

Dnr S2024/00978
Socialdepartementet

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET EN STATLIG ORDNING MED BROTTSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER FÖR BARN OCH UNGA (SOU 2024:30)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Civil Rights Defenders delar utredningens bild av problemet med barns involvering i kriminalitet och anser att det är av största vikt att förebyggande insatser prioriteras. Enligt Civil Rights Defenders måste problemet angripas med tidiga insatser som är grundade i forskning och inriktade på trygga uppväxtvillkor och prevention för att fara illa.

Civil Rights Defenders avstyrker dock förslaget om en statlig ordning för beslut om och uppföljning av individuella brottsförebyggande åtgärder för barn i dess helhet.

Civil Rights Defenders ser inte att den föreslagna ordningen kommer att bidra till att lösa den problematik som finns. Förslaget har dessutom stora brister vad gäller såväl barnperspektiv som rättssäkerhet för barn och saknar en gedigen barnkonsekvensanalys. Vi ser, liksom utredningen, en risk för stigmatisering genom att barn pekas ut som potentiellt kriminella och anser att denna risk inte analyserats i tillräcklig utsträckning. Det saknas även mer utförliga resonemang kring hur andra lagförslag och pågående utredningar kan komma att påverka det aktuella förslaget och vice versa. Vidare anser Civil Rights Defenders att det inte finns erforderligt underlag för att motivera att en ordning inspirerad av den danska ordningen med ungdomskriminalitetsnämnder införs i Sverige, då det ännu inte varit möjligt att dra några träffsäkra slutsatser om den danska ordningens effekter.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Inledningsvis är Civil Rights Defenders kritiska till användningen av begreppet "unga" såväl i förslaget till lagen om brottsförebyggande åtgärder för unga som genomgående i betänkandet. Med "unga" avses enligt lagförslaget personer under 18 år. Det är med andra ord samma grupp som enligt Barnkonventionens artikel 1 utgör barn. Trots detta anser utredningen att det i det aktuella sammanhanget är mest relevant och konsekvent att beskriva målgruppen som "unga". Utredningen konstaterar att begreppet "unga" också används i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) för att beskriva individer under 18 år, samt att begreppet "unga" i LUL tar sikte även på dem under 15 år och till och med de som uttryckligen är under 12 år. En skillnad mellan

dessa lagar och ifrågavarande lagförslag är dock att LVU och LUL tar sikte på både barn och unga. Eftersom LVU och LUL tar sikte på såväl barn som vissa personer över 18 år finns det skäl att i dessa lagar genomgående använda ett annat begrepp än "barn". Detsamma gäller inte förslaget om en ny lag om brottsförebyggande åtgärder för unga.

Barnkonventionens definition av barn är varje människa under 18 års ålder. Eftersom Barnkonventionen sedan den 1 januari 2020 gäller som svensk lag framstår det som märkligt att begreppet "unga" används för att benämna den föreslagna nämnden (ungdomskriminalitetsnämnd), den föreslagna lagen samt genomgående i den föreslagna lagtexten. Exempelvis föreslås det framgå av 2 kap. 1 § lagen om brottsförebyggande åtgärder för unga att "vid alla åtgärder enligt denna lag ska i första hand beaktas vad som bedöms vara den unges bästa".

Civil Rights Defenders anser att det är problematiskt att benämna barn som något annat än just barn. Detta gäller inte minst i förhållande till barn som kommit i kontakt med rättsväsendet. Barnets rättigheter ska gälla alla barn, oavsett situation, och barnets rättigheter är inget som måste förtjänas eller som försvinner om barnet till exempel begår ett brott. Att barn i detta sammanhang inte benämns som barn, utan som unga, sänder en oroande signal i stil med att barn skulle kunna "diskvalificeras" från att vara barn och därigenom förlora sina barnspecifika rättigheter. För det fall att regeringen avser att gå vidare med utredningens förslag anser Civil Rights Defenders därför att det är av yttersta vikt att begreppet "barn" används när det är barn som avses.

Civil Rights Defenders anser vidare att det är beklagligt att det inte inom ramen för utredningen inhämtats synpunkter från den berörda målgruppen. Utredningen har bedömt att det, mot bakgrund av den korta tid som utredningen haft till sitt förfogande, inte varit möjligt att arrangera egna direktkontakter med barn och unga. Även om barns synpunkter, tankar och erfarenheter kring kriminalitet mer generellt och kring ungdomskriminalitetsnämnderna i Danmark har inhämtats, så anser Civil Rights Defenders att det är en brist att barn inte har givits möjlighet att lämna synpunkter på den föreslagna ordningen med ungdomskriminalitetsnämnder.

