



Socialdepartementet

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

Den Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått uppdraget att bereda Umeå universitets yttrande över *Ds 2024:30 En lag om insatser till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas*. Remissvaret har utarbetats av universitetslektor Maria Forsman och universitetsadjunkt Sofia Hollström, vid Juridiska institutionen.

Sammanfattning

Umeå universitet avstyrker förslaget till ny lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas (LIV). De huvudsakliga skälen är att den omfattande promemorian inte övervägt människors grundläggande fri- och rättigheter och barns rätt enligt barnkonventionen i tillräcklig grad för införande av en ytterligare tvångslag avseende barn och familjer, att regleringen både i sig och i förhållande till angränsande regelverk (liksom parallellt pågående lagstiftningsärenden) innebär ett svårnavigerat och svåröverblickbart regelsystem. Därtill kan lagförslagets mer spekulativa fördelar inte anses överväga de nackdelar och risker för barn och unga som, mera underbyggt och grundat på kunskap och forskning, visats i utredningen.

Sammantaget anser Juridiska institutionen att det finns ett behov av ett kunskapsbaserat och sammanhängande regelverk, till skydd och stöd för barn och unga på olika sätt riskerar att fara illa. Mot bakgrund av omfattande parallella pågående lagstiftningsarbeten inom närliggande områden är av vikt att det fortsatta lagstiftningsarbetet samordnas så att slutresultatet blir en sammanhängande och samverkande ordning. Juridiska institutionen instämmer därför helt i det av utredningen uttalade behovet att det fortsatta lagstiftningsarbetet måste samordnas, så att slutresultatet åstadkommer en sammanhängande och samverkande lagstiftning.



Övergripande och generella synpunkter

Svårförenlig med utgångspunkterna i socialtjänstlagen

Den nya socialtjänstlagen, som förväntas träda i kraft den 1 juli 2025, har sin tyngdpunkt på en tillgänglig, förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. En viktig aspekt är att i socialtjänstens arbete inom ramen för hållbar utveckling ingår främjandet för tilliten till socialtjänsten bland människor som behöver stöd och hjälp. Vidare avses barnens rättigheter att stärkas genom att den nya socialtjänstlagen anpassas till barnkonventionen. Socialtjänsten ska ta hänsyn till barnets åsikter vid bedömningen av vad som är barnets bästa. Barnet har också rätt till information om sina insatser och socialtjänsten ska säkerställa att barnet förstår informationen. Den föreslagna lagen (LIV) – som enligt promemorian kommer att kunna användas i ett tidigt skede och som har ett brett tillämpningsområde – är svårförenlig med socialtjänstlagen. Många av förslagen saknar vetenskaplig förankring och det tas inte någon hänsyn till kunskapserfarenheten från andra länder. Exempelvis Danmark har erfarenheten av att vissa av förslagen inte alls haft väntad eller avsedd effekt. Tidiga insatser med tvång riskerar att försvåra socialtjänstens arbete med barn och unga och deras föräldrar. Samarbetet kan komma att försvåras och tilliten försvagas ytterligare.

Otydlig och blandad avseende målgrupper

Syftet med den nya lagen uppges vara att förebygga och förhindra att barn och unga far illa, involveras i eller ägnar sig åt kriminalitet eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt (1 kap. 3 § LIV). Lagen relaterar i huvudsak till de förhållanden som kan föranleda tvångsvård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU: De s.k. hemmiljöfallen i 2 § LVU och de s.k. beteendefallen i 3 § LVU. Utöver dessa skilda målgrupper innehåller LIV tvångsbestämmelser som riktar sig till såväl vårdnadshavare som barn och unga. I promemorian uttalas att även om bestämmelserna riktar sig till olika målgrupper, bör de ses som en helhet och att målgruppen för tvångsbeslut inte bör avgränsas (Ds 2024:30 s. 300 och 319). Juridiska institutionen anser dock att LIV-lagens hantering av så skilda och vida målgrupper gör lagen otydlig, svårtillämpad och att den brister även i rättssäkerhetshänseende.

I promemorians främsta fokus står möjligheten till tidiga tvångsingripanden mot ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt, och som genom sitt beteende visar tendenser till ett framtida destruktivt och samhällsfarligt beteende. Lagförslaget omfattar dock alla barn som riskerar att fara illa anknutet till grunderna för LVU, men i olika – och ibland otydlig – grad. Avseende de föreslagna tvångsåtgärderna enligt LIV, är det endast "föräldraförelägganden" och "föräldraföreskrifter" (4 kap 1, 2, 4 §§ LIV) som siktar på barn som far illa i sin hemmiljö genom föräldrars våld eller andra omsorgsbrister. I övrigt tar LIV sikte på barn och unga med eget riskbeteende. Samtidigt finns i lagförslaget glidningar mellan målgrupperna,



UMEÅ UNIVERSITET

såsom att för barn som vårdas med stöd av LVU i hemmet (där grunden även får vara hänförlig till vårdnadshavarnas brister och inte till barnets eget beteende) ska "husarrest" kunna beslutas enligt 5 kap. 3 § (som hänvisar till 5 kap. 2 § LIV), och dessutom – genom att 6 kap. 3 § hänvisar till beslut enligt 5 kap. 2 § i lagförslaget – ska kunna förenas med elektronisk övervakning av barnet. Juridiska institutionen anser att detta är en olämplig tvångsåtgärd för ett barn vars LVU-vård består på grund av brister i hemmiljön. Som stöd för möjligheten hävdar utredningen socialnämndens bristande möjligheter till insyn och kontroll vid tvångsvård med stöd av LVU i det egna hemmet (Ds 2024:30 s. 499). Det är dock tvärtom så att socialnämnden under tvångsvård med stöd av LVU i allra högsta grad har ansvar att tillse barnets behov (se 11 § 4–5 st. LVU). Under pågående LVU-vård ansvarar socialnämnden således redan för att barnets behov tillgodoses, såsom bland annat barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.

