



Juridiska fakultetskansliet

Socialdepartementet

Remissvar: Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn

Juridiska fakultetsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn (Ds 2023:15)*.

Fakultetsnämnden ser övergripande positivt på de förslag som läggs fram i utredningen Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn (Ds 2023:15). Det är exempelvis bra att det härmed skulle tydliggöras att ett ärende inleds i och med att anmälan om oro för barn inkommer till socialtjänsten och att beslut i fråga om att inleda utredning utgör myndighetsutövning. Förslaget om att orosanmälningar ska sparas och att personakter ska skapas för barn även om inte en utredning inleds är också viktigt för bättre underlag och därigenom säkrare bedömningar i senare skeden i barns liv. Däremot finns det anledning att göra några principiella kommentarer och peka på några övergripande farhågor som utredningen och förslagen väcker.

Till att börja med bör det noteras att uppdraget har varit att utreda utökade möjligheter att inhämta och utbyta uppgifter inom socialtjänsten för att både stärka skyddet för barn från att fara illa och att förebygga att barn begår brott. I viss mån framstår det som oklart när och om olika förslag i skrivelsen är inriktade på det ena och/eller det andra. Det bör tydliggöras vad syftet är med de olika förslagen och huruvida de är proportionerliga för att skydda (ofta yngre) barn från att fara illa i sin hemmiljö, dvs inte sällan intrång i föräldrars bestämmande och integritet, respektive om samma åtgärder är rimliga i förhållande till (ofta äldre) barn och ungas själv- och medbestämmande och integritet. Det är inte säkert den förändring som är lämplig för att förebygga att barn begår brott är rimlig för skydda barn från att fara illa.

Sammankopplat med detta kan det noteras att det inte i alla delar är tydligt vad problemet som utredningen har att åtgärda är och i förlängningen är det inte säkert att förslagen som läggs fram kan förväntas leda till att fler barn får stöd och skydd som tycks vara ett övergripande, men inte helt tydligt, syfte. I några avseenden är också underlaget för svagt för att kunna bedöma om de utvidgade befogenheterna och tydliggöranden av skyldigheter som föreslås är rimliga och välavvägda. Det är alltså osäkert vad problemet är och om lösningen som läggs fram är ändamålsenlig. Det gäller exempelvis i fråga om förändringar och utvidgning av möjligheten att återkoppla till den som anmält oro för barn. Det anges att trots införandet av 14 kap. 1 b §

Juridiska fakultetsnämnden

socialtjänstlagen ”tycks” bristande återkoppling från socialnämnderna fortsatt vara ett problem. Detta illustreras med hänvisning till gamla utredningar samt till en forskningsstudie och en rapport från Brå, som beskriver att bristande återkoppling är ett skäl bakom att anmälningar inte görs. Fråga uppkommer om obligatorisk återkoppling med det intrång i den personliga integriteten som det ändå innebär är rimligt och proportionerlig.

Bristande underlag för att kunna göra en proportionalitetsbedömning i fråga om förändringarna som föreslås är som framgår ett återkommande problem i utredningen. Det anges att de utökade befogenheterna och betonandet av exempelvis inhämtande av information utan samtycke kan antas bidra till att barns rätt att få erforderligt stöd eller skydd kan tillgodoses i större utsträckning. Om det faktiskt är så kan ifrågasättas. Det skulle kunna vara tvärtom. Möjligen är det så att det som verkligen skulle göra skillnad för barn och unga är kraftigt tillskjutande av resurser (i förebyggande syfte), snarare än att ålägga en redan pressad socialtjänst mer uppgifter och mer omfattande utredningsansvar. Det är viktigt att betona att tillit till och förtroende för socialtjänsten är viktigt för att stödjande insatser ska komma barn och unga tillgodo – utvidgade och potentiellt integritetsinskränkande befogenheter kan motverka sådant förtroende och tillit.

Det bör övergripande också noteras att många andra utredningar som på olika sätt innefattar förslag om utvidgning av befogenheter och skyldigheter för socialtjänsten har avslutats nyligen och flera pågår för närvarande. Det är därför svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som läggs fram i förevarande utredning. Det är i grunden mycket problematiskt och det finns ett behov av en helhetstäckande översyn av förutsättningarna för den sociala barnavården i Sverige idag.