Det kan vidare konstateras att det inte finns tillräckligt med underlag för att kunna bedöma hur den danska ordningen med ungdomskriminalitetsnämnder påverkat ungdomskriminaliteten i Danmark. Utredningen konstaterar att det hittills har varit svårt att dra några tydliga slutsatser om ungdomskriminalitetsnämndernas brottsförebyggande effekt, och att resultatet av de undersökningar som gjorts pekar i riktning mot en viss brottsförebyggande effekt för barn mellan 10–14 år och ingen sådan effekt för barn 15–17 år. Civil Rights Defenders anser att detta underlag inte är i närheten av tillräckligt för att motivera att ett liknande system ska införas i Sverige.

I utredningen saknas dessutom mer utförliga resonemang kring förslagets koppling till andra för denna utredning relevanta lagförslag och pågående utredningar, såsom utredningen om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga (S 2022:D) samt förslaget om den nya socialtjänstlagen och socialtjänstens brottsförebyggande uppdrag. Detta är något som försvårar bedömningen av utredningens förslag.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

8.2 Målgrupp

Målgruppen ska enligt utredningens förslag vara barn och unga under 18 år, som har hemvist i Sverige, som riskerar att begå brott av allvarligt slag. Det krävs med andra ord inte att barnet är dömd eller misstänkt för brott och det finns inte heller någon nedre åldersgräns. Bedömningen av risken att ett barn ska begå brottslighet av allvarligt slag ska vara framåt-syftande och avse risk på såväl kort som lång sikt. Att bedömningar ska göras av potentiellt mycket unga barns risk för *framtida* brottslighet är förenat med risker ur rättssäkerhetsynpunkt. Inga särskilda brottstyper eller straffskalor pekas ut såsom innebärande "allvarlig brottslighet", utan för att bedöma risken för framtida brottslighet ska det enligt utredningen göras en samlad bedömning utifrån barnets beteende, levnadsförhållanden, eventuell brottslighet och övriga omständigheter. En sådan ordning innebär såväl förutsebarhetsvårigheter som en risk för stigmatisering genom att barn som redan lever i utsatta situationer pekas ut som potentiella brottsförövare.

Såsom utredningen också påpekar så kan det vara stigmatiserande och förenat med risker att i tidig ålder peka ut barn som potentiellt kriminella. Avgränsningen till den aktuella målgruppen syftar enligt utredningen till att identifiera de unga (barn) som löper störst risk för att dras in i en destruktiv kriminell livsstil och därmed begå fler brott än andra unga (barn). Det ska handla om personer som riskerar att bli "högaktiva lagöverträdare med en kriminell livsstil som riskerar att skada andra".¹ Civil Rights Defenders instämmer i att det kan vara stigmatiserande att pekas ut såsom att tillhöra en sådan målgrupp. Därtill finns det en risk att ett sådant utpekande bidrar till att befästa en kriminell identitet. Det saknas en gedigen analys av denna risk för stigmatisering som utredningen lyfter, och av hur en sådan risk kan motverkas. Utredningen har därvid konstaterat att ett sätt att minimera eller begränsa risken för stigmatisering är genom att "ordningen utformas så att barn och unga kan identifieras med sådan precision att de barn och unga som har behov av det stöd och de verktyg som ordningen erbjuder också kan få del av detta".² Att i princip utgå ifrån att ordningen kan utformas så pass träffsäkert att problemet med risk för stigmatisering inte behöver utredas eller analyseras närmare är enligt Civil Rights Defenders inte tillfredsställande, då detta inte framstår som realistiskt.

Utredningen konstaterar att den kritik som framförts mot den danska ordningen – gällande att den i allt för hög grad utgör ett straffrättsliknande system och att det saknas sådana rättssäkerhetsgarantier som då krävs – riktats mot att hänvisning till ungdomskriminalitetsnämnden görs på grund av brott eller misstanke om brott. Utredningen konstaterar vidare att den danska ordningen, på grund av de många straffrättsliga elementen, har uppfattats som ett straffrättsligt system och som en sänkning av straffmyndighetsåldern och att barn, unga och vårdnadshavare har haft svårt att förstå skillnaden. Mot denna bakgrund anser utredningen att en svensk modell tydligare bör avgränsas från det straffrättsliga systemet. Civil Rights Defenders anser dock inte att frånvaron av ett krav på brottsmisstanke eller dom innebär att den svenska ordningen skulle vara fri från straffrättsliga inslag eller att utesluta att ordningen uppfattas som ett straffrättsligt system.

¹ SOU 2024:30 s. 228.

² A bet. s. 426.