Utredningens synsätt tycks förutsätta att det finns ett samband mellan konstaterade brister i hemmiljön och till att barnet senare utvecklar ett antisocialt beteende. I fråga om barn som är tvångsomhändertagna i hemmiljöfallen enligt LVU och omplacerats till sitt hem med fortsatt stöd av LVU, uttalas i promemorian att det "inte uteslutas att barnet eller den unge har utvecklat ett sådant beteende som medför att det finns skäl att fatta beslut om en särskild föreskrift att uppehålla sig i bostaden" (Ds 2024:30 s. 499). Juridiska institutionen betraktar detta som ett mycket pessimistiskt synsätt på socialtjänstens insatser och LVU:s funktion. Motsvarande synsätt lyfts fram av utredningen i förhållande till att beslut enligt 22 § LVU (s.k. mellantvång i beteendefallen) i regel fattas för äldre barn i åldrarna 15–18 år: "Detta beror sannolikt på att yngre barn sällan har hunnit utveckla en egen beteendeproblematik till följd av vårdnadshavarnas bristande omsorg" (Ds 2024:30 s. 260). Juridiska institutionen vill betona betydelsen av att LVU tillämpats som avsett och inskräpa farhågan att LIV:s föräldraförelägganden- och föreskrifter riskerar medföra att barn blir kvar i en hemmiljö med påtagliga skadeverkningar för barnet.

Ett svåröverskådligt regelverk

Juridiska institutionen anser att de skilda målgrupperna som blandas i lagens uppbyggnad, i huvudsak efter LVU:s modell, resulterar i att såväl LIV som dess förhållande till LVU, blir svåröverskådligt. Vidare ger de många korshänvisningarna inom LIV och dess förhållande till annan lagstiftning en svårbegriplig systematik. Det borde exempelvis framgå av kapitelrubriken till 5 kap. Insatser och särskilda föreskrifter till barn och unga att dylika är för att motverka destruktivt beteende (eller liknande formulering) för att tydliggöra att förelägganden och föreskrifter till barn och unga endast kopplar till barnets eget riskbeteende eller för det nämnda fallet att barnet tvångsvårdas i hemmet med stöd av LVU (även på grund av brister i hemmiljön). Om LIV enbart tog sikte på barn och ungdom i hög risk för "normbrytande beteende", som den i huvudsak avser, skulle viss tydlighet vinnas. Här kan också jämföras med hur LVU har utvecklats, med alltför och



UMEÅ UNIVERSITET

detaljerade bestämmelser med sikte på beteendefallen. Exempelvis har 15 § LVU, som rör det barn eller den ungdom som tvångsvårdas i ett särskilt ungdomshem idag 17 följdparagrafer (15 a-q §§). Om fler tvångsbestämmelser anses behövas avseende beteendefallen, kunde dessa med fördel placeras i en pedagogiskt moderniserad LVU. Samtidigt angränsar LIV också nära till lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som hanterar misstanke om brott begångna av barn och unga. I LUL finns bland annat bestämmelser om socialtjänstens medverkan i utredningar, och dessa synes enligt Juridiska institutionen inte ha analyserats särskilt noga i förhållande till de bestämmelser i LIV som avser just misstanke om barns brott (eller annars uppvisat destruktivt beteende), såsom "allvarssamtal" med socialtjänsten inom 24 timmar, vilket är en reglering som utredningen föreslår införas i socialtjänstlagen. Det kan därtill ifrågasättas om det i första hand bör vara socialtjänsten som utför dessa allvarssamtal samt att det införs utan kunskapsförankring och inte i enlighet med norska och danska erfarenheter (Ds 2024:30 s. 641 och 652). Det är vidare förvånande att utredningen konstaterar olämpligheten i sina egna förslag, men ändå nödgas att föreslå ordningen för att det ingår i uppdraget (Ds 2024:30 s. 650).

