



Kommittédirektiv

Nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna ett förslag till en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Strategin ska anlägga ett helhetsperspektiv och möjliggöra en sammanhållen inriktning för arbetet med att förebygga och bekämpa våld mot barn under den närmaste tioårsperioden.

Utredaren ska ta fram förslag till mål för det långsiktiga arbetet att förebygga och bekämpa våld mot barn. Utredaren ska även identifiera brister och möjliga åtgärder. I syfte att nå de uppsatta målen ska utredaren föreslå åtgärder inom följande områden:

- samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, organisationer och andra berörda aktörer,
- förebyggande arbete mot våld mot barn samt upptäckt av våld mot barn,
- skydd, stöd och behandling för barn som upplevt våld (dvs. bevittnat våld och/eller utsatts för våld),
- brottmålsprocessen för barn som upplevt våld,
- kunskap, metodutveckling och uppföljbarhet.

Uppdraget ska genomföras i dialog med berörda myndigheter och andra relevanta aktörer. Utredaren ska i framtagandet av strategin lyssna till barn och unga samt beakta deras synpunkter och åsikter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn

Sverige var 1979 det första landet i världen att förbjuda uppfostringsvåld. Sedan införandet av anti-agalagstiftningen har föräldrar i Sverige radikalt ändrat sina uppfostringsmetoder. En djupgående förändring av attityder och beteenden har skett och våld mot barn i uppfostringssyfte är inte längre något som uppfattas som naturligt. Många viktiga förändringar för att stärka barnets rättigheter har skett genom lagstiftning, bl.a. inom socialtjänsten. Under senare år har även betydelsefulla steg tagits när det gäller utredning av brott mot barn, vård och rehabilitering. En stor förändring är den gradvisa övergången till att vissa former av våld mot barn utreds på barnahus. Vidare har regeringen vidtagit en rad straffrättsliga åtgärder på detta område. Trots detta utsätts fortfarande många barn för våld och övergrepp. Det finns brister och utvecklingsmöjligheter både vad gäller förebyggande arbete, samverkan mellan berörda aktörer samt stöd, skydd och behandling av barn som upplevt våld.

Det behövs ett samlat grepp för att förebygga och bekämpa våld mot barn
FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställer långtgående krav på konventionsstaterna att skydda barn mot alla former av våld och övergrepp. Sverige är och ska vara ett föregångsland i arbetet för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Även om mycket har gjorts för att säkerställa barnets rätt till skydd mot alla former av våld och övergrepp utsätts fortfarande många barn och mörkertalet är sannolikt stort. Att barn växer upp med våld och övergrepp är oacceptabelt. Regeringen ser behov av att ta ett samlat grepp för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Det krävs ett sammanhållet, långsiktigt och strategiskt arbete som syftar till att säkerställa barnets rättigheter och att åtgärda det som inte fungerar i praktiken. Utgångspunkten för strategin ska vara att förhindra att våld över huvud taget uppstår eller upprepas. Den förväntas bidra till att antalet barn som utsätts eller riskerar att utsättas för våld minskar.

Strategin ska omfatta olika former av våld

Strategin ska adressera de många olika former av våld som barn och unga i olika åldrar kan utsättas för idag t.ex. våld i nära relationer, sexuellt våld, våld mellan barn och hedersrelaterat våld och förtryck. I artikel 19 i barnkonventionen anges att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. I artikel 24 fastställs barnets rätt till bästa möjliga hälsa. Där framkommer också att konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Konventionsstaterna åtar sig även, i enlighet med artikel 34 i barnkonventionen, att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt att i enlighet med artikel 39 vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering av ett barn som utsatts för någon form av våld eller övergrepp.

Enligt mål 16.2 i Agenda 2030 ska allt våld mot barn elimineras. Andra viktiga mål i sammanhanget är att avskaffa alla former av våld mot alla kvinnor och flickor (5:2) samt att avskaffa alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning (5:3).

Strategin ska omfatta samhällets olika arenor

Utredaren ska uppmärksamma att våld och övergrepp mot eller mellan barn kan ske på samhällets alla arenor och uppmärksamma våld och utsatthet på internet och sociala medier, som är en arena där våld, kränkningar och exploatering sker i allt högre utsträckning. Våld i nära relationer ska särskilt uppmärksammas. Ett särskilt fokus ska ligga på de verksamheter som möter våldsutsatta barn och deras familjer, exempelvis hälso- och sjukvården, elevhälsan, tandvården, socialtjänsten och rättsvårdande myndigheter. Förskola och skola är ytterligare en viktig arena för insatser, inte minst för att förebygga våld och motverka mobbning och kränkande behandling.