Civil Rights Defenders anser tvärtom att det finns en stor risk för att såväl de enskilda som berörs som den breda allmänheten uppfattar den föreslagna ordningen som straffrättslig. Inte minst mot bakgrund av att nämnden föreslås heta ungdomskriminalitetsnämnd, att ett av alternativen är att Kriminalvården ska ansvara för uppföljning och kontroll, samt att nämnden ska bestå av en representant från polisen och att dess ordförande ska vara domare. Flera av de insatser och krav som Myndigheten mot ungdomskriminalitet (MUK) föreslås kunna besluta om motsvarar de insatser och krav som kan åläggas ett barn genom vissa straffrättsliga påföljder, exempelvis ungdomsvård och ungdomsövervakning. Problematiken kring att systemet skulle ha straffrättsliga inslag försvinner således inte genom att man, till skillnad från vad som gäller i Danmark, tar bort kravet på dom eller misstanke. Med anledning av att barn – under 15 år och utan krav på brottsmisstanke – skulle kunna åläggas insatser och krav som i viss utsträckning motsvarar sådana som kan åläggas barn som dömts för brott väcks snarare frågor om dubbelbestraffning och en sänkning av straffmyndighetsåldern.

Sammantaget anser Civil Rights Defenders att det finns rättssäkerhetsbrister i ett system som i teorin möjliggör att ett mycket ungt barn, som inte nödvändigtvis är misstänkt eller dömd för brott, ställs inför en ungdomskriminalitetsnämnd som har mandat att besluta både om påföljdsliknande krav och insatser samt ingripande åtgärder såsom polishämtning och oanmälda hembesök.

8.4.5 Ansvarig myndighet för uppföljning och kontroll

Kriminalvården ansvarar för verkställighet av kriminalvårdspåföljder, bland annat avseende barn som dömts för brott. Såsom Kriminalvårdens rättschef konstaterar i sitt särskilda yttrande framstår det inte som lämpligt att Kriminalvården skulle få ett renodlat brottsförebyggande uppdrag som tar sikte på en för myndigheten helt ny målgrupp. Målgruppen är barn, både under och över straffmyndighetsåldern, som inte nödvändigtvis är brottsmisstänkta. Att Kriminalvården skulle få ett uppdrag som tar sikte på denna målgrupp skulle inte bara vara inkompatibelt med myndighetens kärnuppdrag. Det skulle även, såsom ovan nämnt, bidra till otydlighet kring systemets karaktär.

Att Kriminalvården skulle få i uppdrag att ansvara för uppföljning och kontroll av att de beslutade åtgärderna genomförs skulle sannolikt bidra till att det föreslagna systemet uppfattas som straffrättsligt. I vart fall skulle det innebära en stor risk för sammanblandning mellan straff och sociala insatser. Detta kan i sin tur leda till stigmatisering av de barn som berörs, och Civil Rights Defenders uppfattning är att denna risk inte i tillräcklig grad kommer att kunna motverkas genom dialog med berörda barn och vårdnadshavare samt tydlig information om syftet med uppföljningen.

Med detta sagt anser Civil Rights Defenders dock att det inte i dagsläget med den utredning som finns går att bedöma huruvida det vore ett bättre alternativ att MUK får ansvar för uppföljning och kontroll.

9.4 Befogenheter och beslut

Enligt utredningens förslag ska MUK fatta beslut om en handlingsplan om det finns risk för att barnet kommer begå brottslighet av allvarligt slag. Handlingsplanen ska innehålla brottsförebyggande åtgärder i form av insatser och krav och får beslutas oaktat barnets eller vårdnadshavares samtycke till åtgärderna. En handlingsplan ska kunna innehålla sådana sociala insatser som socialnämnden kan besluta om enligt socialtjänstlagen. Sådana insatser kan även ådömas barn över 15 år genom påföljden ungdomsvård. De föreskrifter med krav som

MUK enligt förslaget skulle kunna besluta om har stora likheter med de föreskrifter som en verkställighetsplan får innehålla enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning. Såsom ovan nämnt bidrar detta till att den föreslagna ordningen med ungdomskriminalitetsnämnder, oaktat att det inte skulle finnas något krav på brottsmisstanke eller dom, har straffrättsliga inslag och det är uppenbart att förvirring kan uppstå hos barn om vilka insatser eller krav som utgör en del av en utdömd påföljd och vilka som ska ses som brottsförebyggande åtgärder. Det finns därmed även en uppenbar risk för att barn kommer att uppfatta insatser och krav i en handlingsplan som ett straff. Mot bakgrund av att denna ordning föreslås existera parallellt med det straffrättsliga systemet med de påföljder som kan bli aktuella för ett barn som dömts för brott, och mot bakgrund av att en utdömd påföljd eller ett pågående straffrättsligt förfarande inte skulle utesluta att ytterligare insatser och krav beslutas av MUK, ser Civil Rights Defenders även en risk för att detta skulle kunna leda till en form av dubbelbestraffning och i praktiken innebära en sänkning av straffmyndighetsåldern.

MUK ska enligt förslaget, utan föräldrarnas eller barnets samtycke, kunna besluta att ett barn ska vara placerat utanför hemmet eller om rörelseinskränkningar för ett barn som inte ens är misstänkt för ett brott. En möjlighet att besluta om sådana krav gentemot ett barn som varken är misstänkt eller dömd för brott kan enligt Civil Rights Defenders innebära en oproportionerlig inskränkning i barns rörelsefrihet och rätt till privat- och familjeliv.

9.6 Handläggning av ärenden och vissa processuella frågor

Enligt utredningens förslag ska MUK kunna begära Polismyndighetens hjälp för att söka efter och hämta barn eller vårdnadshavare i det fall de uteblir från ett möte i MUK. Den som ska hämtas ska som huvudregel inte få omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas till mötet omedelbart. Det ska dock enligt förslaget finnas en möjlighet för MUK eller Polismyndigheten att besluta att ett barn (eller vårdnadshavare) får hämtas tidigare än så, och i sådant fall får omhändertagandet äga rum högst sex timmar eller, efter besluts av MUK, högst 18 timmar före mötet. Civil Rights Defenders anser att denna möjlighet för Polismyndigheten att omhänderta ett barn i upp till 18 timmar, utan krav på brottsmisstanke, kan utgöra en oproportionerlig inskränkning i barns rörelsefrihet och rätt till frihet och säkerhet.

10 Informationsutbyte, sekretess och dataskyddsfrågor

Utredningen har bland annat bedömt att det finns ett behov av att socialtjänsten, under vissa förutsättningar, utan hinder av sekretess ska kunna lämna uppgifter till Polismyndigheten i syfte att möjliggöra polisens utredning i ett ärende om hänvisning till MUK samt till Kriminalvården inom ramen för uppföljning och kontroll av beslutad handlingsplan. Utredningen har också bedömt att det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse för att säkerställa att socialnämnden kan lämna relevanta uppgifter till MUK. Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att frågan om sekretessbrytande bestämmelser, i synnerhet på socialtjänstens område, måste utredas vidare. Därvid bör det särskilt beaktas att socialtjänstens verksamhet enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Såsom utredningen också konstaterar är denna grundläggande förutsättning för verksamheten av avgörande betydelse för hur sekretessregleringen är utformad och ett av skälen till att socialtjänsten har mer begränsade möjligheter än många andra myndigheter att lämna ut vissa uppgifter. Socialtjänstens uppdrag består bland annat i att se till att barn och deras vårdnadshavare får stöd och hjälp. Socialtjänsten ska vara ett skyddsnät för personer i utsatta situationer och dess verksamhet är beroende av allmänhetens

förtroende och tillit. Behovet av sekretessbrytande bestämmelser som skulle innebära en skyldighet för socialnämnden att lämna integritetskänsliga uppgifter till brottsbekämpande myndigheter måste vägas mot risken att enskilda undviker att vända sig till socialnämnden för hjälp och stöd av rädsla för att socialnämnden ska lämna vidare uppgifterna. Detta innebär i förlängningen en risk för att det blir svårare för socialnämnden att utföra sitt grunduppdrag och att barn går miste om stöd, hjälp och insatser de har rätt till.

Sekretessbrytande bestämmelser inom den föreslagna ordningen skulle innebära ett intrång i barns – och potentiellt barns anhörigas – personliga integritet. Civil Rights Defenders kan inte instämma i utredningens bedömning att den påverkan på den personliga integriteten som utredningens förslag skulle innebära kan anses godtagbar vid en samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning med hänsyn till det behov som finns av tydligare åtgärder för att förebygga att barn hamnar i brottslighet av allvarligt slag. Detta mot bakgrund av att det i dagsläget är mycket svårt att bedöma vad konsekvenserna av nya sekretessbrytande bestämmelser skulle bli.

Utredningen har konstaterat att det krävs en mer djupgående analys av frågor om sekretess och dataskydd kopplat till den nya ordningen än vad utredningen har haft möjlighet att göra. Frågor om sekretess och dataskydd kommer därmed att behöva analyseras djupare och utredas vidare. Flera statliga utredningar har eller har nyligen haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på förbättrade möjligheter för myndigheter att dela information kopplat till brottsförebyggande eller brottsbekämpande arbete. Detta har resulterat i att de sammantagna potentiella effekterna och konsekvenserna av förslagen är svåröverskådliga. Civil Rights Defenders vill därför understryka vikten av att det görs en samlad översyn och konsekvensanalys av hur förslagen kan komma att påverka skyddet för den personliga integriteten.

Remissvaret har beretts av Hannah Lampinen.

Stockholm som ovan,

Aida Samani

Biträdande chefsjurist