Behov av samverkan i såväl praktik som lagstiftning

En ny lag med sikte på tidiga tvångsinsatser för unga med riskbeteende behöver enligt Juridiska institutionen noga tydliggöra ansvarsfördelning och samverkan mellan socialtjänst, skola, polis och andra aktörer såsom fritidssektorn och vara funktionell i förhållande till vad som fungerar, dvs. som har förankring i erfarenhet och vetenskap. Detta gäller inte minst med tanke på samverkansformerna/arbetssätten SSPF och SIG som i utredningen beskrivs fungera, under förutsättning bland annat att barnet eller dennes vårdnadshavare samtycker till att uppgifter som omfattas av sekretess får delas mellan de samverkande aktörerna (Ds 2024:30, s. 229). Även för sociala insatsgrupper (SIG) där barnet, om motivation finns att lämna brottslig bana, erbjuds ett samlat stöd från socialtjänst tillsammans med aktörer såsom polis, skola, idrotts- eller kulturföreningar, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, kontaktpersoner, m.fl (Ds 2024:30 s. 230). Detta, menar Juridiska institutionen, synliggör betydelsen av resurser och utrymme för motivationsarbete med barnet. Generellt bör ny lagstiftning bygga på och möta den kunskap som finns om orsaker till att barn begår brott, upphörande av det, m.m. som berörs i utredningen (Ds 2024:30 s. 232ff).

Juridiska institutionen vill särskilt framhålla vikten av att en ny tvångslag på området jämsides LVU måste vara förenlig med annan angränsande lagstiftning. Ett exempel på missledande formulering i LIV är förslaget 1 kap. 1 § 2 st. som hänvisar till att det i socialtjänstlagen finns bestämmelser om att socialnämnder kan besluta om öppna insatser när samtycke till sådana insatser föreligger. Här finns en uppenbar risk för man då bortser från andra regler i olika regelverk som i övrigt medger insatser till barn utan vårdnadshavares samtycke, exempelvis 3 kap. 6 a och b §§ socialtjänstlagen, när barnet fyllt 12 år. Till den idag alltmer rika floran av angränsande



UMEÅ UNIVERSITET

reglering kan även läggas föräldrabalken, 6 kap. 13 a, som ger socialtjänsten möjlighet att besluta om vissa insatser när en vårdnadshavares samtycke saknas. Därtill kan en placering av ett barn i skyddat boende ske även om vårdnadshavares samtycke saknas, med stöd av lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende. Mot denna bakgrund menar Juridiska institutionen att den nya lag som föreslås ytterligt bidrar till ett redan svåröverblickbart regelverk.

Vidare förutsätts myndigheter att samverkar med varandra vilket följer av 8 § förvaltningslagen. Syftet med bestämmelsen är att samverka mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt (prop. 2016/17:180 s. 70 och 293). En myndighet under regeringen ska också, enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515), verka för att genom samarbete med t.ex. andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Även i olika specialregleringar finns allmänna bestämmelser som tar sikte på att myndigheter inom skilda verksamhetsområden ska samverka med varandra, se t.ex. 3 kap. 5 § socialtjänstlagen och 6 § polislagen (1984:387). Även i förhållande till dessa förvaltningsrättsliga bestämmelser är LIV svårhanterad då den överlappar befintlig reglering i andra lagar.

Otydliga rekvisit och en bred spännvidd ger påtagliga gränsdragningsproblem i förhållande till LVU

Enligt andra styckena i 4 kap. 1–2 §§ LIV, får socialnämnden besluta att barnets vårdnadshavare utan samtycke ska delta i nödvändiga insatser om barnet utsätts för fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat missförhållande i hemmet, respektive om barnet uppvisar missbruk av beroendeframkallande medel, involveras i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet eller uppvisar något annat socialt nedbrytande beteende. Utöver en något justerad skrivning rörande brottslig verksamhet är den enda skillnaden jämfört med 2–3 §§ LVU riskrekvisitet: För LVU krävs en påtaglig risk att barnets eller den unges hälsa eller utveckling skadas genom missförhållandet eller beteendet; för tvångsbeslut enligt LIV ska det krävas att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för själva missförhållandet respektive beteendet. Juridiska institutionen anser att lagstiftningsmodellen medför en svår gränsdragningsproblematik mellan LIV och LVU samt att rekvisiten för tillämpning av LIV är alltför otydliga.

I relation till rekvisitet ”om det på grund av särskilda omständigheter finns en risk” – att barnet utsätts eller kommer att utsättas för fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat missförhållande i hemmet, eller för att ett barn kommer att utveckla ett missbruk av beroendeframkallande medel, involveras i eller ägna sig åt brottslig verksamhet eller uppvisa något annat socialt nedbrytande beteende – betonar utredningen att beslut ska kunna fattas i ett tidigt skede innan ett barns situation hunnit bli allvarlig. Utredningen visar att rekvisitet avser att ha ett brett omfångsspann: om barnet redan utsätts för misshandel eller



UMEÅ UNIVERSITET

andra övergrepp i hemmiljön (förhållanden som avses i 2 § LVU) eller om barnet missbrukar beroendeframkallande medel, är involverad i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet eller uppvisar något annat socialt nedbrytande beteende, uttalas i utredningen att sannolikheten är stor för att barnets hälsa eller utveckling redan utsatts för skada (Ds 2024:30 s. 328). Därmed finns enligt Juridiska institutionen betydande oklarheter i huruvida LIV ska kunna tillämpas när även LVU kan antas vara tillämplig och i vilken utsträckning socialnämnder ska kunna välja mellan tvångslagarna LIV och LVU.

