

YTTRANDE

Datum
2025-03-17

Dnr
R 129-2024

1 (4)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

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

(S2024/02012)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över den rubricerade promemorian.

Inledande synpunkter

Jag noterar inledningsvis att det under senare år har tillsatts många utredningar under relativ kort tid i syfte att stärka socialtjänsten och det brottsförebyggande arbetet. I promemorian nämns ett antal andra utredningar med uppdrag att utreda frågor som tangerar eller på annat sätt är relevanta för förslagen i den nu aktuella promemorian. Av särskild betydelse i sammanhanget är naturligtvis även den nya socialtjänstlagen som förväntas träda i kraft inom kort, där en målsättning är att stärka socialtjänsternas förebyggande arbete inom ramen för frivillighet.

Jag har i flera tidigare remissyttranden påtalat att det pågående reformarbetet är svåröverskådligt och framhållit vikten av ett helhetsperspektiv i det fortsatta arbetet. Dessa synpunkter gör sig gällande även beträffande förslagen i den nu aktuella promemorian. Att det pågår flera lagstiftningsärenden parallellt inom området gör det svårt att överblicka vilka konsekvenser som ändringarna kommer att få och att kunna bedöma den sammantagna effekten av de olika åtgärderna. Det finns därför en risk för att den lagstiftning som utformas antingen inte förmår att komma till rätta med de problem som har uppmärksamrats eller att lagstiftningen blir alltför långtgående i förhållande till vad man vill uppnå.

Med det sagt synliggör promemorian ett svårhanterligt problem som socialnämnderna står inför när det finns ett konstaterat behov av stöd och hjälp men samtycke till erforderliga insatser saknas och förutsättningarna för tvångsvård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52), LVU, inte är uppfyllda. Med tanke på utvecklingen i samhället har jag förståelse för att socialnämnderna kan behöva få andra förutsättningar än i dag att vidta adekvata och nödvändiga åtgärder för att möta barns och ungas behov av stöd i ett tidigt

skede. Jag har ingen invändning mot att lagstiftningen ses över i syfte att stärka socialnämnderna i detta avseende.

Förslagen väcker emellertid ett antal frågor som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt socialnämndernas förutsättningar för att hantera ytterligare ett regelverk på ett rättssäkert sätt. Utifrån de aspekter JO främst har att beakta har jag valt att begränsa mitt yttrande till frågan om socialnämndernas tillämpning av den föreslagna lagstiftningen (LIV) samt förslagen om kontrollåtgärder i form av drogtest och elektronisk övervakning. Jag kommer även att beröra frågan om beslutanderätten ska åligga socialnämnden att besluta om insatser och särskilda föreskrifter eller om det, i likhet med vad som gäller för åtgärder inom LVU, bör ankomma på allmän förvaltningsdomstol. Avslutningsvis tar jag kortfattat upp frågan om förslagets konsekvenser för den ordinära tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kommer att behöva utöva i anledning av att förslagen omsätts i lagstiftning.

Socialnämndernas tillämpning av den föreslagna lagstiftningen

Promemorian behandlar angelägna frågor som syftar till att stärka socialnämndernas förebyggande arbete. Förslagen rör en ny och oprövad ordning där socialnämndernas tvångsbefogenheter utökas. Utifrån de problem som jag tidigare har uppmärksammat i min tillsyn när det gäller socialnämndernas verksamhet, oavsett om det gällt frivilliga insatser eller tvångsåtgärder, ser jag inte obetydliga risker med den nya lagstiftningen från ett tillämpningsperspektiv.

Socialnämnderna har i dag ett ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att arbeta förebyggande och erbjuda insatser inom ramen för frivillighet när barn och unga riskerar att fara illa. I promemorian betonas att införandet av en ny ordning inte ska inverka på den grundläggande principen om att socialnämndernas insatser i första hand ska ges på frivillig väg. Så kan det förstås vara, men jag anser att det ändå kan vara värt att fundera närmare på hur detta arbete kan komma att påverkas i praktiken om förslagen genomförs. Det innebär i så fall att nämnderna får tillgång till tvångsåtgärder på ett sätt som de tidigare inte har haft. Här finns det enligt min mening en beaktansvärd risk för att socialtjänstens motiverande arbete för att få enskilda att ta emot insatser på frivillig väg istället inriktas mot och ersätts av tvångsåtgärder därför att det upplevs vara enklare och en mer effektiv lösning för att få till stånd de insatser som socialnämnden bedömer nödvändiga i ett enskilt fall. Det framgår dessutom av promemorian att landets socialtjänster för närvarande befinner sig i en mycket ansträngd situation. Många kommuner har uppgett att situationen redan är sådan att den i negativ riktning påverkar bl.a. möjligheterna att lägga tid och resurser på att motivera enskilda att ta emot hjälp på frivillig väg. Det finns enligt min bedömning en befogad oro för att tvångsbefogenheter, till följd av tids- och resursbrist, kommer att användas innan möjligheten till frivilliga insatser har uttömts.

Socialnämnderna kommer att behöva göra rättsliga bedömningar och avvägningar i varje enskilt fall. Ibland kommer dessa bedömningar vara mycket svåra att göra,

inte minst när det är fråga om riskbedömningar och när behovs- och proportionalitetsprincipen tillämpas. Jag har inom ramen för min tillsyn ofta noterat att socialnämnderna haft ett bristande barnperspektiv i handläggningen. Det gäller t.ex. när bedömningar görs av vad som är barnets bästa i ett enskilt fall. Principen om barnets bästa ska enligt LIV vara avgörande för socialnämndens beslut om insatser och särskilda föreskrifter. För att denna och andra principer ska få genomslag i praktiken är det alltså av avgörande betydelse att socialnämnderna förmår att göra en konkret och individualiserad bedömning i varje enskilt ärende. Bedömningen måste också dokumenteras och redovisas för den enskilde, vilket är krav som jag vid upprepade tillfällen kritiserat socialnämnder för att inte uppfylla. Av rättssäkerhetsskäl behöver det alltså kunna ställas mycket höga krav på handläggningen, och för att uppfylla dessa krav kommer socialnämnderna behöva resurser och tillräckliga kunskaper för att motverka en tillämpning där bedömningarna blir godtyckliga eller alltför långtgående.

Promemorians lagförslag

Vissa förslag avseende kontroll av efterlevnaden av särskilda föreskrifter

Skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv i regeringsformen respektive den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innebär att det måste finnas ett påtagligt behov av en åtgärd, att den är ändamålsenlig och proportionerlig för att den ska få vidtas.

Promemorians förslag om provtagning för kontroll av drogfrihet och nykterhet är enligt min bedömning mycket ingripande, särskilt med beaktande av att någon nedre åldersgräns inte föreslås och att en provtagningssituation i sig ofta kan vara starkt integritetskränkande. Visserligen har socialnämnderna inte någon faktisk möjlighet att genomdriva att en person verkligen genomför provtagningen, men den enskilde kan ändå uppfatta den som en skyldighet som är förknippad med en risk för än mer ingripande åtgärder, t.ex. genom LVU, om kontrollen inte kan göras. Jag har förståelse för att det kan finnas situationer där kontrollåtgärden kan behövas, men jag saknar en mer grundlig analys av förslagets ändamålsenlighet och proportionalitet, och då särskilt med beaktande av barnets bästa. Förslaget behöver enligt min mening övervägas ytterligare innan det kan bli föremål för lagstiftning.

När det gäller elektronisk övervakning utgör det, som anges i promemorian, ett avsevärt ingrepp i den enskildes personliga integritet. Åtgärden kan också medföra att barnet eller den unge upplever sig bli bestraffad snarare än att få stöd, vilket kan få till följd att syftet med socialnämndens beslut motverkas. Det kan även finnas risk för stigmatisering och att barnet eller den unge upplever sig bli "stämplad" som kriminell vilket i sin tur kan understödja eller bidra till att skapa ett kriminellt beteende. Jag konstaterar vidare att erfarenheter som hämtats in från Danmark visar att elektronisk övervakning inte varit rätt väg att gå där. Det kan även ifrågasättas hur åtgärdens tydliga prägelse av sanktion förhåller sig till socialtjänstens arbete med

att främja tilliten till socialtjänsten bland barn, unga och vårdnadshavare som behöver ha kontakt med den för stöd och hjälp. Åtgärden är enligt min mening varken ändamålsenlig eller proportionerlig i förhållande till det integritetsintrång som den innebär. Därtill kommer att de förutsättningar som anges för bestämmelsernas tillämpning är så vaga att redan det riskerar leda till en tillämpning som inte blir likformig.

Med anledning av vad jag nu anført avstyrker jag förslagen som gäller provtagning för kontroll av drogfrihet och nykterhet samt elektronisk övervakning för kontroll av skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad i dess nuvarande utformning.

Behörigheten att besluta om insatser och särskilda föreskrifter

I promemorian bedöms det som tillräckligt för att garantera den enskildes rättssäkerhet att ifrågavarande beslut enligt LIV fattas av ansvarig socialnämnd. Någon närmare motivering till detta ställningstagande ges inte och jag är inte övertygad om att den föreslagna ordningen är lämplig. Jag avstyrker därför även det här förslaget. Det framgår visserligen att beslut som fattas enligt lagen kommer att kunna överklagas, vilket är närmast självklart ur ett rättssäkerhetsperspektiv, men det innebär de facto att en ingripande åtgärd redan har kunnat vidtas innan den blir föremål för prövning i domstol. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om en mer betryggande ordning skulle vara att beslutanderätten tillfaller de allmänna förvaltningsdomstolarna efter ansökan av nämnden på samma sätt som gäller enligt LVU. En sådan ordning skulle sannolikt minska risken för godtyckliga bedömningar.

Tillsyn

Jag vill avslutningsvis framhålla att det inom socialtjänstområdet är centralt med en fungerande tillsyn, inte minst i de fall som nu aktualiseras där det är fråga om tvingande åtgärder gentemot en enskild.

Förslagen innebär givetvis ytterligare arbete för IVO, men jag konstaterar att det saknas en diskussion om vilka konsekvenser som förslagen får för den ordinära tillsyn som IVO ansvarar för. Det här är något som behöver övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

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

Rättssakkunniga Elenor Grönnå har föredragit ärendet och biträdande kanslichefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen.