primära omsorg, trygghet och stöd i tillvaron och när de inte räcker till för att tillgodose barnets behov måste det finnas hjälp att tillgå. Barn måste involveras vid utformningen av föräldraskapsstöd.

Också i skolan och förskolan behöver insatser sättas in tidigare. Fullföljd skolgång är en viktig skyddsfaktor för ett barn, och om skolan inte fungerar måste det undersökas vilka orsaker som kan ligga bakom. Förekomst av eventuell mobbning måste utredas, liksom om barnet har behov av särskilt stöd och anpassningar. Det är också angeläget att ta reda på om det kan finnas en koppling till att barnet är utsatt för våld eller det finns andra problem i hemmiljön.

Att yrkesverksamma inom socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården samt rättsväsendet har relevant kunskap om barn och barns behov och en förståelse för deras upplevelser är nödvändigt.

Barnombudsmannens synpunkter på vissa av förslagen

Som framgår ovan anser Barnombudsmannen att det finns stora tveksamheter i förhållande till utredningens förslag, inte minst när det gäller förväntat mervärde och effektivitet – i synnerhet sett i relation till de stora resurser som ett införande av den nya ordningen skulle kräva. Barnombudsmannen avstyrker förslagen, men vill om de ändå genomförs särskilt peka på vissa enskilda frågor som behöver övervägas vidare.

2.4 Vissa begrepp

I betänkandet används genomgående begreppet *barn och unga* i texterna och i förslaget till ny lag om brottsförebyggande åtgärder för unga talas enbart om den *unge*. Detta motiverar utredningen med att det i det aktuella sammanhanget är mest relevant och konsekvent att beskriva målgruppen så. Barnombudsmannen delar inte denna uppfattning. Förslagen tar utan åldersgräns nedåt sikte på personer under 18 år, vilka således är barn⁶. Det saknas anledning att kalla dem för något annat, och särskilt när det handlar om yngre barn är att tala om unga att inte att ge en rättvisande bild av målgruppen.

⁵ Artikel 19 i barnkonventionen

⁶ Se artikel 1 i barnkonventionen

9.1.3 Polismyndighetens bedömning och 9.4 Befogenheter och beslut (MUK)

Barnombudsmannen vill framhålla att det för att undvika diskriminerande effekter är angeläget att det finns tydliga riktlinjer för hur riskbedömningen ska göras och vad det innebär att omständigheter som barnets beteende, levnadsförhållanden, eventuell brottslighet och vistelse i en kriminell miljö ska beaktas.⁷

9.6.3 Ytterligare rättigheter som bör tillkomma barn, unga och vårdnadshavare i förfarandet

Utredningen föreslår att ett offentligt biträde ska förordnas för barn och vårdnadshavare i ärenden och mål som rör beslut om handlingsplan, om det inte kan antas att behov av biträde saknas. Barnombudsmannen tillstyrker att biträde ska förordnas, men anser att biträdet bör komma in tidigare i processen. Biträdets medverkan kan bidra till att utredningen i ärendet blir fullständig och nyanserad, och kan säkerställa barnets delaktighet i processen.⁸ Motsvarande gäller även vid utredningen hos socialnämnden och huvudregeln bör därför enligt Barnombudsmannen vara att biträdet utses redan i samband med att arbetet med MUK:s ärende inleds i nämnden.⁹

Barnombudsmannen vill även understryka vikten av att det görs en noggrann värdering av frågan om det kan finnas motstridiga intressen mellan barnet och barnets vårdnadshavare. Det kan finnas olika uttryckssätt för och anledningar bakom att en vårdnadshavare inte tillvaratar barnets intressen. Kraven för att barnet ska få ett eget biträde bör inte ställas alltför högt, vilket bör framgå av författningsskomentaren.

9.9 Uppföljning och kontroll

Barnombudsmannen avstyrker förslaget att Kriminalvården ska ges i uppdrag att ansvara för att följa upp och kontrollera verkställigheten av MUK:s beslut om handlingsplan. Barnombudsmannen anser *dels* att det finns en risk för att barn, vårdnadshavare och allmänhet uppfattar att det finns en koppling mellan de sociala insatserna och verkställighet av en straffrättslig påföljd, *dels* att utrymmet framstår som alltför begränsat för Kriminalvården, som i dag ansvarar för fängelser, frivård och häkten, att ta på sig ytterligare och väsentligen annorlunda ansvarsområden i förhållande till en ny målgrupp, och detta dessutom i en tid som redan präglas av stora organisatoriska utmaningar och svårigheter att räkna till. Barnombudsmannen ser en påtaglig risk att dessa förutsättningar skulle leda till att verksamheten inte blir bra ur ett barnrättsligt perspektiv.

Beslut har fattats av barnombudsmannen Juno Blom. Föredragande i ärendet har varit juristen Magdalena Wikstrand Danelius. I den slutliga handläggningen av ärendet har även chefsjuristen Tove Björnheden och avdelningschefen Erik Henriksson deltagit.

Juno Blom
Barnombudsman

⁷ Jämför artikel 2 i barnkonventionen

⁸ Jämför artikel 12 i barnkonventionen

⁹ Jämför SOU 2023:40 Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen, avsnitt 9.4.4