Strategin ska beakta befintliga nationella strategier och relevanta internationella överenskommelser

Strategins innehåll ska bygga på aktuell forskning samt erfarenheter och resultat av tidigare insatser och utvärderingar. Utredaren ska i den utsträckning som bedöms ändamålsenlig beakta och bygga vidare på befintliga nationella strategier och handlingsplaner inom närliggande områden bl.a. regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, som också inbegriper hedersrelaterat våld och förtryck, strategin för att stärka barnets rättigheter (prop. 2009/10:232) och handlingsplanen mot prostitution och människohandel (S2018/00905-1). Utredaren ska även beakta relevant EU-rätt samt relevanta internationella överenskommelser och rekommendationer på området.

Strategin ska beakta barns olika uppväxtvillkor och särskilt uppmärksamma barn i utsatta situationer

Även om strategin ska ha som huvudsaklig inriktning att motverka alla former av våld mot barn så ska särskild uppmärksamhet riktas mot grupper som enligt bästa tillgängliga kunskap bedöms ha en förhöjd risk att utsättas för våld eller att utöva våld. Strategin ska uppmärksamma barn som växer upp i socioekonomiskt utsatta områden och den ökade risk för att uppleva våld som detta kan innebära. Strategin ska anlägga ett jämställdhets-, ungdoms-, hbtqi- och funktionshindersperspektiv. I strategin ska även barns utsatthet för våld och kränkningar med rasistiska motiv lyftas. Strategin ska uppmärksamma flickors särskilda utsatthet men även utsatthet hos pojkar och barn som har annan könsidentitet. Utredaren ska särskilt beakta principerna om barnets rätt att komma till tals och barnets bästa som de kommer till uttryck i barnkonventionen.

Utredaren ska peka på behov av författningsändringar om sådana identifieras

Utredarens primära uppgift är att ta fram en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Om utredaren identifierar behov av författningsändringar ska utredaren i första hand peka på sådana behov. Utredaren är dock oförhindrad att lämna författningsförslag, om de anses nödvändiga. Utredaren måste då särskilt beakta relevanta pågående lagstiftningsarbeten på området. Till exempel bereds för närvarande lagförslag som rör socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Utredaren ska

- ta fram en strategi som har ett tidsperspektiv om tio år och som innehåller förslag till mål för det långsiktiga arbetet med att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck,
- identifiera brister, luckor och utvecklingsbehov samt belysa möjliga framgångsrika insatser, åtgärder och metoder,
- i syfte att nå strategins uppsatta mål, föreslå åtgärder som ska inbegripas i strategin, inom följande områden:
 - samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, organisationer och andra berörda aktörer,
 - förebyggande arbete mot våld mot barn samt upptäckt av våld mot barn,
 - skydd, stöd och behandling för barn som upplevt våld,
 - brottmålsprocessen för barn som upplevt våld, och
 - kunskap, metodutveckling och uppföljbarhet.

De mål som utredaren föreslår ska tas fram med beaktande av befintliga riksdagsbundna mål inom berörda områden.

Samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, organisationer och andra berörda aktörer

Ansvar för att förebygga och bekämpa våld är uppdelat på en rad olika instanser och utförs på nationell, regional och lokal nivå. På många platser i landet finns barnahus som är en samverkansform mellan bl.a. polis, sjukvård, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Barn kommer trots detta ofta i kontakt med många olika verksamheter såsom skolan (inkluderat elevhälsan), barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänsten och rättsväsendet. Barnets föräldrar kan i sin tur vara föremål för insatser och utredningar. Det är avgörande att samverkan fungerar på ett tillfredsställande sätt. Av Statskontorets uppföljning och analys av strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor framkommer särskilda utmaningar med att skapa ett kunskapsbaserat arbete på området. Det som bl.a. nämns som svårigheter för myndigheterna är att området är brett och komplext med många aktörer (Myndigheternas genomförande av strategin om mäns våld mot kvinnor, delredovisning, 2020).

Insatserna på området träffar olika politikområden och utförs därmed av flera statliga myndigheter och aktörer. Några av dessa aktörer har nationella

uppdrag för att motverka våld mot barn eller arbetar med frågan, däribland Linköpings universitet (Barnafrid), Jämställdhetsmyndigheten, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Länsstyrelsen i Östergötlands län (Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck) och Barnombudsmannen. Därutöver har även andra myndigheter uppdrag på området såsom Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Brottsoffermyndigheten. Den befintliga ansvarsfördelningen mellan olika aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå behöver tydliggöras.

