

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Datum
2024-09-23

Dnr
R 60-2024

1 (8)

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga (SOU 2024:30)

(S2024/00978)

Inledning

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade betänkandet. Utifrån de aspekter som JO har att beakta vill jag framföra följande.

Under senare år har ett stort antal utredningar tillsatts och lagändringar genomförts i syfte att stärka socialtjänsten och det brottsförebyggande arbetet. Jag har i tidigare remissyttranden påtalat att det pågående reformarbetet är svåröverskådligt, och jag vill återigen understryka vikten av ett helhetsperspektiv i det fortsatta arbetet.

Utredningen föreslår, efter mönster från en dansk modell, en ny ordning för beslut och uppföljning av individuella brottsförebyggande åtgärder för barn som riskerar att begå brott av allvarligt slag. Enligt förslaget ska staten vara huvudman, och för detta ändamål ska en ny statlig myndighet inrättas, Myndigheten mot ungdomskriminalitet, MUK. Den nya myndigheten ska få besluta om insatser för barn enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, dvs. insatser som socialnämnden ansvarar för i dag, och även ha möjlighet att ställa vissa krav. Socialnämnden ska samtidigt fortsätta att ha det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen. Det föreslås också nya uppgifter för socialnämnderna, Polismyndigheten och Kriminalvården inom det nya systemet.

Utredningen beskriver den allvarliga samhällsutvecklingen med barn och unga som involveras i grov våldsbrottslighet, och det är givetvis mycket angeläget med effektiva och långsiktiga åtgärder för att komma till rätta med problemen. Det förslag som utredningen lägger fram innehåller dock många oklarheter i grundläggande frågor, t.ex. när det gäller hur ansvaret ska fördelas mellan myndigheterna och konsekvensen av att det införs parallella åtgärdssystem. Förslaget innebär också principiella avsteg från nuvarande ordning för socialtjänsten, där kommunen är huvudman och ansvarar för sociala insatser och där det finns en skarp gräns

mellan frivilliga insatser som socialnämnden utformar tillsammans med den enskilde och sådana åtgärder som prövas av domstol enligt tvångslagstiftningen.

Till detta kommer tveksamheter när det gäller förslaget ändamålsenlighet, dvs. om den föreslagna ordningen behövs för att lösa det aktuella samhällsproblemet som innebär att barn dras in i kriminalitet. Av betänkandet framgår att det hittills varit svårt att dra några säkra slutsatser av ordningen med de danska ungdomskriminalitetsnämnderna som infördes 2019, och att det framförts viss kritik mot det systemet. Utredningen har dessutom identifierat väsentliga skillnader mellan länderna när det gäller förutsättningarna för att införa ett sådant system.

Utredningen påpekar att den haft i uppdrag att föreslå en ordning som liknar den danska, inte att bedöma behovet och betydelsen av det eller överväga och föreslå alternativa lösningar. Jag kan konstatera att det är en stor brist i utredningen att en redovisning av sådana grundläggande analyser och bedömningar saknas.

Trots de mycket angelägna frågor som utredningen behandlar kan jag mot denna bakgrund inte annat än avstyrka förslaget i sin helhet. Jag utvecklar några av mina synpunkter i det följande.

Principiellt avsteg från kommunalt huvudmannaskap för socialtjänstinsatser innebär parallella system och otydliga ansvarsförhållanden

Socialtjänsten är enligt lag en kommunal angelägenhet som hanteras av den kommunala nämnd som fullmäktige bestämmer, vanligtvis socialnämnden. Av det följer att kommunerna bär hela ansvaret, huvudmannaskapet, på det området, dvs. för planering, finansiering, beslutsfattande m.m., inom de ramar som lagstiftningen ger, men även ansvaret för de konsekvenser som kan följa när något inte fungerar.

Utredningen beskriver det statliga åtagande som föreslås som ett huvudmannaskap, men det tycks inte handla om att staten ska bära helhetsansvaret för sakområdet. Det verkar i stället som att det statliga ansvaret ska omfatta endast vissa moment i ett ärende, nämligen att fatta beslut samt att kontrollera och följa upp att beslutet verkställs. Övriga delar av ärendet ska socialnämnden svara för, bl.a. att utreda, bedöma och föreslå lämpliga åtgärder samt genomföra beslutade insatser, och det föreslås inte heller någon ändring i fråga om kommunernas ansvar för socialtjänsten generellt. Förslaget innebär således att både staten och kommunerna ska ansvara för socialtjänst för barn i målgruppen. Det saknas dock både lagförslag och beskrivningar som klargör var de exakta gränserna går för respektive myndighets ansvar och vad som menas med ansvar i det här fallet.