Som framgår ovan ser fakultetsnämnden i grunden positivt på förslagen i utredningen, men det måste poängteras att underlaget för beskrivningen av problem i vissa avseenden är svagt och det framstår inte som självklart att förändringarna faktiskt är de mest effektiva eller rimliga för att lösa de utmaningar som socialtjänsten idag står inför. Det är också viktigt att återigen betona att förändringarna av regelverket för den sociala barnavården är många och omfattande. Någon överblick är därför svår att få. Det finns anledning att se över regelverket med helhetssyn och att förslag som läggs fram har tydligare koppling till forskning på området.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av professor Pernilla Leviner. Föredragande har varit Sandra Persson. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jessika van der Sluijs

PM

2023-10-23

Institutionen för socialt arbete

Remissvar *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15)

Inledning

Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, tackar för möjligheten att få yttra sig om utredningen *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15). Vi stödjer i huvudsak de förslag som förs fram i utredningen. Vi vill särskilt lyfta det viktiga bidrag som görs avseende rättsutredningen och ställningstagandet i fråga om när ärende inleds efter anmälan om oro för ett barn, samt att beslut om att inleda eller inte inleda utredning med anledning av en orosanmälan utgör myndighetsutövning. Även förslaget om att inkomna orosanmälningar som inte leder till utredning ska sparas i barnets personakt och därmed på ett praktiskt sätt ska kunna ingå i bedömningen av eventuella efterföljande anmälningar tror vi kan vara ett mycket viktigt bidrag för att socialtjänstens utredningar av oro för barn ska kunna baseras på ett relevant underlag. Flera av förslagen är mycket viktiga vad gäller att göra barns situation lättare att följa i systemen både för yrkesverksamma i enskilda ärenden men också vad gäller att följa aktualisering, utredning och insats på verksamhetsnivå. Det är också viktigt för de som i ett senare skede vill förstå mer om sin historia genom att ta del av sin akt, att detta i nuläget är möjligt för så få menar vi är en stor brist.

Vi har dock några generella synpunkter på utredningens uppdrag och förslag och vill också lyfta några oklarheter i fråga om vissa begrepp och konsekvenser av de föreslagna ändringarna. Det görs i det följande.

Institutionen för socialt arbete

Generella synpunkter

Aktuella studier visar en tydlig ökning av antalet anmälningar till socialtjänsten och att den utsatthet för barn som anmäls är betydligt mer komplex än vad kommunerna tidigare erfarit samtidigt som resurserna uppges vara begränsade (Socialstyrelsen, 2022). Av Socialstyrelsens senaste nationella enkätstudie riktade till landets kommuner framkommer att 422 000 anmälningar inkom under år 2021 som rörde ca 216 000 unika barn, vilket motsvarar 9,8 procent av alla barn mellan 0–17 år i landet. Sedan den tidigare kartläggningen 2018 har anmälningarna om barn till landets socialtjänster ökat med 27 procent. De som i högst uträkning anmäler oro för barn är skola och polis (Socialstyrelsen, 2022). Av Brås senaste kartläggning av polisanmälda brott mot barn (Brå, 2023) framkommer att 2,5 procent av alla barn mellan 7-15 år under åren 2018-2020 var aktuella i en polisanmälan då de utsatts för brott. Vårdnadshavare utgjorde i studien runt 20 procent av alla gärningspersoner och omkring hälften utgjordes av andra barn (Brå, 2023). Sedan 2020 har också barnfridsbrottet tillkommit som enligt preliminär statistik från Brå:s statistikdatabas lett till drygt 7000 polisanmälningar de senaste två åren. I båda de nationella enkäterna utgör oro för våldsutsatthet omkring 20 procent av alla anmälningar (Socialstyrelsen, 2022, 2019). Lokala studier där verksamheternas dokumentation inhämtats visar en än högre andel och att direkt våld mot barn och/eller barnets syskon utgjorde 38 procent av anmälningarna (Heimer & Pettersson, 2023).

Den utveckling som skett under det senaste decenniet med en ökande andel anmälningar som rör komplex problematik har inte tydligt följts upp med ökade resurser riktade till socialtjänsten för deras utredningsverksamhet och behov av samverkan. Aktuella studier visar också att barns delaktighet under utredningar som rör våld kan ses som mycket begränsad och att de sällan nås av stöd- och skyddsinsatser (Heimer & Pettersson 2023; van Ufford et al 2022). Många barn återaktualiseras också när de på nytt berättat om fortsatt våldsutsatthet (Heimer & Pettersson, 2023). Mot bakgrund av detta menar vi att flera av förslagen som lyfts i utredningen är positiva både vad gäller ökad samverkan mellan anmälningsskyldiga verksamheter och för socialtjänstens möjligheter att följa anmälningar av barns utsatthet i sina verksamhetssystem.



Detta kan ses som särskilt viktigt utifrån att barns berättande om våld och annan utsatthet kan vara en svår process som pågår över tid (Linell & Lundberg, 2023; van Ufford, 2023).

En central fråga i alla granskningar av nya lagförslag är om de är relevanta åtgärder för att komma till rätta med de problem som identifierats. Vi menar att det måste ställas höga krav på det underlag som ligger till grund för förändringar i lagstiftning. Det gäller särskilt när förslagen, som i denna utredning, rör intrång i enskildas integritet och när myndigheter och myndighetsanställda åläggs nya förpliktelser under straffansvar. Frågor om vad som är grundproblematiken och vilka som är de mest effektiva åtgärderna för att komma till rätta med den behöver då utredas grundligt och förutsättningslöst. I denna utredning har utredaren istället fått ett tydligt uppdrag att utreda vissa specifika förändringar i regelverket, vilket begränsar möjligheterna att lämna verkligt relevanta och ändamålsenliga förslag. Vi bedömer att utredningen överlag framstår som väl genomarbetad och att den lyfter många viktiga aspekter inom ramen för de begränsande förutsättningar som utredningen arbetat inom. Vi menar dock att det kan finnas anledning att lyfta blicken och ta ett bredare grepp om frågan om förtroendet för socialtjänsten och förutsättningarna för den sociala barnvården att utföra sitt viktiga arbete. Det finns flera rapporter som indikerar att förtroendet för svensk förvaltning överlag är högt även om uppfattningar om hur olika myndigheter sköter sina uppgifter kan variera betydligt (Segeberg, 2020; Statskontoret, 2015, 2023). I det sammanhanget går det särskilt att notera att utsatta grupper som arbetslösa, låginkomsttagare, personer med dålig hälsa och bosatta i marginaliserade områden tenderar att ha lägre förtroende för samhällsinstitutioner, vilket gör frågan om förtroendet för socialtjänsten särskilt central (se Holmberg & Rothstein, 2017, 2021; Perez, 2018).

För att stärka förtroendet för socialtjänsten och förbättra dess möjligheter att arbeta för att ta tillvara barns rättigheter och tillgodose barns behov föreslås i utredningen bland annat följande: Anmälningsskyldigheten ska utvidgas och förtydligas (avsnitt 7), socialtjänsten ska i större utsträckning återkoppla till den som anmält oro för barn (avsnitt 8) och socialtjänsten åläggs att inhämta uppgifter ur misstanke och belastningsregistret under en barnvårdsutredning

(avsnitt 9). Utöver de noteringar om tydlighet och begreppsanvändning som görs nedan, anser vi att det i grunden är bra förslag. En relevant fråga är dock om dessa förslag verkligen kommer till bukt med de problem som identifierats rörande förtroendet för, och arbetet inom, socialtjänstens barnavård.

Är det så att brister i socialtjänstens arbete beror på att socialtjänsten inte får in tillräckligt många orosanmälningar från myndigheter med relativt lite kontakt med barn? Är det så att anmälares förtroende för socialtjänsten stärks på ett relevant sätt av att få skriftlig återkoppling efter anmälan? Och förbättras kvaliteten i barnavårdsutredningarna i någon vidare omfattning för att det ställs krav på inhämtande av registerutdrag? Skulle det istället kunna vara så att förtroendet för socialtjänsten stärks mer effektivt av ett utvecklat samarbete mellan socialtjänst och anmälningsskyldiga verksamheter och att kvaliteten på barnavårdsutredningarna skulle förbättras avsevärt mer genom ett substantiellt tillskott av resurser till verksamheten, snarare än att ålägga en redan pressad socialtjänst ytterligare krav gällande utredningarna? Här menar vi att det finns anledning till fortsatt utredningsarbete.

Särskilt om tydlighet och oklara begrepp i förslagen

I utredningens avsnitt 4.6 och 4.7 beskrivs att vikten av tydlighet, förutsebarhet och transparens både i socialtjänstens verksamhet och i den rättsliga regleringen har varit en utgångspunkt i arbetet med förslagen. Vi instämmer i utredningens bedömning att denna utgångspunkt är grundläggande för förtroendet för socialtjänstens verksamhet, för enskildas rättssäkerhet och för den rättsliga regleringens funktion som styrningsinstrument. Mot den bakgrunden anser vi att det finns anledning att lyfta några kommentarer på det temat.

Begreppen brott respektive brottslig verksamhet

I utredningens uppdrag (som framgår i bilaga 1 i utredningen) framgår att utredningen ska kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess kan lämnas ut till en annan kommuns socialtjänst inom ramen för socialtjänstens brottsförebyggande arbete. Den övergripande förutsättningen

för uppdraget beskrivs vara att ”bättre samverka och ett utökat informationsutbyte mellan socialtjänsten i olika kommuner kan leda till bättre förutsättningar i ett tidigt skede ge insatser från socialtjänsten och därmed förebygga att barn och unga begår brott.” (bilaga 1 s. 570). I utredningen används istället för begreppet brott genomgående begreppet *brottslig verksamhet*. Vi uppfattar brottslig verksamhet som ett smalare begrepp än begreppet brott. Vad som skiljer mellan att ett barn riskerar att begå eller utsättas för brott respektive brottslig verksamhet beskrivs dock inte i utredningen. Här finns anledning att klargöra vad som avses.