Utredaren ska därför

- utgå från våldsutsatta barns perspektiv och redogöra för hur processen ser ut, identifiera hinder samt lämna förslag på åtgärder för att utveckla processen och samverka mellan olika aktörer, och
- undersöka ansvarsfördelningen mellan olika nationella, regionala och lokala aktörers uppdrag samt vid behov föreslå förbättringsåtgärder.

Förebyggande arbete mot våld mot barn samt upptäckt av våld

Våld under uppväxten medför ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa, både på kort och på lång sikt. En förhöjd risk finns oavsett om barnet utsätts för direkt våld eller upplever våld av eller mot en nära anhörig.

Med strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor vill regeringen verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt i syfte att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra att våld utövas och upprepas (skr 2016/17:10). Av Statskontorets uppföljning och analys av strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor framkommer särskilda utmaningar vad gäller att skifta fokus mot förebyggande arbete. Förutsättningarna för arbetet kan skilja sig åt väldigt mycket mellan stora och små kommuner respektive regioner, när det t.ex. gäller möjligheten att upptäcka både våldsutövare samt våldsutsatta, vilket i sig många gånger är kopplat till ett förebyggande arbete som kräver resurser. Detta är viktig kunskap att beakta i arbetet med att ta fram en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.

Flera myndigheter har haft särskilda regeringsuppdrag för att på olika sätt främja arbetet med att sprida kunskap om effektiva metoder gällande våldsförebyggande arbete, bl.a. Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Jämställdhetsmyndigheten lyfter i rapporten Våldsförebyggande arbete med barn och unga att kunskap om verkningsfulla metoder och arbetssätt ännu är begränsade i en svensk kontext. Vidare beskriver Jämställdhetsmyndigheten att det våldspreventiva arbetet i begränsad utsträckning utvecklats utifrån ett systematiskt tillvägagångssätt, med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Regeringen anser att det våldspreventiva arbetet behöver förstärkas, både vad gäller att förebygga att barn utsätts av vuxna men även för att förebygga våld mellan barn. Det kan handla om att stärka myndighetssamverkan eller om föräldraskapsstödjande insatser eller om riktade insatser till dem som utsätter barn för våld. Det kan även handla om att öka kunskapen om våld hos alla dem som arbetar med barn och unga och deras föräldrar samt om att öka medvetenheten och kunskapen hos barn och unga själva. Barn kan även behöva få ökad kunskap om hur de ska agera när de utsätts för brott samt ökad kunskap om att de själva kan begå brott när de sprider information eller bilder över internet. Att bryta normer och föreställningar som genererar våld, exempelvis genom värdegrundsarbete är även viktigt. Här är utbildningsväsendet en viktig arena. Socialnämnden har ett lagstadgat ansvar för att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Utöver detta kan även civilsamhällesorganisationer, t.ex. religiösa samfund ha en viktig roll, inte minst när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck.

Ökad upptäckt av barn som far illa

Det är av största vikt att barnets utsatta situation kommer till det offentliga kännedom. Det finns brister och utvecklingsområden när det gäller anmälningar och upptäckt av barn som far illa. Socialstyrelsen konstaterar i fall där barn avlidit till följd av brott att anmälan om oro för barn inte beaktades i tillräcklig utsträckning av de aktörer som föräldrarna haft kontakt med (Dödsfallsutredningar 2016–2017). Socialstyrelsens nationella kartläggningar av anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa visar samtidigt att både antalet anmälningar och antalet barn som berörs av anmälningarna har ökat över tid. Dock förekommer stora variationer mellan kommuner i arbetet med orosanmälningar. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) konstaterar 2019 i granskningen Barn riskerar att bli utan stöd och hjälp att det finns behov av ökad kompetens när det gäller att ställa frågor till barn och unga om våldsutsatthet inom hälso- och sjukvården. Det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län lyfter i sin årsrapport för 2019 att erfarenheter från samtal till deras stödtelefon för yrkesverksamma visar att