Det framgår t.ex. inte om socialnämnden, efter att MUK har inlett ett förfarande angående ett visst barn, fortsätter ha hela ansvaret för att se till att barnet får det stöd och den hjälp som det behöver i alla avseenden, eller om någon del av det åvilar MUK. Det är också oklart för mig vilken myndighet som ska ansvara för att följa upp att barnets behov blir tillgodosedda genom en beslutad handlingsplan, dvs. om det ska ingå i det statliga ansvaret för uppföljning och kontroll eller om det är ett uppföljningsansvar som ska vila på socialnämnden. Utredningen gör, som jag

förstår det, skillnad dels på behov och insatser som följer av risken för kriminalitet, och som ska omfattas av statens ansvar, dels övriga behov och insatser som socialnämnden fortsätter att ha fullt ansvar för. Det framgår inte hur det ska avgöras vilken typ av behov det rör sig om i det enskilda fallet och om en socialtjänstinsats ska anses vara brottsförebyggande eller inte. Jag ifrågasätter om en sådan uppdelning är ändamålsenlig utifrån det enskilda barnets perspektiv och om det är meningsfullt annat än för att kunna fördela ett ansvar mellan staten och kommunerna. Jag är mycket tveksam till om det ens är möjligt att göra en sådan uppdelning. I det förslagna systemet blir detta däremot en väsentlig fråga som bl.a. avgör vilken myndighet som ska fatta beslut och om det ska krävas en ny process hos MUK vid ändrade förutsättningar, eller om socialnämnden kan fatta egna beslut beträffande ett barn.

Jag vill också kommentera socialnämndernas möjligheter att prioritera stöd till de enskilda som behöver det mest. Enligt förslaget ska socialnämnden med korta tidsfrister ta fram uppgifter till Polismyndigheten och göra de utredningar och bedömningar som MUK kräver, samtidigt som nämnden skyndsamt ska genomföra den barnutredning den själv ansvarar för enligt socialtjänstlagen. I utredningen anføres vidare att socialnämnden kan behöva prioritera insatser till dem som får en handlingsplan från MUK, eftersom processen vid den myndigheten ska vara skyndsam. Det saknas tillräckliga analyser om vad detta innebär för socialnämndens övriga verksamhet, och hur det förhåller sig till andra prioriterade insatser, t.ex. utredningar om barns behov av skydd och stöd, som enligt lagstiftaren bör ha högsta prioritet inom socialtjänsten (se prop. 1996/97:124 s. 110). Socialnämndernas ansvar är brett och omfattar barn och unga men även andra, och betydligt mer än enbart brottsförebyggande insatser. Det bör övervägas om det kan accepteras att annan angelägen verksamhet riskerar att trängas undan om socialnämnderna inte längre har full möjlighet att prioritera utifrån lokala och individuella behov.

Det är för mig uppenbart att det föreslagna systemet skulle leda till otydliga ansvarsförhållanden och parallella ärenden om socialtjänstinsatser för samma barn hos olika myndigheter samtidigt. Det framstår som ett mindre flexibelt system än i dag, inte minst genom att ytterligare myndigheter blir involverade. Förutom att det komplicerar beslutsfattandet, skulle det kräva mer administration och resurser av det offentliga samtidigt som det riskerar att bli otydligt för den enskilde vad som gäller och vem som har ansvaret. Utredningen beskriver sitt förslag som ett nytt inslag i den svenska förvaltningsmodellen. Att införa en ny och oprövad ordning kräver dock noggranna analyser och en genomtänkt reglering. De översiktliga resonemang och förslag som finns i betänkandet är enligt min mening långt ifrån tillräckliga och inte helt genomtänkta. Den föreslagna ordningen ger enligt min bedömning sämre förutsättningar för att kunna ge snabba och lämpliga insatser, och ytterst ser jag en risk för att ingen av myndigheterna tar ett samlat grepp om det enskilda barnets situation och ser till helheten när det gäller behoven. I värsta fall kan ansvaret komma att helt falla mellan stolarna.