Fortsatt otydlighet i fråga om anmälningsskyldighet

När det gäller anmälningsskyldigheten och den föreslagna förändringen av bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL vill vi betona att vi uppskattar ambitionen att göra regelverket tydligare för de myndigheter som berörs. Det kan dock konstateras att den oklarhet som förelåg tidigare, och som utredningen menar varit olämplig, kvarstår i det nya förslaget. I och med att den generella skrivningen om anmälningsskyldighet för myndigheter och anställda ”om myndighetens verksamhet berör barn och unga” är kvar i bestämmelsen, finns det fortfarande ett stort antal myndigheter för vilka det är oklart om de omfattas av anmälningsskyldigheten. Oklarheten riskerar även att stärkas av att myndigheter vars verksamhet tidigare inte ansågs omfattas av anmälningsskyldighet lagts till i bestämmelsen. Det antyder nämligen att kraven för att anses som en myndighet vars verksamhet ”berör barn och unga” har sänkts i relation till tidigare tolkningar. Även här menar vi att det finns anledning att förtydliga vad som avses.

Närståendekravet för skyldigheten att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

Närståendebegreppet har i första hand utvecklats i förhållande till lagstiftningen som rör våldsutsatta kvinnor (se ex prop. 2006/07:38). Även om begreppet funnits i socialtjänstlagen under lång tid så lyfts fortfarande oklarheter fram från kommuner om hur det ska definieras, särskilt gäller det i samband med nyttillkomna lagar och riktlinjer där nya gränsdragningar behöver göras (se ex Socialstyrelsen, 2021). Också här menar vi att det kan



vara viktigt att ta fram tydligare stöd för socialtjänstens bedömning av personkretsen som registerutdrag kan vara aktuell för. Det är därtill viktigt att utvecklingen av en definition och stöd för socialtjänstens bedömning beaktar att proportionalitetsprincipen torde spela en central roll i detta specifika sammanhang.

Yttrandet har skrivits av docent Daniel Hedlund, fil dr Hanna Linell och forskarstuderande Vera Yllner, vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Referenser

Brå (2023). *Polisanmälda brott mot barn i åldern 7–15 år*.

Heimer, M. & Petersson, C. (2023). *Barnets resa i socialtjänsten. Det svenska familjeorienterade systemet och barnet som rättighetsbärare*. Region Örebro län.

Holmberg, S., & Rothstein, B. (2017). Trusting other people. *Journal of Public Affairs* 17 (1):18–28.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2021). Framgång föder förtroende – förtroende föder framgång. I U. Andersson, A. Carlander, M. Grusell & P. Öhberg (red) *Ingen anledning till oro (?)*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Linell, H. & Lundberg, L. (2023). *Hedersförtryck samt annat våld och förtryck under utlandsvistelse – Slutrapport*. Arbetsrapport/Institutionen för socialt arbete, 2023: 2. Stockholms universitet.

Pérez, E. (2018). Social mobilisering och samhällsarbetets potential. I M. Dahlstedt & P. Lalander. (red.). *Manifest- för ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur, 225-234.

Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.



Segeberg, T. (2020). *Det motståndskraftiga förtroendet. Kriser och institutionellt förtroende 1986-2017*. Arbetsrapport nr 83/Institutionen för journalistik, medier och kommunikation. Göteborgs universitet.

Socialstyrelsen (2022). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021. Uppföljning och analys av utvecklingen*.

Socialstyrelsen (2021). *Fördjupad uppföljning av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer. Analys av behov av revidering av vissa delar av SOSFS 2014:4*.

Socialstyrelsen (2019). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa. Nationell kartläggning 2018*.

Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende. Är det rätt väg?* Stockholm.

Statskontoret (2023). *Statsförvaltningen i korthet*. Stockholm.

van Ufford, S. Q. (2023). The Protection Paradox: A Study of Children's Rights to Participation and Protection against Violence in Swedish Child Welfare Practice. *The International Journal of Children's Rights*, 31(3), 756-776.

van Ufford, S. Q., Heimer, M., Schön, U. K., & Linell, H. (2022). The Swedish social services' police reporting and children's access to protection and support in child abuse cases: A quantitative content analysis. *Child Abuse & Neglect*.



Stockholms
universitet

BESLUT

2023-10-30

Dnr SU FV-2738-23

Anders Nilsson
Handläggare
Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

Socialdepartementet

Remissvar: Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har fått möjlighet att yttra sig över promemorian Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. Synpunkter har lämnats av Institutionen för socialt arbete vilka utgör Samhällsvetenskapliga fakultetsnämndens svar, se bilaga.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus Yvonne Svanström. Föredragande har varit handläggare Anders Nilsson.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Sandra Persson". The signature is fluid and cursive, with the first name "Sandra" written in a larger, more legible script than the last name "Persson".

Sandra Persson