uppgifter om att ett barn är utsatt för psykiskt våld, kontroll och begränsningar inte automatiskt leder till en orosanmälan. FN:s barnrättskommitté har i sina senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige uttryckt oro över att personal i skolor och på institutioner inte har adekvat utbildning för att upptäcka tidiga tecken på övergrepp och vanvård. Enligt Socialstyrelsens nationella kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården ställer frågor om våldsutsatthet och våldsutövande från 2018 är det överlag mindre vanligt att fråga föräldrar och barn om barns utsatthet, än att fråga vuxna om våldsutsatthet. Undantagen är barnpsykiatri och ungdomsmottagningar, där majoriteten rutinemässigt frågar om barns utsatthet. Kunskapssammanställningen som Stiftelsen Allmänna Barnhuset har redovisat om barn med funktionsnedsättning och deras utsatthet för våld och kränkningar visar på stora brister bland olika personalkategoriernas kunskap och kompetensutveckling, både vad gäller våld mot barn i alla dess former, barn med funktionsnedsättning och inte minst kunskapen om den överrisk som barn med funktionsnedsättning löper att utsättas för våld och andra övergrepp.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur det våldspreventiva arbetet kan stärkas för att i större utsträckning förebygga, upptäcka och bekämpa alla former av våld mot barn och unga.

Stöd och behandling för barn som upplevt våld

Att uppleva våld kan leda till allvarliga negativa hälsoeffekter på både kort och lång sikt. Våld kan ge upphov till akuta skador som kräver sjukvård men även bl.a. kroniska smärtor, ångest, depression, posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) och ökad dödlighet. Det finns konstaterade brister när det gäller stöd, behandling och rehabilitering till våldsutsatta barn och unga.

I sina senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer (2015) kritiserade FN:s barnrättskommitté Sverige för att barn som utsatts för övergrepp och vanvård ofta har svårt att få tillgång till rehabiliteringstjänster och psykiatrisk vård, framför allt på grund av den bristande tydligheten om vårdkedjan i stora delar av landet. Tillgången till specialiserad hälso- och sjukvård kan även se olika ut över landet. Mot bakgrund av det har Stiftelsen Allmänna Barnhuset kartlagt tillgången till stöd och behandling för våldsutsatta barn. I studien framkommer att det finns många verksamheter

som arbetar för att ge stöd och behandling till våldsutsatta barn samtidigt som ansvaret är uppdelat på olika aktörer, huvudmän och organisationer. Stiftelsen Allmänna Barnhuset har utvecklat en modell inom ramen för barnhusverksamheten som stiftelsen kallar Det fjärde rummet. Det är en modell för stöd och behandling för barn som utsatts för sexuella övergrepp, sexuellt våld eller annat fysiskt våld. I förslaget lyfts att tillgång till stödinsatser bör säkerställas även när det inte finns en aktuell polisanmälan. Enligt rapporten Efter barnförhöret - en modell för att ge stöd och information till barn och föräldrar vid misstanke om barnmisshandel (2017) från Stiftelsen Allmänna Barnhuset kan barnet även behöva stöd efter att ha berättat om våld och övergrepp för professionella. Idag kan barn gå hem till föräldrarna utan något ytterligare stöd efter exempelvis ett barnförhör, trots att det finns misstanke om att föräldrarna är de som utsatt barnet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) konstaterar i granskningen Barn riskerar att bli utan stöd och hjälp (2019) att socialtjänsten inte alltid uppmärksammar och utreder situationen för barn som kan vara utsatta för våld och/eller har bevittnat våld. Det finns behov av att undersöka tillgången till ändamålsenliga insatser som är tillgängliga för barn för att säkerställa barnets rätt till stöd och rehabilitering.

Enligt Statskontorets delredovisning från 2020, Myndigheternas genomförande av strategin om mäns våld mot kvinnor, är det många aktörer inom området hedersrelaterat våld och förtryck som efterlyser mer kunskap och metodstöd om verkningsfulla insatser. Situationen för barn som lever i en hederskontext kan skilja sig från andra barns. För att skydda ett barn från hedersrelaterat våld och förtryck kan det krävas att kontakten bryts med alla närstående. Barnet befinner sig då i en särskilt utsatt situation och kan behöva omfattande stöd för att inte återvända till den miljö där hon eller han utsatts för våld, vilket ställer stora krav på insatser i de ansvariga kommunerna. Behovet av att förbättra stödet till barn som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck behöver därför undersökas närmare. Omfattningen av det hedersrelaterade våldet och förtrycket är enligt Socialstyrelsens rapport Ett liv utan våld och förtryck (2019) svår att belägga. Det finns mörkertal och området är svårt att undersöka.

