



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

Remissvar över promemorian En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas (Ds 2024:30)

– ert diarienummer: S2024/02012

Förvaltningsrätten har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och domstolens arbete.

Nedan lämnar förvaltningsrätten synpunkter på de problem domstolen ser, och de delar där förvaltningsrätten har svårt att följa utredningens resonemang varför en ny mellantvångslagstiftning ska införas som inte efterfrågats av socialnämnderna och som ska ersätta en gammal som inte tillämpats i någon högre utsträckning.

Rekvisiten vid riskbedömning och efterföljande kontrollverktyg

Riskbedömningen (bl.a. kapitel 9.4.7, 9.4.8 och 20.1)

Förvaltningsrätten har noterat att det i de utredningar som ligger till grund för ansökan om vård enligt LVU är vanligt förekommande att barn, unga och vårdnadshavare tidigare har varit föremål för utredningar och att socialtjänsten bedömt att det funnits behov av insatser men att samtycke till sådana insatser saknats. Då förhållandena/beteendet ännu inte är så allvarligt eller risknivån inte når upp till påtaglig saknas i nuläget möjlighet för socialnämnden att i ett sådant läge bevilja insatser då samtycke saknas.

Genom nu aktuellt lagförslag i 4 kap. 1–2 §§ LIV samt 5 kap. 1–2 §§ LIV ges socialnämnden möjlighet att besluta om insatser redan om det

på grund av särskilda omständigheter finns risk för att ett barn kommer att utsättas för sådana förhållanden eller utveckla ett sådant beteende som beskrivs i nämnda bestämmelser. Beslut om sådana insatser ska kunna fattas i ett tidigt skede innan barnets situation har blivit allvarlig. Rekvisitet som väljs ska enligt utredningen innebära och tolkas som att risknivån är låg, att risknivån således kan vara ringa för att bestämmelsen ska bli tillämplig men att det inte får vara fråga om en obetydlig eller avlägsen risk. Det uttalas att subjektiva antaganden eller lösryckta uppgifter inte får läggas till grund för bedömningen utan att en klar och konkret risk måste föreligga. Vissa exempel som anges i författningskommentaren på när bestämmelsen kan bli tillämplig kan dock enligt förvaltningsrättens bedömning medföra risk att beslut om insats fattas på relativt lösa grunder. I författningskommentaren till 5 kap. 1 § LIV anges exempelvis att bestämmelsen kan bli aktuell för barn eller unga som vid fler än något enstaka tillfälle iakttagits med personer som gett uttryck för en glorifierad syn på kriminalitet, exempelvis genom innehåll på sociala medier och barn som har bristande respekt för lärare, myndighetsföreträdare eller sina egna föräldrar eller som skolkar. Möjligheten att besluta om insatser utifrån en låg risknivå, och risken för att beslut om insatser tas på relativt lösa grunder måste också ses i relation till förslagen om möjlighet till provtagning för att kontrollera nykterhet och drogfrihet samt elektronisk övervakning, vilket behandlas närmare nedan.

Provtagning för att kontrollera nykterhet och drogfrihet (bl.a. kapitel 10.2.10 och 12.2)

I gällande rätt saknas möjlighet för socialnämnd att besluta om kontroller av nykterhet och drogfrihet med tvång. Nämnden har inte denna möjlighet heller vid ansökningar enligt 22 § LVU. I förarbetena till den bestämmelser övervägdes detta, men det framhölls att det var stor skillnad mellan att en person samtycker till att visa sin drogfrihet genom att lämna prover och att han eller hon blir tvingad till det. Därtill kom risken för att provtagningen, för att utesluta manipulationer, måste omgärdas med så omfattande kontrollåtgärder att den skulle bli starkt integritetskränkande. Mot den bakgrunden föreslogs ingen reglering som ger socialnämnderna en möjlighet att ställa sådana krav på den unge (prop. 1984/85:171 s. 25).

Inte ens under pågående LVU-vård har socialnämnden möjlighet att besluta om kontroller av nykterhet och drogfrihet med tvång. Däremot finns möjlighet för SiS att provta LVU-ungdomar som vistas på särskilda ungdomshem jfr 17 a § LVU. Det krävs då misstanke om att den unge är påverkad av alkoholhaltiga drycker, narkotika, andra berusningsmedel, hälsofarliga varor eller dopningsmedel för att ett prov ska få tas.

Det finns också möjlighet till provtagning vid misstanke om brott och verkställighet av påföljd. Detta redovisas i utredningen, men det kan noteras att bestämmelserna i RB om kroppsbesiktning kräver misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Slutligen finns flera lagar om provtagning under tiden man verkställer straffrättslig påföljd (fängelselagen, lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård, lagen om verkställighet av ungdomsövervakning).