Mot denna bakgrund är utredningens översiktligt redovisade argument för den föreslagna nyordningen inte övertygande. Utredningen resonerar utifrån svårigheter för kommunerna med dagens system, bl.a. att nå ut till barn i målgruppen, resursbrist och hög personalomsättning inom socialtjänsten, men även behovet av enhetlighet och uppföljning. Det är mycket svårt att förstå hur den föreslagna ordningen skulle kunna ge bättre förutsättningar i något av dessa avseenden. Jag noterar att det kortfattat nämns att en tydligare reglering av kommunernas arbete skulle kunna vara ett alternativ till det som föreslås. Det hävdas dock att den kommunala självstyrelsen och begränsade möjligheter att styra kommunerna genom lagreglering hindrar en sådan lösning. Jag vill med anledning av det upplysa om att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen givetvis får göras om det finns behov av det, även om det inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Sådana föreskrifter ska enligt regeringsformen meddelas genom lag, eller av regeringen med stöd av ett bemyndigande i lag (se 8 kap. 1–3 §§ och 14 kap. 3 § RF).

Gränsdragning mot det straffrättsliga systemet och risken för stigmatisering

Den danska ordningen med ungdomskriminalitetsnämnder har bl.a. kritiserats för att i alltför hög grad utgöra ett straffrättsliknande system. Utredningen har därför försökt anpassa sitt förslag genom att dra en tydligare gräns mot ett sådant system.

En väsentlig skillnad mellan den danska ordningen och den föreslagna svenska modellen är att det i Danmark krävs att det finns misstanke om brott för att ett barn eller en ung person ska aktualiseras vid en ungdomskriminalitetsnämnd. Även med utredningens förslag ser jag dock stora risker för att barnen och deras vårdnadshavare kommer att ha svårt att särskilja processen i MUK från ett straffrättsligt förfarande. Det föreslås t.ex. att besluten ska fattas efter en muntlig process som inte framstår som helt olik en domstolsförhandling, bl.a. med möjligheter för MUK att använda vissa tvångsmedel. Vidare föreslås Kriminalvården få ansvaret för uppföljning och kontroll. Kriminalvården är en del av rättsväsendet och har som en av sina viktigaste uppgifter att verkställa utdömda straff. Oaktat de skäl som utredningen har i den här delen av förslaget, kan jag konstatera för egen del att förslaget att lägga uppgifter inom den nya ordningen på den myndigheten onekligen för tanken till att den svenska modellen kommer att ha med det straffrättsliga systemet att göra.

Jag ser därtill med oro på den risk för stigmatisering av berörda barn som reformen kan medföra. Danska forskare har pekat på att systemet med ungdomskriminalitetsnämnder kan anses avvika från internationell forskning som visar att ett tidigt utpekande kan innebära en stigmatisering som i sin tur leder till ökad brottsbenägenhet. Även här får analyserna i utredningen anses bristfälliga. Jag vill i det sammanhanget särskilt framhäva att den föreslagna svenska modellen, till skillnad från den danska, inte innehåller en undre åldersgräns. Även barn under tio års ålder

kan således komma att omfattas av processer i MUK och därmed risken att utsättas för stigmatisering.

Förslag om krav och insatser utan samtycke

Utredningen föreslår att MUK ska kunna besluta om krav och insatser i en handlingsplan, oavsett om barnet och vårdnadshavaren lämnar sitt samtycke till åtgärderna eller inte. Det handlar exempelvis om att barnet inte får vara ute efter en viss tidpunkt och beslut om placering utanför det egna hemmet. Sådana krav innebär inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter, bl.a. den enskildes rörelsefrihet. Fri- och rättigheter kan visserligen begränsas genom lag, men det får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (se bl.a. 2 kap. 20 och 21 §§ RF). Syftet med åtgärderna i det här fallet är att förebygga att barn dras in i kriminalitet, men utredningens bedömningar och de blygsamma resultat som redovisats från det danska systemet är inte övertygande i det avseendet. Utredningen redogör inte heller för i vilka situationer sådana krav kan anses vara motiverade, och det saknas bestämmelser i utredningens lagförslag som anger de konkreta åtgärder som MUK skulle få besluta om. Varför utredningen har valt att utforma regleringen på det sättet är oklart. Enligt min bedömning utgör utredningen inte ett tillräckligt underlag för att kunna besluta om begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Det följer vidare av 6 kap. föräldrabalken att det som huvudregel är vårdnadshavaren som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. JO har i tidigare remissyttranden uttalat att en reglering som begränsar vårdnadshavares bestämmanderätt över ett barn inte bör införas utan tungt vägande skäl (se JO:s yttrande över betänkandet Barns och ungas rätt till tvångsvård [SOU 2015:71], dnr R 107-2015 och JO:s yttrande över Socialstyrelsens författningsförslag i rapporten Öppna insatser utan samtycke [S2019/04727], dnr R 130-2021). Det saknas tydliga resonemang om behovet av att låta vårdnadshavarnas bestämmanderätt stå tillbaka i det här fallet.