Att LIV avser att ha ett omfångsspann i sitt tillämpningsområde från att ett allvarligt missförhållande i hemmiljön eller antisocialt beteende redan föreligger, till en lågt definierad risknivå för miljöförhållanden eller beteende, inger enligt Juridiska institutionen betänkligheter även ur rättssäkerhetssynpunkt. Rörande den risknivå som i promemorian avses för tvångsbeslut uttalar utredningen avseende föräldraförelägganden- och föreskrifter att risken bör vara avsevärt lägre än att det är fråga om en påtaglig risk, eftersom syftet med tvångsbeslutet är förebyggande och att rekvisitet grund av särskilda omständigheter finns risk för, ska innebära och tolkas som att risknivån är låg: Risken kan således vara ringa för att bestämmelsen ska bli tillämplig. (Ds 2024:30 s. 330).

Vidare har LIV har ett flertal bestämmelser som på olika sätt relaterar till vård med stöd av LVU och som inte är helt tydliga. Exempelvis framgår av 1 kap 5 § p.3 LIV att barn- och ungdomsförelägganden inte får tillämpas om barnet eller den unge vårdas utanför det egna hemmet. Samtidigt anges i 5 kap. 3 § LIV att om barnet eller den unge vårdas utanför det egna hemmet med stöd LVU, får särskilda föreskrifter tillämpas. Juridiska institutionen menar att otydliga eller icke-konsekventa hänvisningar av dylikt slag utgör allvarliga brister i en lag som medger tvångsbeslut. Det finns också svårtydda bestämmelser i förhållande till när tvångsinsatser och föreskrifter ska upphöra, såsom att 7 kap 4 § LIV föreskriver att de upphör vid beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 §, men avseende ansökan om vård enligt LVU respektive placering med stöd av Socialtjänstlagen finns formuleringen att de också upphör om beslut fattas om vård utanför det egna hemmet.

Föräldrar som vill men inte kan, eller kan men inte vill

Lagförslaget präglas av ett tydligt utkrävande av vårdnadshavarens ansvar för sina barn. Av utredningens underlag om varför vårdnadshavare idag inte tar emot insatser på frivillig grund framträder en bild av föräldrars okunskap och rädsla för socialtjänsten, språkförbistringar och bristen på tolkar med rätt kompetens, intellektuella svårigheter, misstro, psykisk ohälsa, utanförskap, våldsutsatthet eller praktiska och ekonomiska omständigheter. Det framgår tydligt av underlaget i utredningen att många vårdnadshavare inte samtycker till att ta emot socialnämndernas föreslagna insatser för att de av olika skäl inte kan ta emot det stöd som erbjuds. (Ds 2024:30 s. 305, 312 och 320). Juridiska institutionen är ytterst tveksam till om beslut mot vårdnadshavares vilja kan överbrygga dessa utmaningar och främja det



UMEÅ UNIVERSITET

motivationsarbete som i utredningen beskrivs som ett för framgång nödvändigt hantverk som tar både tid och resurser (Ds 2024:30 s. 307).

I sammanhanget kan därtill framhållas promemorians konstaterande av den mycket ansträngda situation som landets socialtjänster befinner sig i, innebärande hög personalomsättning, oerfaren personal och resursbrist. Kommuner uppger att den rådande situationen inverkar på möjligheterna att lägga den tid och de resurser som hade behövts för att motivera enskilda att ta emot hjälp på frivillig väg. Av utredningen framgår att utrymmet att bedöma om en vårdnadshavare är tillräckligt motiverad för att ta emot insatsen minskar om socialnämnderna kan besluta om insatser till vårdnadshavare trots att vårdnadshavaren inte samtycker (Ds 2024:30 s. 269), något som enligt Juridiska institutionen utgör anledning att inte införa tvångsbestämmelserna.

I promemorian framgår vidare att kommuner framfört att tvångsbeslut skulle kunna vara en effektiv åtgärd för de vårdnadshavare som kan men inte vill, dvs. de som förmår vidta åtgärder av olika slag men som inte vill ta sitt ansvar (Ds 2024:32 s. 311). Några exempel på vilka situationer det skulle kunna avse framgår emellertid inte i utredningen. Inte heller finns tydligt stöd för påståendet om att de allianser och den tillit som krävs för varaktiga och hållbara förändringar kan skapas och byggas upp, trots att insatserna initialt beslutas i strid med den enskildes vilja (Ds 2024:30 s. 257).

Juridiska institutionen anser att lagförslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter och barnkonventionen, liksom socialtjänstens förutsättningar att tillämpa lagen, är inte tillräckligt utredda och beaktade. I utredningen uttalas att den nya ordningen ska genomsyras av att barn är egna rättighetsbärare. Det framhålls också att tvångsbesluten är ingripande åtgärder som medför inskränkningar i både vårdnadshavares, barns och ungas grundläggande fri- och rättigheter. (Ds 2024:30 s. 293 resp. s. 677) Juridiska institutionen anser emellertid att dessa rättighetsinskränkningar är otillräckligt utredda och analyserade, samt att lagförslaget saknar tydlig balans. Betydande inskränkningar i barns och vårdnadshavares privat- och familjeliv, rörelsefrihet, osv, samt krav på bestämmanderätt och autonomi, som föreslås för att säkra barn och ungas rätt, ställer höga krav på sammanhållen och mer djupgående analys, något som inte ges tillräcklig utrymme i promemorian.