Det finns inga tvångsmedel kopplade till provtagning för att kontrollera nykterhet och drogfrihet. Precis som utredningen konstaterar kan dock något tolkas som påtvingad kontroll om den unge uppfattar att hen är tvungen att underkasta sig provtagning. I utredningen återges de överväganden som gjordes i samband med 32 a § LVU, Barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärtat. Där föreslogs att det i lagtexten skulle anges att socialnämnder skulle kunna besluta att en vårdnadshavare eller förälder ska lämna t.ex. urin- eller blodprov. Ett beslut om drogtest skulle emellertid inte kunna genomdrivas med rättsliga medel och således inte innebära något åliggande. Detta menade Lagrådet borde framgå av lagtexten. Lagrådet föreslog att detta skulle uttryckas genom att det angavs att socialnämnder får besluta att en vårdnadshavare eller förälder ska uppmanas att lämna drogtest. Den nya lagstiftningen anpassades till att vårdnadshavaren kunde uppmanas att lämna prov. Förslaget i utredningen ger inte uttryck för någon sådan nyansering. Det är oklart för förvaltningsrätten varför inte Lagrådets uttalanden ska gälla även i en lag om insatser inom socialtjänsten till barn och unga när samtycke saknas.

Särskild föreskrift om att uppehålla sig i bostaden, elektronisk övervakning och Polismyndighetens befogenheter (bl.a. kapitel 10.2.11, 12.3 och 12.4)

Förvaltningsrätten anser att det på goda grunder kan antas att elektronisk övervakning är stigmatiserande, utöver den faktiska förlust av rörelsefrihet som det innebär. Tillgänglig teknik innebär att barnet får en fotboja som bärs under hela dygnet.

Elektronisk övervakning för unga kan idag användas inom ramen för verkställighet av ett straff och vid kontaktförbud. Möjlighet till elektronisk övervakning finns också i lagen om preventiva vistelseförbud, men det framhålls att det endast kan bli aktuellt med elektronisk övervakning i situationer där det finns skäl att motverka mycket allvarlig brottslighet. I förarbetena till den lagen framhålls att ett beslut avseende villkor om elektronisk övervakning innebär ett betydande ingrepp i den personliga integriteten samtidigt som vistelseförbudet kan gälla för en enskild som inte dömts för brott. Därför menade regeringen att ett sådant ingrepp endast bör komma i

fråga om det är särskilt påkallat och för brottslighet som mer direkt utgör fara för enskildas liv och hälsa (prop. 2023/24:57 s. 59).

Det finns således ingen motsvarighet på annat håll i rättsordningen att använda elektronisk övervakning vid låg risk för brottslighet, som en slags förebyggande åtgärd.

Till förslaget i denna del knyts möjlighet för Polismyndigheten att effektuera föreskriften att uppehålla sig i bostaden, jfr 10 kap. 1 § andra stycket LIV. Det nämns att regleringen inte innebär att polisen aktivt ska söka efter barn och unga som har meddelats en särskild föreskrift utan ger endast en möjlighet för polisen att agera i de fall dessa barn och unga påträffas. Faktum är dock att Polismyndigheten kommer ha tillgång till information beträffande vilka barn och unga som är föremål för sådana beslut och utvidgar Polismyndighetens befogenhet att omhänderta barn som saknar motsvarighet vid den genomgång av gällande rätt som utredningen redovisar (s. 523 ff).

Av utredningen framgår att samråd ägt rum med socialnämnderna, men ingen socialnämnd har efterfrågat denna möjlighet att kunna besluta om elektronisk övervakning. I Danmark, som flera gånger omnämns som förebild, har man slutat med detta efter två år. För att införa denna typ av begränsningar som förslaget riskerar föra med sig måste rimligen behovet vara mycket stort och effekten antas vara mycket god. Detta är emellertid inte väl underbyggt.

Kostnader med förslaget (kapitel 18.5.3)

Förvaltningsrätten delar inte uppfattningen att målen sannolikt inte kommer vara särskilt omfattande eller av särskilt komplicerad art.

Genom att de individuella insatserna och kraven i en insats och föreskrifter ska kunna överklagas riskerar domstolarnas prövning att komma att handla om rena verkställighetsfrågor, något som allmän förvaltningsdomstol inte är lämpad att pröva. Vidare ska offentligt biträde förordnas för barnet och dess vårdnadshavare i ärenden om mål om elektronisk övervakning eller om upphörande av sådan, och ett och samma barn kan bli föremål för flera efterföljande överklagbara beslut. Eftersom insatsen innebär ett påtagligt ingripande samt då ingreppet innebär att ytterligare bedömningar behöver göras utöver behovet av insats och särskilda föreskrifter kan antalet yrkanden om muntlig förhandling förväntas öka. Detsamma gäller antalet inhibitionsyrkanden, då avsikten är att beslut om elektronisk övervakning annars gäller omedelbart. Förslaget innehåller vidare

inget förbud mot att överklaga ett föreläggande förenat med vite, vilket kan innebära ett ökat antal mål hos förvaltningsrätterna.