Jag vill också kommentera hur förslaget förhåller sig till en grundläggande princip i socialtjänstlagen. Den lagen utgår i sin helhet från frivillighet och innebär att insatser utformas och genomförs tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Även öppna insatser som i vissa fall får ges till barn utan vårdnadshavarens samtycke kräver att barnet begär eller samtycker till insatsen i fråga (se 3 kap. 6 a och 6 b §§ SoL). Det framgår av utredningsförslaget att det är insatser enligt socialtjänstlagen som MUK ska få besluta om, med eller utan samtycke. Innebörden av utredningens förslag är alltså att ett markant avsteg görs från den nuvarande ordningen om att insatser av det aktuella slaget ska bygga på frivillighet. Någon närmare förklaring eller motivering till en sådan förändring ges inte.

Sekretess och dataskydd

Utredningen har konstaterat att det krävs en mer djupgående analys av frågor om sekretess och dataskydd än den som utredningen har haft möjlighet att göra. Jag har förståelse för att den knappa utredningstiden har begränsat möjligheterna att göra

fullständiga analyser och lämna förslag i dessa delar. Samtidigt förutsätter reformen att omfattande uppgifter, företrädesvis om barn, kan utbytas mellan en rad olika myndigheter. Avsaknaden av tillräckliga analyser i dessa delar försvårar påtagligt mina möjligheter att lämna synpunkter på utredningens förslag som helhet.

Min slutsats är att förslaget inte bör genomföras

Som jag har redovisat anser jag att utredningens förslag är otillräckligt analyserat och därför alldeles för oklart för att kunna läggas till grund för lagstiftning. Mot den bakgrunden avstyrker jag förslaget i sin helhet.

För det fall regeringen väljer att gå vidare i syfte att införa den föreslagna ordningen, vill jag lämna några synpunkter på vissa delar av förslaget som jag anser behöver övervägas och analyseras närmare. Det jag för fram är inte avsett att vara heltäckande.

Särskilt om vissa av delar av förslaget

Lag om brottsförebyggande åtgärder för unga

Lagen om brottsförebyggande åtgärder för unga ska enligt författningsförslaget gälla unga som riskerar att begå brott av allvarligt slag. Med unga avses här personer under 18 år. Människor under 18 år benämns barn i barnkonventionen (artikel 1) och socialtjänstlagen (1 kap. 2 §). Det saknas enligt min mening anledning att kalla personer under 18 år för något annat än barn i den här lagen. Det skapar oklarheter om olika ord används för samma målgrupp i olika lagar. Det kan dessutom vara missvisande om lagen påstås gälla unga, eftersom lagstiftning om unga helt eller delvis brukar avse andra än enbart alla personer upp till 18 år, t.ex. barn över 15 år och personer upp till 21 år.

Ärendeprocessen i den nya ordningen

Enligt utredningens förslag ska socialnämnden ge in ett yttrande till MUK senast tre veckor efter myndighetens begäran. Om det finns särskilda skäl får MUK medge ytterligare tid för det. Som utredningen nämner är tidsfristen kort i jämförelse med den utredningstid om fyra månader som gäller för barnutredningar enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL. I kartläggningen av den danska ordningen framkommer att kommunala representanter i en utvärdering har gett uttryck för att de korta tidsfristerna kan vara svåra att hålla.

Jag har förståelse för att kravet på skyndsamhet gör det påkallat med en kort tidsfrist, men jag ser en risk i att tidsbrist kan komma att återspeglas i kvaliteten på yttrandena, vilket i förlängningen kan drabba de berörda barnen negativt. Rättssäkerhetsaspekterna är påtagliga här. Utredningen utgår från att de barn som blir föremål för ärendeprocessen i MUK troligen är kända sedan tidigare av socialnämnden, vilket bedöms kunna underlätta arbetet med yttrandet. Även om det får antas att detta ofta skulle kunna vara fallet, är det enligt min mening ändå förknippat med en viss risk att utan vidare utgå från ett sådant antagande när tidsfristen ska bestämmas i lag. Om tiden för att ge in ett yttrande visar sig

otillräcklig i ett enskilt fall, finns det risk för att MUK kommer att behöva fatta beslut på ett eventuellt sämre eller till och med bristfälligt underlag än annars. Med tanke på de ingripande åtgärder som MUK föreslås få besluta om framstår det knappast som en acceptabel risk från ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att generellt anlita barnsakkunniga vid MUK, vilket krävs enligt den danska ordningen. Utredningen motiverar detta bl.a. med att socialnämnden inom ramen för den utredning som ska genomföras, i förekommande fall, ska hämta in relevanta uppgifter från hälso- och sjukvården. Att socialnämnderna på detta sätt ska kompensera för avsaknaden av sådan kompetens som en barnsakkunnig har är enligt min mening en alltför riskabel lösning, inte minst mot bakgrund av de korta tidsfrister för att komma in med yttranden som föreslås. Jag anser att frågan behöver analyseras vidare, och det bör övervägas om det ska krävas särskild barnkompetens hos ledamöterna i det regionala beslutsorganet, dvs. mer än bara erfarenhet från arbete med barn, vilket utredningen föreslår.