Även om flertalet av tvångsbesluten enligt LIV kan överklagas av den enskilde (9 kap. LIV) skapar det inte tillräcklig rättssäkerhet och betryggande av den enskildes rätt. Tillämpningen av LIV kommer, såsom utredningen framhåller, i huvudsak att ske mot människor i socioekonomiskt och på andra sätt utsatta situationer. Det förefaller därför ytterst märkligt att rätten till offentligt biträde har begränsats.

Juridiska institutionen vill därtill framhålla att det saknas en klar och tydlig analys av lagförslagets konsekvenser för socialtjänstens arbete (och socionomutbildningen). Förslaget innebär stora förändring i arbetssätt inom



UMEÅ UNIVERSITET

socialtjänsten, och i promemorian tas inte fasta på hur LIV eventuellt kan komma att påverka hotbild och otillåten påverkan mot enskilda beslutsfattare, eller en eventuell ökad utsatthet för såväl socialsekreterare som utförare t.ex. familjebehandlare och föräldrar som ställer upp som ledare i fritidsaktiviteter.

Att socialtjänsten idag har en ansträngd situation resurs- och bemanningsmässigt (se t.ex. Ds 2024:30 s. 273) - som inverkar på arbetet för att motivera enskilda att ta emot insatser utan samtycke enligt Socialtjänstlagen, menar Juridiska institutionen inte ett skäl i sig för LIV.

Specifika synpunkter

I det följande lämnas mer ingående kommentarer och synpunkter på delar av promemorian.

Insatsen SKKP (del av nuvarande 22 § LVU)

Det framstår av utredningens underlag som att tilldelande av särskilt kvalificerad kontaktperson (SKKP) är en insats med gott kunskapsunderlag. SKKP ges ett särskilt ansvar hjälpa, och för barn och unga att följa utvecklingen, och motivera barnet till skolarbete, arbete eller lämpliga fritidsaktiviteter. Juridiska institutionen ser positivt på att SKKP (nuvarande 22 § LVU) framhålls som viktig och kunskapsgrundad insats för socialtjänsten att välja, även när samtycke finns (se t.ex. Ds 2024:30 s. 487).

Föräldraförelägganden och föreskrifter för "daglig omsorg"

I 4 kap. 4 § LIV lämnas ett stort utrymme för vad tvångsbeslut om föräldraföreskrifter (som kan förenas med vite) kan avse. Formuleringen att föreskrifterna får avse "frågor som rör vårdnadshavares skyldigheter ifråga om den dagliga omsorgen om barnet" ramar in utredningen in utifrån att daglig omsorg kan handla om barns mat, kläder, sovtider och hur barnet ska tillbringa sin fritid, med en avgränsning till att det ska röra vårdnadshavares skyldigheter. Till utredningens exemplifieringar hör barnets närvaro i skolan, deltagande i fritidsaktiviteter eller rutiner i hemmet. Lagstiftaren har inte tidigare funnit behov av att precisera i lagstiftningen vad som avses med den dagliga omsorgen, men Juridiska institutionen anser emellertid att i detta fall, när det gäller ingripande tvångsbeslut, behöver kriterierna vara tydliggjorda.

Behovs- och proportionalitetsprincipen innebär enligt promemorian att socialnämnden måste kunna anta att den insats och särskilda föreskriften har positiv inverkan på barnets situation, och kunna förebygga att barnet utsätts för fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i



UMEÅ UNIVERSITET

omsorgen eller något annat missförhållande i hemmet eller att barnet utvecklar ett missbruk av beroendeframkallande medel, involveras i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet eller uppvisar något annat socialt nedbrytande beteende. Om ett sådant förhållande eller beteende redan föreligger så måste socialnämnden kunna anta att insatsen och den särskilda föreskriften bidrar till att beteendet eller förhållandet upphör. Juridiska institutionen vill dock framhålla att detta utgör vanskliga bedömningar och sammanställningen från Socialstyrelsen kring vilka insatser som kan fungera enligt LIV, måste först finnas och ha implementerats innan tvångsreglering som LIV införs. För att mildra risken att förelägganden och föreskrifter för föräldrar leder till att barn försätts i en lojalitetskonflikt eller ytterst utsätts för fysiskt eller psykiskt våld hänvisar utredningen till socialnämndens noggranna bedömning utifrån barnets bästa (SOU 2024:30 s. 353). Även i relation till detta vill Juridiska institutionen betona att den kunskapsutveckling som i synnerhet nya SoL pekar på, måste föregå införandet av LIV-lagen.

Vitessanktion vid föräldraförelägganden- och föreskrifter

Att till äventyr av vite förelägga föräldrar att vidta särskilda steg avseende sin uppfostran av barn är ett betydande ingripande ingrepp i familjelivet (art. 8 EMKR och art. 5 barnkonventionen). I promemorian framhålls att ingripande beslut med ekonomiska konsekvenser måste vara omgärdade av starka rättssäkerhetsgarantier för samtliga inblandade. Det anges bland annat innebära att kriterierna för när sådana beslut ska få fattas måste vara tydliga (Ds 2024:30 s. 317). Rekvisiten behöver vara klara och förutsebara för såväl de som ska fatta besluten som för de vårdnadshavare som kommer att beröras av besluten (se övergripande synpunkter ovan rörande detta).