Barnets möjlighet till delaktighet och inflytande har i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen stärkts i lagstiftningen genom ett flertal lagändringar. Det kan finnas behov av ytterligare insatser för att denna rättighet ska realiseras i praktiken. I betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63)

konstateras att bestämmelserna om hur barnets bästa och barnets rätt att uttrycka sin åsikt och få den beaktad inte fått fullt genomslag i praktiken inom vissa rättsområden. En studie av barns rätt till delaktighet, skydd och stöd i den sociala barnvården, Rättighetsbärare eller problembärare, visar att barns röster och beskrivning av sin situation riskerar att tappas bort i socialtjänstens utredningsarbete. Undersökningen visar även att skydd och stöd till barnet kan vara helt beroende av att barnet har fått komma till tals och berätta om sin situation samt fått sina åsikter beaktade (Heimer, Näsman och Palme, 2017). Det kan även finnas situationer där vårdnadshavaren begränsar barnets möjlighet att komma till tals vilket kan vara särskilt allvarligt när barnet är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

Barn som upplever våld kan ha svårt att själva berätta om våld och kränkningar och att komma i kontakt med socialtjänsten. Det kan här finnas särskilt stora utmaningar för barn med funktionsnedsättning där det kan behöva ställas särskilda krav på professionella som möter barn. Det kan exempelvis behövas olika typer av hjälpmedel för att underlätta kommunikationen. Regeringen gav 2019 Socialstyrelsen i uppdrag (S2019/04727) att lämna förslag på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke, till stöd och skydd för barn och unga, kan öka så att insatserna kan ges i fler fall och i fler situationer. Det kan dock finnas behov av ytterligare möjligheter för våldsutsatta barn att ta del av insatser eller vård och behandling utan vårdnadshavarens eller vårdnadshavarnas samtycke.

Det är angeläget att uppmärksamma barnets situation vid en vårdnadstvist, då dessa barn löper en förhöjd risk att fara illa. Regeringen har nyligen beslutat propositionen Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister med en rad förslag som bl.a. syftar till att stärka barnrättsperspektivet och barns rätt att komma till tals i förfaranden om vårdnad, boende och umgänge. Flera av förslagen tar också sikte på barn som riskerar att fara illa. Utöver propositionens förslag kan det dock finnas anledning att titta på behovet av andra insatser för att säkerställa ett fungerande stöd för barn i vårdnadstvister som har upplevt våld.

Särskilt utsatta grupper

Även om strategin ska ha som huvudsaklig inriktning att motverka alla former av våld mot barn så ska särskild uppmärksamhet riktas mot grupper som enligt bästa tillgängliga kunskap bedöms ha en förhöjd risk att utsättas för våld eller att utöva våld. Flera livssituationer, uppväxtvillkor och

omständigheter kan innebära en sådan förhöjd risk. Barn och unga som växer upp i områden med socioekonomiska utmaningar kan löpa en högre risk att uppleva våld. Rapporten Utanförskap, våld och kärlek till orten (2018) som Barnombudsmannen tagit fram lyfter att barn som lever med våld i sitt närområde löper risker vad det gäller hälsa och välmående. Att ha upplevt våld flera gånger i närheten av sitt hem påverkade exempelvis barnens trygghet, välmående, självkänsla och upplevelse av kontroll. Att bevittna våld kan även ge upphov till allvarlig psykisk ohälsa som posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) och depression. Våld i närområdet ökar även risken för att barnen själva ska använda våld i framtiden, vilket är problematiskt eftersom det riskerar att våldet normaliseras och ökar över tid då det uppfattas som en fungerande strategi. Det våldsförebyggande arbetet är i detta perspektiv ett viktigt led i det brottsförebyggande arbetet i utsatta områden, där barn och unga också riskerar att involveras i kriminella gäng och nätverk.

Det är även angeläget att uppmärksamma barn med kronisk sjukdom eller funktionsnedsättning, som löper betydligt högre risk att utsättas för våld och övergrepp jämfört med barn utan funktionsnedsättning och kronisk sjukdom (Svedin, Jonsson, Landberg. 2016).

Det är även betydligt vanligare bland hbtq-personer att utsättas för hot om våld och fysiskt och psykiskt våld jämfört med övriga befolkningen. Unga hbtq-personer känner större otrygghet, utsätts för mer våld, har sämre ekonomi, sämre sociala skyddsnet än andra unga och det finns en utbredd psykisk ohälsa. Det är även, enligt en rapport från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), vanligare att de har erfarenhet av sexuell exploatering på internet och av att ha haft sex mot ersättning än andra unga.