Placeringar utanför det egna hemmet som en del av handlingsplanen

Utredningen lämnar inte någon närmare beskrivning av hur ett beslut om placering utanför det egna hemmet ska verkställas mer än att det kan ske genom placering i familjehem, hem för vård eller boende eller i ett stödboende, och att socialnämnden kommer följa upp beslutet inom ramen för verkställigheten av MUK:s handlingsplan. Därutöver bedömer utredningen att bestämmelserna i 6 kap. SoL bör kunna tillämpas vid verkställighet av handlingsplanen. Med hänsyn till att en ny socialtjänstlag förväntas träda i kraft under 2025 anser utredningen dock att tillämpliga bestämmelser inte bör preciseras i lag eller förordning.

En placering av ett barn i ett annat hem än det egna förutsätter att förhållandena i det hemmet och förutsättningarna för vården är utredda av socialnämnden innan beslutet fattas (se 6 kap. 6 § andra och tredje stycket SoL). Är det fråga om en akut placering i jourhem finns också en begränsning i fråga om hur länge placeringen får pågå (se 6 kap. 6 § fjärde stycket SoL). I socialnämndens åtaganden ingår även ett kostnadsansvar vilket innebär att nämnden måste lösa frågan om ersättning genom att träffa avtal med t.ex. familjehemmet (se RÅ 1988 ref. 80 I och II, HFD 2013 ref. 17 och JO:s beslut den 11 oktober 2023, dnr 3611-2022).

Det framstår som att utredningen inte har haft klart för sig vad en placering utanför det egna hemmet innebär utifrån dagens regelverk och vilka åtaganden det medför för socialnämndens del. Utredningen har t.ex. inte alls berört det förhållandet att hemmets lämplighet och förutsättningarna för vård måste vara utrett innan ett beslut om placering kan fattas. Det går inte att utläsa om MUK ska kunna besluta om en akut placering i jourhem och hur länge en placering i sådana fall ska få pågå. Detta är en tydlig brist som måste omhändertas i den fortsatta beredningen.

Utredningen nämner även andra bestämmelser i socialtjänstlagen som bedöms bli aktuella när socialnämnden ska verkställa MUK:s beslut. I dessa delar saknas det emellertid helt en analys av hur bestämmelserna ska tillämpas.

Förslaget om hembesök

Den myndighet som ska ansvara för uppföljning och kontroll av MUK:s beslut om handlingsplan ska enligt utredningens förslag under vissa förutsättningar kunna besöka barnet och vårdnadshavarna i hemmet, även utan att någon information om det lämnas i förväg. Syftet med ett sådant hembesök anges i första hand vara att få till stånd ett behövligt möte med barnet och vårdnadshavarna.

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § RF). Som jag nämnt ovan får grundlagsskyddade fri- och rättigheter begränsas genom lag, men det får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF). Utredningen har förvisso redovisat en avvägning mellan syftet med hembesöket och det intrång som en sådan åtgärd innebär i den enskildes privatliv. Enligt min mening framkommer det emellertid knappast tillräckligt övertygande skäl för att införa en så ingripande åtgärd som ett i praktiken oanmält besök i en enskild persons hem är. Det är svårt att se att en sådan begränsning av den enskildes grundlagsreglerade skydd skulle vara nödvändig inom ramen för uppföljning och kontroll av MUK:s beslut. Det har heller inte analyserats om några mindre ingripande åtgärder skulle kunna föreslås för att uppnå samma ändamål. Jag föreställer mig att det trots allt finns alternativ som är mer ändamålsenliga och mindre ingripande än vad som nu föreslås.

Jag har inför upprättandet av yttrandet samrått med justitieombudsmannen Katarina Pahlsson, som har tillsyn över Kriminalvården, och justitieombudsmannen Per Lennerbrant, som har tillsyn över Polismyndigheten.

Yttrandet har beslutats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Maria Karlströms och Isabella Bjurling Willis har föredragit ärendet och byråchefen Christina Fredin har deltagit i beredningen.