Mål enligt de föreslagna nya bestämmelserna kan alltså komma att bli betydligt mer resurskrävande och kostsamma än de genomsnittsmål som man utgått från vid beräkningen. Målen kommer därmed att föranleda ett större behov av resurser till domstolarna om förslaget genomförs än vad som framgår av konsekvensanalysen.

Förhållandet mellan LIV och LVU

Förutsättningarna för att socialnämnden ska få besluta om insatser i öppna former enligt lagförslaget i 4 kap. 1–2 §§ LIV samt 5 kap. 1–2 §§ LIV knyter nära an till rekvisiten i LVU. De förhållanden och beteenden som omnämns motsvarar i huvudsak de som anges i 2 och 3 §§ LVU. Av lagförslaget framgår också att insatser kan bli aktuella när förhållandet eller beteendet redan föreligger. Förvaltningsrätten saknar problematisering och resonemang angående hur det nya lagförslaget kan påverka prövningen av vård enligt LVU.

I 1 § första stycket LVU anges att insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Detta är alltså huvudregeln. I andra stycket samma paragraf regleras undantaget, dvs när vård enligt LVU är tillämplig. För vård enligt LVU krävs att det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av vårdnadshavare och den unge själv, när denne är över 15 år. En vanlig invändning i LVU-mål är att behövlig vård kan ges genom mindre ingripande insatser i form av olika öppenvårdsinsatser och att placering utanför hemmet inte är nödvändig. I många mål är det tydligt att öppenvårdsinsatser inte är tillräckligt. I vissa fall kan det dock vara av avgörande betydelse att samtycke till alternativa insatser saknas. Mot denna bakgrund förutsätter förvaltningsrätten att det i prövning av LVU-ansökan kommer komma invändningar mot att insatser och föreskrifter enligt LIV inte har prövats innan det sker en ansökan enligt LVU, samt argumenteras för att insatser enligt LIV skulle vara tillräckligt. I 6 kap. 2–3 §§ LIV föreslås dessutom ingripande kontrollverktyg i form av provtagning för nykterhet och drogfrihet samt elektronisk övervakning som i vissa fall skulle kunna utgöra alternativ till vård enligt 3 § LVU, även när förutsättningarna för vård enligt nämnda paragraf är uppfyllda.

I lagförslaget föreslås ingen ändring i 1 § LVU, bortsett från att hänvisning till 22 § LVU tas bort. Det innebär att det inte finns någon upplysning om LIV eller hur den nya lagen förhåller sig till LVU. Detta kan tolkas som att avsikten är att möjligheten till

insatser enligt LIV inte ska påverka prövningen av om förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda. Mot bakgrund av att de förhållanden och beteenden som ligger till grund för vård enligt LVU även kan föranleda insatser enligt LIV och de invändningar som kan väntas komma därav, särskilt med beaktande av de kontrollverktyg som föreslås i LIV, anser förvaltningsrätten att det behöver klargöras huruvida möjligheten till insatser enligt LIV ska beaktas vid prövningen av om förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att förslaget riskerar att innebära inskränkningar i vårdnadshavares, barns och ungas rättigheter, baserat på en relativt låg risk för att den unge lider skada. Socialnämnderna kommer vidare att ha befogenhet att besluta om starkare tvångsinsatser i fall som inte anses LVU-mässiga jämfört med fall där den unge vårdas med stöd av LVU. T.ex. kan barn och unga uppfatta sig vara tvungen att underkasta sig provtagning. Möjligheten till elektronisk övervakning är särskilt inskränkande, och det tilltänkta användningsområdet skiljer sig markant från hur tvång används i andra områden. Förvaltningsrätten ser även att förslaget kommer att vara mer kostsamt och resurskrävande än vad man utgått från i utredningens konsekvensanalys, och saknar ett ställningstagande gällande gränsdragningen mellan tillämpningen av LIV och LVU. Mot bakgrund av vad som angivits ovan anser förvaltningsrätten att dessa frågor bör vara föremål för ytterligare utredning.

Detta svar har beslutats av lagmannen Björn Johansson, rådmännen Karin Granholm, Lena Bergsdorf och Patrik Södergren samt förvaltningsrättsfiskalerna Maria Lidén och Sofia Wikström. Föredragande har varit föredragande juristen Ellen Norin tillsammans med Karin Granholm och Maria Lidén.

Björn Johansson