En annan utsatt grupp är barn som har en förhöjd risk att utsättas för flera former av våld, så kallad multiutsatthet. Stiftelsen Allmänna Barnhusets rapport från 2020 om Multiutsatta barn visar att barn som utsätts för flera former av våld både löper stora överrisker att drabbas av olika former av ohälsa och utsatthet såsom självskadebeteende och suicidförsök. De främsta riskfaktorerna för multiutsatthet är att inte få välja sin egen partner, vilket förekommer i familjer med hedersnormer, eller relaterade till någon form av problembeteende hos vuxna i barnets närhet så som alkohol eller narkotika, psykisk sjukdom, suicid och kriminalitet. Av Stiftelsen Allmänna Barnhusets kartläggning Våld mot barn från 2016 framgår att de elever som inte får välja

vem de ska gifta sig med eller bo tillsammans med betydligt oftare än andra är utsatta för olika former av barnmisshandel, 88 procent hade utsatts för någon form av barnmisshandel någon gång under uppväxten.

Barn i familjer där det förekommer missbruk eller psykisk sjukdom har också överrisker att utsättas för olika former av våld. För att säkerställa skydd och stöd till barn som är anhöriga till föräldrar med psykisk ohälsa, missbruk, kriminalitet eller har en förälder på anstalt kan ytterligare insatser behövas. Socialstyrelsen har identifierat flera brister i samhällets skyddsnät när det gäller barn som avlidit till följd av brott, som exempel har barn inte uppmärksamats som anhöriga av hälso- och sjukvården, trots att föräldrarnas problem varit av sådan karaktär att vården haft skyldighet att beakta barnens behov av information, råd och stöd (Dödsfallsutredningar 2016–2017). En annan viktig grupp att uppmärksamma är barn som upplever våld mellan vuxna, dessa barn kan drabbas hårt av det upplevda våldet och löper även en förhöjd risk att själva utsättas för våld.

Barn som placerats inom den sociala barn- och ungdomsvården (inkluderat statliga ungdomshem), på LSS-boende eller som följer med en vuxen till ett skyddat boende kan också befinna sig i en utsatt situation. Barn som vistas i skyddat boende tillhör exempelvis en mycket utsatt grupp. Barnet har direkt eller indirekt utsatts för våld vilket medför förhöjd risk för ohälsa och psykiska påfrestningar på både lång och kort sikt. Vidare tillgodoses inte alltid de stöd- och behandlingsinsatser som barnet har behov av. Barn och unga som befinner sig i institutionsvård är vidare överrepresenterade bland dem som har haft sex mot ersättning enligt Folkhälsomyndighetens rapport Sexualitet och hälsa bland unga och unga vuxna inom statlig institutionsvård (2018). Barn som placerats kan ha behov av insatser som riktar sig till barnet självt i form av information eller stöd som syftar till att stärka barnets möjlighet att själv larma om våld och kränkningar. Det kan även handla om insatser som syftar till att säkerställa att alla former av våld och övergrepp som utövas av personal på olika former av institutioner förebyggs och förhindras.

Regeringen tog 2018 fram en handlingsplan mot prostitution och människohandel (bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1). Det kan finnas behov av ytterligare insatser för att förebygga och bekämpa att barn och unga utnyttjas i kommersiell sexuell exploatering (inklusive barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling) och människohandel, här ska barn

som bedöms ha en förhöjd risk att drabbas uppmärksammas, t.ex. de som tidigare utsatts för sexuella övergrepp. Även våld mellan barn, t.ex. i ungas partnerrelationer och sexuella trakasserier och övergrepp i och utanför skolan, ska omfattas av utredningen.

Utredaren ska därför

- undersöka tillgång och tillgänglighet till insatser vad gäller barnets rätt till och behov av skydd, stöd, rehabilitering och behandling,
- föreslå åtgärder för att förebygga och motverka utsatthet för våld hos barn som tillhör särskilt utsatta grupper, och
- undersöka hur barnets rätt att komma till tals och bedömningen av barnets bästa kan stärkas i ärenden och processer som rör stöd och behandling för våldsutsatta barn.

Utredaren ska beakta förslag i närliggande utredningar på området, exempelvis relevanta delar av betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47), Uppdrag om att stärka principen om barnets bästa i samband med upphörande av vård enligt LVU (S2020/03820/SOF) och Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112).

Ett stärkt barnrättsperspektiv i brottmålsprocesser som rör barn som upplevt våld

Praktiska åtgärder för ett stärkt barnrättsperspektiv

Enligt FN:s barnrättskommittés Allmänna kommentar nr 13, om barnets rätt till frihet från alla former av våld (2011), ska utredningar om våld göras av kvalificerade yrkespersoner. Utredningar ska göras med utgångspunkt i barnets rättigheter, på ett barnmedvetet sätt och får inte innebära ytterligare skada för barnet. Alla parter ska beakta barnets åsikter.