Bedömningen av om förelägganden och föreskrifter ska förenas med vite, vitets storlek samt förutsättningen att föreläggandet följs, kräver god kännedom om föräldrarnas/föräldrarnas ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt. Det framhålls i promemorian att extremt höga belopp ska undvikas bland annat utifrån risken att den eller de vitesförelagda föräldrarna riskerar att hamna på obestånd om vitet utdömdes, eller utsätts för en psykisk press som är oacceptabel i sammanhanget. Utredningen framhåller också riskerna för att utsattheten för enskilda som redan befinner sig i en socioekonomiskt utsatt situation ökar, att de barn och unga som berörs påverkas negativt på olika sätt och att utsattheten för personalen vid landets socialtjänster ökar (Ds 2024:30 s. 283). Vitet anses dock av utredningen ha ett viktigt signalvärde då ekonomiska (och sociala) konsekvenser utgöra en markering från samhällets sida om vikten av att det tvingande beslutet efterlevs; en markering som inte bara görs för de som direkt berörs utan även till allmänheten i stort att samhället ser allvarligt på



UMEÅ UNIVERSITET

och vill komma till rätta med den observerade problematiken. Juridiska institutionen ställer sig emellertid ytterst tveksam till dels en lagstiftning som kan drabba enskilda hårt för att uppnå ett signalvärde, dels att vitesförelägganden om barns vardagsliv kommer att innebära att fler vårdnadshavare medverkar.

Barn- och ungdomsförelägganden och föräldraföreskrifter avseende skolgång

Enligt skollagen (2010:800) är det den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn som ska se till att barnet fullgör denna plikt. Om ett skolpliktigt barn inte fullgör sin skolgång och detta beror på att vårdnadshavaren inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga vårdnadshavaren att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Vidare är det rektorns ansvar att skyndsamt utreda om en elev har upprepad eller längre frånvaro. Det gäller oavsett om frånvaron är giltig eller inte. Sådant utredning ska genomföras i samråd med eleven, vårdnadshavarna samt elevhälsan. Vilka åtgärder som vidtas beror på vad som framkommit i utredningen. Om det finns anledning att anta att en elev far illa har alla som arbetar i skolan en skyldighet att göra en orosanmälan till socialnämnden. Huvudmannen ska även informera hemkommunen när en utredning om en elevs frånvaro har inletts. Hemkommunen ansvarar för elevens rätt till utbildning. I ansvaret ingår vid behov att samordna med andra samhällsorgan. Av skollagen framgår tydligt att det är skolan tillsammans med hemkommunen som har huvudansvaret samt att det redan finns möjligheter att förelägga vårdnadshavaren att fullgöra sina skyldigheter förenat med vite. Även om en föreskrift enligt LIV kan handla om något fler situationer än där skollagen är tillämplig (se ex. Ds 2024:30 s. 380–381) vill Juridiska institutionen framhålla att det redan i dag är tydligt reglerat i skollagen hur situationer med frånvaro ska hanteras.

Däremot finns det ett stort behov av samverkan mellan samhällets aktörer för att lyckas med det förebyggande arbetet att förhindra att yngre barn rekryteras till kriminella nätverk. I bland annat SoL och skollagen finns reglering avseende samverkan. Det finns (som även nämnts ovan) en etablerad samverkansform mellan socialnämnd, polis och fritidssektor för att upptäcka barn och unga som befinner sig i riskzonen för normbrytande beteende. Syftet med samverkansformen är att aktörerna ska få en gemensam bild av den unge och dennes situation för att adekvata insatser ska sättas in eller erbjudas.

Den nya lagen om ökat informationsflöde till brottsbekämpningen som väntas träda i kraft 1 april 2025 innebär bland annat att skolan är skyldig att i vissa fall lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter (prop.



UMEÅ UNIVERSITET

2024/25:65). I förarbetena till den föreslagna lagen beskrivs skolan ha en central roll i samhällets arbete för att förebygga brott. Det beskrivs även som att skolan är en viktig skyddsfaktor för utsatta barn som riskerar att hamna i kriminalitet. Brottsutvecklingen har under senare tid inneburit att allt yngre personer förekommer, såväl som offer som gärningsmän, i samband med grov brottslighet. Tidiga insatser är viktiga för att förebygga en ogynnsam utveckling, normbrytande beteende, brottsutsatthet och kriminalitet bland barn och unga. Ett sådant arbete kräver ett ändamålsenligt informationsbyte mellan berörda aktörer. Det innebär att, förutom skolans ansvar att till socialnämnden anmäla oro för ett barn, även har en skyldighet att lämna uppgifter t.ex. Polismyndigheten i vissa fall. Skolan kommer därmed att få ytterligare verktyg för samverkan med andra aktörer. Juridiska institutionen vill poängtera att LIV i denna del är svårförenlig med skollagens bestämmelser.