För att tillgodose barnets rättigheter i brottmålsprocessen är det viktigt att barnet får ett gott bemötande, får sina åsikter beaktade och får stöd i och efter processen samt barnanpassad information. Strategin ska ta sikte på praktiska åtgärder som kan vidtas i dessa avseenden för ett stärkt barnrättsperspektiv i brottmålsprocessen.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen framfört vikten av att säkerställa att den som hör eller förhör barn ska ha särskild utbildning för

det (bet. 2017/18: JuU1, rskr. 2017/18:92, punkt 74). Hos Polismyndigheten finns t.ex. särskilt utbildade barnutredare som är vana att möta och prata med barn och unga som har blivit utsatta för brott. Även hos Åklagarmyndigheten handläggs ärenden där barn är inblandade i huvudsak av åklagare med särskild erfarenhet och utbildning. Även om det pågår arbete hos myndigheterna finns behov av fortsatt utvecklingsarbete.

Barnahus – en modell för samverkan

Barnahus är samlingsnamnet på verksamheter där polis, åklagare, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt Rättsmedicinalverket samverkar i gemensamma lokaler i utredningsprocessen vid misstanke om våldsbrott mot barn. Målet för samverkan är att tillförsäkra barnen rättstrygghet, gott bemötande och stöd, samt vid behov kris- och behandlingsinsatser. Utvecklingen av barnahusverksamheten i Sverige har gått snabbt och i dagsläget finns över 30 verksamheter, jämfört med sex verksamheter 2006. Sedan 2009 finns det nationella riktlinjer och kriterier för vad som ska känneteckna ett barnahus. Flera utvärderingar av barnahus har genomförts, den senaste utfördes 2018 av Linköpings universitet (Barnafrid) på uppdrag av regeringen. De brister som lyfts fram i den senaste utvärderingen gäller exempelvis otydligheter i de nationella riktlinjerna samt att vissa barn som utsätts för våld faller utanför barnahusverksamhetens målgrupp. I utvärderingen konstateras att spridningen av barnahus tycks ha stannat av och att det finns behov av förändring för att alla barn ska få tillgång till samverkansmodellen.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen framfört att den anser att en nationell plan för barnahusens verksamhet ska tas fram för att förbättra likvärdigheten och tillgången till insatser för alla barn oavsett var i landet de bor (bet.2019/20:JuU29, punkt 2, rskr. 2019/20:233 Våldsbrott och brottsoffer). Utskottet hänvisar till den bedömning som görs i betänkandet Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord (SOU 2019:32). I betänkandet kommer utredningen fram till att man bör se över barnahusens verksamhet och hur denna ska regleras samt vilka riktlinjer och mål som ska finnas och hur verksamheten ska följas upp.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivanden

- lämna förslag på praktiska åtgärder för ett stärkt barnrättsperspektiv i brottmålsprocessen, exempelvis vad gäller bemötande av barnet, barnanpassad information och stöd till barnet under processen, metodutveckling, erfarenhetsutbyte och andra liknande åtgärder, och
- lämna förslag på hur barnahusverksamheten kan utvecklas, exempelvis vad gäller att ge likvärdig tillgång till stöd till barn under hela brottmålsprocessen och genom nationell samordning.

Kunskap, metodutveckling och uppföljbarhet

För att effektivt kunna förebygga och motverka våld mot barn behövs kunskap om hur vanligt våld är och om hur våldet ser ut. Det är också viktigt att kunna uppmärksamma förändringar som sker i samhället och anpassa våldsförebyggande åtgärder därefter.

Behovet av standardiserade metoder för att förebygga och upptäcka våld är stort. Flera statliga myndigheter har i uppdrag att bidra till metodutveckling och att öka kunskapen om våld och övergrepp hos professionella. Socialstyrelsen har sedan 2012 haft i uppdrag att årligen fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd till kommuner och regioner för att kvalitetsutveckla arbetet med våld i nära relationer. Kunskapscentrumet Barnafrid vid Linköpings universitet riktar sig till yrkesverksamma som i sitt arbete möter barn och unga som utsatts för våld och andra övergrepp. Jämställdhetsmyndigheten har bl.a. i uppdrag att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot våld. Barnombudsmannen har i uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån barnkonventionen.

Statistik

Statistik om våld mot barn framgår i dagsläget av flera källor men det saknas regelbundna undersökningar och registerdata för många former av våld mot barn. Den nationella socialtjänststatistiken är exempelvis begränsad, bland annat saknas uppgifter om barn som vistas i skyddat boende som medföljande till vårdnadshavare. För att få en rättvisande bild av hur många barn som är utsatta och för att kunna följa utvecklingen över tid samt utvärdera insatser är det viktigt att samla olika källor, t.ex. statistik såsom polisanmälningar och anmälningar till socialtjänsten. För att kunna göra jämförelser mellan olika kommuner behövs också likvärdighet i registrering, t.ex. av orosanmälningar vilket i dagsläget inte ingår i den nationella socialtjänststatistiken.

Förekomsten av kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn har studerats kontinuerligt på nationell nivå i Sverige sedan införandet av den så kallade anti-agalagen i föräldrabalken 1979. Den senaste undersökningen genomfördes 2016 (Jernbro och Janson, 2017). Regeringen har beviljat Stiftelsen Allmänna Barnhuset medel för att planera en kartläggning av förekomsten av våld mot barn (A2020/00981).

Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för den officiella kriminalstatistiken, som bl.a. omfattar uppgifter om antalet anmälda misshandelsbrott mot barn. I Socialstyrelsens statistikdatabas återfinns bl.a. information om antalet minderåriga patienter som blir inskrivna på sjukhus på grund av övergrepp.

Både FN:s barnrättskommitté och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har uttryckt oro över att barn med funktionsnedsättning har en ökad risk att utsättas för våld än barn utan funktionsnedsättning. I rekommendationerna från de två kommittéerna rekommenderas Sverige bl.a. att samla in uppgifter och statistik om våld mot barn med funktionsnedsättning. Utöver officiell statistik kan det finnas behov av andra och tydligare mätmetoder gällande exempelvis vem som utövat våld och om barnet tillhör en särskilt utsatt grupp.

Utvärdering

Det är viktigt att de mål och åtgärder som föreslås i strategin kan utvärderas, för att ge en uppfattning om strategin leder till att våld mot barn förebyggs och bekämpas på ett effektivt sätt. I uppdraget ingår att föreslå en struktur för strategin som går att följa upp och utvärdera. Utvärdering av strategin kan exempelvis handla om att på ett nationellt plan titta på förändringar gällande förekomsten av våld mot barn, förebyggande arbete, upptäckande, stöd och behandling, samverkan och samordning mellan nyckelaktörer samt metodutveckling och förbättrad statistik. Insatserna och åtgärderna bör utvärderas löpande. Strategin i sin helhet bör utvärderas efter halva tiden och efter att tiden för strategin löpt ut. För att möjliggöra detta kan arbetet med strategins olika delar behöva samordnas av en utpekad myndighet.

Utredaren ska därför

- identifiera kunskapsluckor som kan finnas på området samt lämna förslag på hur barns och professionellas kunskap om våld och övergrepp kan öka, i denna del beakta och bygga vidare på redan

existerande strukturer för spridning av kunskap och metoder och vid behov föreslå effektiviseringar,

- bedöma behovet av utvecklad statistik och lämna förslag på hur barns våldsutsatthet regelbundet kan kartläggas och följas upp, och
- föreslå en myndighet som ska samordna arbetet med strategin samt analysera fördelar och nackdelar med ett sådant samordningsansvar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagens ekonomiska och andra konsekvenser. Eventuella konsekvenser för den kommunala verksamheten ska också beskrivas. Även förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska anges.

Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvensbeskrivningarna i fråga om jämställdhet ska omfatta effekter för flickor, pojkar och barn som identifierar sig på annat sätt, såväl på gruppnivå som tillsammans med socioekonomiska aspekter.

I konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska alltid beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter från berörda myndigheter, civilsamhällets organisationer och andra relevanta aktörer såsom barn och unga. Utredaren ska utgå från våldsutsatta barns perspektiv och lyssna till barn och unga samt beakta deras synpunkter och åsikter i arbetet med att ta fram förslag på en strategi. Barn och unga har rätt att vara delaktiga och komma till tals i frågor som berör dem och deras åsikter ska tillmätas betydelse. Barn och unga besitter kompetens om samhällets olika instanser och det stöd som samhället erbjuder vilket är viktigt för utredaren att ha med sig i utformandet av strategin.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom myndigheter, pågående utredningar samt följa arbetet inom Regeringskansliet på detta område, exempelvis relevanta delar av betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63). Utredaren kan även ta del av goda exempel om hur våld mot barn förebyggs och bekämpas i andra jämförbara länder. Utredaren ska även beakta utvecklingsarbeten inom näringslivet, exempelvis vad gäller telekomoperatörer och sociala medieplattformar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.