Barn- och ungdomsförelägganden inkl. föräldraföreskrifter avseende fritidsaktiviteter

Varje barn har enligt art. 31 barnkonventionen rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. I promemorian hänvisas till regeringens arbete med att införa ett fritidskort (se även Ds 2024:16, Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra) för att möjliggöra fritidsaktiviteter för att barn i familjer inte har råd med det (Ds 2024:30 s. 385). En positiv aspekt med förelägganden- och föreskrifter enligt LIV om barns fritidsaktiviteter är att fler barn och unga faktiskt får sina rättigheter uppfyllda. Detta bör dock tillses allra först, innan möjlighet införs att föreskriva om tvångsmässigt deltagande i t.ex. en fritidsaktivitet. Av utredningen framgår bland annat att anledningar till att barn och unga inte deltar i fritidsaktiviteter kan vara att de är alltför dyra och att de har svårigheter att ta sig till och från aktiviteterna. Flickor, utrikes födda, unga i socioekonomiskt utsatta områden, unga med utländsk bakgrund och unga med funktionsnedsättning upplever hinder för att delta i fritidsaktiviteter i större utsträckning än andra. (Ds 2024:30 s. 384) Utredningen lösning, om barnets vårdnadshavare eller den unges föräldrar saknar ekonomisk förmåga att bekosta en beslutad fritidsaktivitet, är att det får det hanteras inom ramen för ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt SoL (Ds 2024:30 s. 386). Juridiska institutionens uppfattning är att LIV-lagen, likt 1960 års barnavårdslag, bör ha tydlig bestämmelse om att socialtjänsten står för kostnaden för tvångsinsatser som beslutats, och ska lämna bidrag till resor, kläder, utrustning etcetera som uppstår i samband med tvångsbesluten.

Utöver de uppenbara nackdelar som kan följa av att ett barn eller ung person föreskrivs fritidsaktivitet mot sin vilja finns en uppenbar risk för avsevärda svårigheter med kontroll och uppföljning av efterlevnaden. Som utredningen



framhåller är det på flera sätt olämpligt att socialnämnden kontakter fritidsledaren för kontrollen (Ds 2024:30 s. 488 f.) Juridiska institutionen menar att detta sammantaget utgör uppenbara skäl att fritidsföreskrifter av det föreslagna slaget inte bör införas.

Elektronisk övervakning

Att begränsa en persons rörelsefrihet genom elektronisk övervakning är ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § 2 st. regeringsformen. Även om det genom lag är möjligt att begränsa dessa fri- och rättigheter vill Juridiska institutionen understryka att syftet med elektronisk övervakning i detta sammanhang inte är förenligt med behovs- och proportionalitetsprincipen. Vidare är övervakning starkt sammankopplat med straff och det finns därmed stor risk för stigmatisering vilket även utredningen lyfter som ett stort problem (Ds 2024:30 avsnitt 7.5.2). Att Polismyndigheten ska ansvara för övervakningen kan snarare öka risken för stigmatiseringen (Ds 2024:30 s. 512). Det presenteras inte heller något vetenskapligt stöd i promemorian för att övervakningen har några brottsförebyggande effekter. Vidare framgår det att Danmark har avskaffat regleringen om elektronisk övervakning med anledning av att den danska regeringen ansåg att elektronisk övervakning inte var rätt väg för att förebygga ett kriminellt och asocialt beteende samt att elektronisk övervakning inte kunde ersätta en konsekvent pedagogisk omsorg från vuxna. Den danska regeringen konstaterade även att elektronisk övervakning innebar ett stort ingrepp i den enskildes personliga integritet samt att det hade karaktären av en sanktion vilket kunde bidra till ytterligare stigmatisering av barnet eller den unge. Den danska regeringen påtalade också att användningen av elektronisk övervakning som ett led i en socialpedagogisk insats inte hade efterfrågats av kommunerna (Ds 2024:30 s 496–497). Juridiska institutionen menar därför att den bedömning som gjordes i Danmark: att det inte finns tillräckliga skäl och behov för elektronisk övervakning i syfte att kontrollera efterlevnad av ett barn- och ungdomsföreläggande, borde vara vägledande också i svensk rätt.

Besluten om elektronisk övervakning ska enligt promemoria omgärdas av rättssäkerhetsgarantier och besluten får inte tas rutinmässigt. Juridiska institutionen ser emellertid ett flertal problem kopplade till elektronisk övervakning, ur såväl rättssäkerhetsperspektiv som barnrättsperspektiv. Exempelvis framgår det inte hur behovs- och proportionalitetsbedömningarna ska gå till, och vad gäller förutsättningarna för att få besluta om elektronisk övervakning används rekviritet ”skäl att anta” vilket är ett lågt ställt krav som i sammanhanget öppnar för godtyckliga bedömningar. Vidare framgår det inte i vilken omfattning den elektroniska övervakningen ska få ske. Om avsikten är att det genom föreskriften ska finnas en skyldighet för



UMEÅ UNIVERSITET

barnet att uppehålla sig i bostaden under en månads tid dagligen mellan 18.00 fram till 07.00 kommande dag (se 5 kap. 2 § 5 pt. LIV), så är det en åtgärd som är mer långtgående än vad som idag gäller för de som dömts till ungdomsövervakning. Det framgår inte av utredningen på vilket sätt tiden för den elektroniska övervakningen ska beslutas. Enligt 6 kap. 3 § 2 st. LIV ska elektronisk övervakning få beslutas för högst en månad åt gången och aldrig få pågå under längre tid än totalt sex månader under en period om tolv månader. Juridiska institutionen anser dock att det är oklart om det i praktiken kan innebära att barnet kan övervakas sex månader i följd. Förutom ett avsevärt ingrepp i den personliga integriteten finns det alltså även problem kopplat till legaliteten, vilket delvis har sin förklaring i att den föreslagna tvångslagen är mer av ramlagskaraktär (se de övergripande synpunkterna ovan).

Det enda tillfälle där det enligt Juridiska institutionen kan vara proportionerligt med en elektronisk övervakning är situationer då barnet befinner sig på ett särskilt ungdomshem eller HVB där det bedöms finnas konkret risk för rymning eller har förelegat rymningsförsök. Detta är dock en situation som inte finns med i utredningens förslag.

Provtagning för att kontrollera nykterhet och drogfrihet

Att ta prover som exempelvis ett urinprov är ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Om provtagningen är påtvingad krävs lagstöd för att åtgärden ska få vidtas. Även om det genom lag är möjligt att begränsa dessa fri- och rättigheter vill Juridiska institutionen framhålla att syftet med provtagning för att kontrollera nykterhet och drogfrihet i dessa sammanhang är inte förenligt med behovs- och proportionalitetsprincipen. Genom LVU finns det idag redan möjligheter att genomföra provtagningar för att kontrollera om barnet är påverkad av alkohol, droger eller andra berusningsmedel. Vid skälig misstanke om narkotikabrott finns det också möjligheter med stöd av rättegångsbalken regler och LUL möjlighet att genomföra en kroppsbesiktning och ta prover. Socialnämnden ska omedelbart underrättas om resultatet. Det finns därmed redan kontrollmöjligheter genom befintlig lagstiftning vilket medför att det inte finns behov av en föreskrift för att kontrollera nykterhet och drogfrihet. Att alkohol inte kontrolleras genom rättegångsbalkens eller LUL:s regler medför ingen annan bedömning. Vad det gäller den målgrupp som är aktuell inom ramen för lagförslaget LIV är samverkan mellan olika myndigheter en grundläggande förutsättning för att komma till bukt med problemen. Socialnämnden och Polismyndigheten är två viktiga aktörer och det är viktigt att arbetsuppgifter fördelas utefter respektive myndighetsuppdrag. Det finns idag tydliga bestämmelser som reglerar Polismyndighetens skyldighet att kontakta socialnämnden vid de situationer där barn misstänks för brott



UMEÅ UNIVERSITET

vilket medför att den informationen om till exempel användande av narkotika kommer dem till handa. Det finns vidare ingenting som hindrar socialnämnden att polisanmäla barnet/den unge vid misstanke om narkotikabrott.

Juridiska institutionen har även synpunkter på socialnämndens möjlighet att kontrollera nykterhet och drogfrihet (6 kap. 2 § LIV). Av bestämmelsen framgår att socialnämnden får besluta att efterlevnaden ska kontrolleras, men det framstår som oklart vad det innebär för själva genomförandet. Det framgår att det inte ska finnas någon möjlighet för socialnämnden att kroppsligt betvinga barnet att lämna urinprov utan vid bristande efterlevnad till kontroll ska barnet kallas till samtal. Det betyder att bestämmelsen riskerar att bli både starkt integritetskränkande och uddlös eftersom det inte kan ges lagligt stöd för att vidta åtgärder vid de fallen barnet inte medverkar. Även av den anledningen framstår det som en lämpligare ordning att det är polisen som ska hantera barnet vid misstanke om narkotikapåverkan (brott).

Här kan även relateras till övervägningar som gjordes vid införandet av drogtestar av föräldrar och vårdnadshavare inför umgänge med barn eller inför upphörande av LVU i hemmiljöfallen (32 a-b §§ LVU). Bestämmelserna medger socialnämnd att besluta om att uppmana att lämna prov, och att om vårdnadshavaren eller föräldern inte medverkar till provtagning får det tillmätas den betydelse för socialnämndens umgäinges- eller vårdbeslut som omständigheterna motiverar (32 c § 2 st. LVU). Bland annat framhölls i motiven (prop. 2021/22:178, s. 178) att vägrar vårdnadshavarna eller föräldrarna att medverka vid provtagning kan det finnas särskild anledning för socialnämnden att fortsatt arbeta för att motivera dem till att ta emot stöd och hjälp. Det finns därför skäl att ifrågasätta avsaknaden av ett motsvarande skydd mot påtvingande kroppsliga ingrepp i lagförslaget.

Även socialnämnden omfattas av den nya lagen om ökat informationsflöde till brottsbekämpningen vilket medför att samverkan kommer att kunna ske på ett annat sätt än tidigare. Samtidigt pågår ett intensivt arbete för att stärka samverkan mellan myndigheter. Regeringen har gett Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse i uppdrag att lämna förslag om en struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå (Ju 2023/00972). Detta har resulterat i en ny samverkansstruktur kallad BOB – barn och unga i organiserad brottslighet – som ska stärka arbetet mot att barn och unga hamnar i grov kriminalitet. Sammantaget finns många olika evidensbaserade metoder för att hantera ungdomar idag (som även Socialstyrelsen sammanställt), vilket kan göras inom ramen för den lagstiftning som finns idag. Juridiska institutionen anser därför att



UMEÅ UNIVERSITET

ytterligare reglering inte löser problemen, utan mycket kan hända om dessa metoder som redan finns i dag används fullt ut.

För den samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare