



LUND UNIVERSITY

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

Mattsson, Titti; Nikka, Sigrid

2025

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mattsson, T., & Nikka, S. (2025). Remissyttrande: En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas (Ds 2024:30).

Total number of authors:

2

Creative Commons License:

Unspecified

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Titti Mattsson
Doktorand Sigrid Nikka

Rektor vid Lunds universitet
Utredare Jessica Salomonsson Enetoft

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

S2024/02012

Juridiska fakultetsstyrelsen, som beretts möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professor Titti Mattsson och doktorand Sigrid Nikka.

Inledning

Uppdraget har varit att utreda, analysera och lämna förslag som innebär att socialnämnder i ett tidigt skede ska ges möjlighet att stödja och skydda barn och unga när samtycke till insatser i öppna former saknas. Målet är att ge rättsliga möjligheter för att kunna bryta en negativ utveckling för barn och unga, inklusive att arbeta förebyggande med öppna insatser även när vårdnadshavarna, barnet eller den unge inte samtycker till insatser som avser att förhindra att barn och unga involveras i kriminalitet.

Den allmänna problembilden som utredningen beskriver och vill åtgärda är att många barn och vårdnadshavare som skulle behöva insatser från socialtjänsten inte får det på grund av bristande samtycke från vårdnadshavarna. Nära knutet till detta är problemet att socialtjänsten har svårt att nå de yngre barnen och att vårdnadshavare tackar nej till insatser som socialtjänsten anser att barnet och/eller familjen behöver.

Utredningens uppdrag har övergripande innefattat att föreslå en ordning som innebär att socialnämnder ska kunna besluta om öppna insatser till vårdnadshavare och ställa krav på dessa utan att vårdnadshavare har samtyckt till att ta emot sådana insatser och godkänt kraven för insatserna. Här har utredningen haft att föreslå en ordning likt den danska modellen med så kallade föräldraförelägganden respektive barn- och ungdomsförelägganden. Häröver har utredningen haft i uppdrag att utreda om det behövs fler förebyggande insatser för barn och unga efter en placering på ett särskilt ungdomshem, ett HVB-hem och för barn och unga som vårdas i det egna hemmet med stöd av 3 § LVU.

I utredningsuppdraget har också ingått att analysera och föreslå åtgärder för att kontrollera själva efterlevnaden av olika beslut om insatser och krav till vårdnadshavare, barn och unga, samt föreslå en ordning som ger socialnämnder möjlighet att vid bristande efterlevnad kunna besluta om ekonomiska eller sociala konsekvenser. Dessutom har en uppgift varit att analysera behovet av att införa en

möjlighet för socialnämnder att använda elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av sådana beslut.

I utredningens uppdrag har också ingått att analysera lämpligheten av att vårdnadshavare skulle kunna erhålla tillfällig föräldrapenning m.m. när de avstår från förvärvsarbete för att delta i öppna insatser som beslutats av en socialnämnd

Slutligen har uppdraget innefattat att överväga möjligheter för hur socialnämnder skulle kunna kalla vårdnadshavare till ett samtal inom ett dygn efter det att socialnämnden har fått kännedom om att vårdnadshavarens barn misstänks för brott.

Allmänna synpunkter

Juridiska fakultetsstyrelsen menar att det som en utgångspunkt är positivt att det brottsförebyggande arbetet tar sikte på just förebyggande åtgärder (snarare än repressiva), likaså att man prioriterar snabba och tidiga insatser snarare än ”hårdare tag”. Samma gäller utgångspunkten att samhället ska agera brett och i samarbete för att förebygga brott. Det är dock inte att ta för givet att detta system bör förenas med repressiva åtgärder – så som till exempel förslaget om elektronisk övervakning. Som förslaget om elektronisk övervakning är utformat är det just repressivt – det är ett sätt att försöka undertrycka ett visst beteende, och det riktar sig mot det enskilda barnets beteende. Det kan ifrågasättas om detta är i linje med det ”stöd” man avser att ge unga, och målen man hoppas uppnå genom denna övervakning. Nyckelprinciperna för socialtjänstens verksamhet har enligt rådande lagstiftning de senaste decennierna varit samtycke, behovsprövning, yrkeskompetens och goda resurser. Detta behöver fortsatt vara fallet. Här har under senare år dock uppmärksamats bristande resurser i många kommuner inom socialtjänstområdet. Behoven av tålmod, uthållighet och motivationsarbete – vilket ofta är resurskrävande för kommunerna och därför riskerar att tidvis utebli för mer akuta insatser – från socialtjänsten kan inte ersättas med tvång. Inte heller kan tvång ersätta behovet och vikten av tydliga ansvarssubjekt inom olika verksamheter. Studier visar att barns rätt till samhällsinsatser idag kan falla på grund av bristen på tydliga ansvarsförhållanden mellan olika samhällsorgan, med risk att barn hamnar mellan stolarna. Att särskilt fokusera på att upprätta tydliga och säkra ansvarsförhållanden mellan olika myndigheter och organ i samhället skulle sannolikt kunna åtgärda i vart fall vissa av de problem som utredningen avser lösa.

En central utmaning för socialnämnderna verkar enligt Juridiska fakultetsstyrelsen vara hur man på ett evidensbaserat sätt ska kunna finna och undanröja de hinder som finns för att kunna säkerställa tillgång till stöd, vård och behandling för barn, utifrån deras rätt till bästa möjliga hälsa som en grundläggande fri- och rättighet. Utredningens förslag har inte denna ansats i tillräckligt hög utsträckning.

Den kommande socialtjänstlagen som ska träda i kraft under 2025 ger nya möjligheter till tidiga och lätt tillgängliga insatser på ett nytt sätt än vad som varit fallet med dagens socialtjänstlagstiftning. Om denna nya lagstiftning kan implementeras på ett genomgripande sätt i landets samtliga kommuner finns sannolikt goda möjligheter att tillgodose flera delar av de problem som denna utredning avser lösa. Genom det övergripande reformarbete som väntar landets kommuner inför att den nya lagen träder i kraft senare i år finns goda förutsättningar att få invånare att uppfatta socialtjänstens betoning på tidiga och frivilliga insatser som positiva. Den nya socialtjänstlagen ger också goda förutsättningar för socialtjänsten att samverka med barnhälsovården, förskola,

skola etc. Här ger den nya lagen och den reformanda som skapas med andra ord goda förutsättningar till tidiga insatser för socialtjänsten i samverkan med andra relevanta enheter i kommunen. Exempelvis kan det regelmässiga initiativet av kommunen – ofta en orosanmälan enligt socialtjänstlagen – tidigareläggas och bytas ut mot andra mer handlingsberikande åtgärder till stöd för barn och familj. Sammantaget bygger den nya socialtjänstlagen på ett system med fler och större förebyggande insatser idag än tidigare. Att implementera denna till fullo kan sannolikt skapa många av de goda effekter som utredningen idag söker eftersträva genom nya tvångsinsatser. I enlighet med minsta ingreppets princip finns anledning att i detta skede invänta den nya regleringens implementering och effekter. Med anledning härav avstyrker Juridiska fakultetsstyrelsen förslaget till lagändring.

I sammanhanget kan också noteras att betänkandet även berör vissa frågor om den straffrättsliga regleringen av unga lagöverträdare. Här bör beaktas att det pågår flera parallella lagstiftningsprojekt. Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har lämnat över *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga (SOU 2024:39)* och *Straffbarhetsåldern (2025:11)*. Utredningen om tvångsmedel mot underåriga har också lämnat över *Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93)*, och det har nyligen presenterats förslag om att inrätta särskilda ungdomsfängelser, *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)*. I maj 2025 kommer Straffreformutredningen (Ju 2023:14) att presentera sitt betänkande, som ska ligga till grund för en större reform av påföljdssystemet. Det kan även mot denna bakgrund finnas skäl att invänta annan lagstiftning eller att ta ett större helhetsgrepp om dessa frågor rörande unga lagöverträdare, för att tillgodose att systemet inte blir otydligt, svårtillämpat, eller reformerat upprepade gånger inom mycket kort tid.

Ny form av mellantvång

Utredningen vill införa nya former för tidigt tvång likt bland annat det mellantvång som idag regleras i 22 § LVU. Argumentet är att mellantvånget i sin nuvarande form inte används i någon större utsträckning i kommunerna och att det behöver vidgas (det ska räcka med låg risk, enligt förslaget). Den nya formen, LIV, medger en bredare tillämpning än det nuvarande mellantvånget, såsom vite och föräldraföreläggande. Det finns dock inget forskningsstöd för att denna typ av insatser är effektiva och förenliga med barnkonventionen. Forskning visar istället att det vanligen krävs goda relationer för att uppnå goda effekter.

Anledningen till att 22 § LVU inte används av kommunerna anses vara de bättre metoder för öppenvård och behandling som senare tillkommit. Det finns anledning att satsa på att implementera den nya socialtjänstlagstiftningen i första hand, och först därefter – om det skulle behövas – komplettera den då rådande lagstiftningen. Juridiska fakultetsstyrelsen avstyrker därför detta förslag.

Utvidgningen av påföljden ungdomsvård

Juridiska fakultetsstyrelsen noterar, liksom utredningen, att utvidgningen av ungdomsvård innebär att förhållandet mellan ungdomsvård och ungdomsövervakning blir mer oklar, d.v.s. vad avser vilken påföljd som är att betrakta som den mer ingripande åtgärden (s. 420–424). Det bör beaktas risken att en påföljd som pekats ut som mindre ingripande i den straffrättsliga

påföljdssystematiken i praktiken får ett innehåll som gör att den motsvarar en mer ingripande påföljd.

Mot bakgrunden av ambitionen att utöka möjligheterna att döma till en relativt sett mindre ingripande påföljd, bör konsekvenserna härav närmare beaktas och det avsedda förhållandet häremellan förtydligas för rättstillämpningen.

Allmänt om problembeskrivningen

I utredningens uppdragsbeskrivning har man pekat ut möjligheten att använda elektronisk övervakning. Själva grunderna till att nu införa elektronisk övervakning är dock oklara. Att hänvisa till "samhällsutvecklingen" som grund för behovet är tveksamt. Detta kan visserligen ge stöd för att det finns ett problem, men inte att förslaget är en lämplig eller den lämpligaste lösningen. Frågan har redan utretts 2022 och infördes då inte, och den avskaffades i Danmark. Det framstår inte hur "behovet" har förändrats sedan den senaste utredningen.

Utgångspunkten för problembeskrivningen bör vara att de flesta människor begår brott och också slutar att begå brott. Ungdomsbrottsligheten har inte heller ökat, förutom den mycket allvarliga (där det är särskilt påtagligt att unga utnyttjas i brottsligheten). Man bör överväga vilka åtgärder det i stort oförändrade läget påkallar, särskilt om man både i Danmark och i en tidigare utredning inte har föreslagit eller behållit de som nu är aktuella. För den mycket allvarliga situationen där unga involveras i mycket allvarlig brottslighet krävs givetvis också mycket kraftfulla åtgärder. När unga begår sådan allvarlig brottslighet hanteras frågan genom de straffrättsliga reglerna för unga lagöverträdare. *Innan* sådan brottslighet har begåtts finns det dock både från ett straff- och socialrättsligt perspektiv skäl att överväga om mer repressiva åtgärder, såsom ökade kontrollåtgärder mot unga, är ett effektivt sätt att *förebygga* att de senare kommer utnyttjas i sådan brottslighet, relativt andra möjliga åtgärder.

Allmänt om förslaget att kontrollera efterlevnaden av särskilda föreskrifter genom elektronisk övervakning

Juridiska Fakultetsstyrelsen vill uppmärksamma att förslaget innebär en sammanblandning av straffrättsliga och socialrättsliga åtgärder. Detta kan ifrågasättas mot bakgrund av deras inbördes olika grunder och kan särskilt anses problematiskt för socialrätten. Vad avser påföljdsvalet för unga finns det straffrättsligt en lång tradition av att särskilt reglera påföljderna för unga, både i syfte att beakta ungas utvecklingsprocess och för att straffet inte ska bli oproportionerligt strängt. Elektronisk övervakning kan användas vid verkställigheten av *ungdomsövervakning*, för att kontrollera att vissa förbud efterlevs. Elektronisk övervakning används på så sätt i kontexten av en relativt sett *strängare* påföljd, där valet av ungdomsövervakning motiveras av att ungdomsvård inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Straffrätten bygger ytterst på tanken att straffet ska förmedla klander genom att tillfoga den enskilde ett lidande. Det bygger i sin tur på tanken att den enskilde haft möjlighet och tillfälle att agera annorlunda, men ändå inte gjort det, och därigenom agerat med en viss grad av skuld. Sådana överväganden bör vara irrelevanta för socialrätten. Utredningen noterar också i betänkandet att barnet sällan *velat* göra fel och inte heller *valt* att bryta mot normer och värderingar som ett rationellt och medvetet val, där denne haft makt och förmåga att göra andra val. Även om man

inte inför en straffsanktion för överträdelser av den elektroniska övervakningen framstår dock förslaget *i sig* som en typ av sanktion, det vill säga en repressiv reglering varigenom man vill förebygga ett visst beteende genom att föreskriva en typ av "sanktion", dels genom själva övervakningen, dels genom de vidare ingripanden som kan följa om överträdelser upptäcks (jfr reglerna om handräckning, Polismyndighetens möjlighet att omhänderta barn och unga samt resonemangen om "sociala konsekvenser vid bristande efterlevnad"). Förslaget motiveras som ett kontrollinstrument, i betydelsen att man vill ha möjligheten att upptäcka överträdelser (se t.ex. s. 498), men det står klart att de vidare ingripanden som förslaget ligger till grund för, även om de inte är straffrättsliga, avser att ha en repressiv effekt, på så sätt att de ska användas för att barnet ska följa föreskrifterna. Detta intryck förstärks just av att övervakningen är ett av elementen som gör en ungdomspåföljd strängare än en annan, och av att åldersgränsen för dess socialrättsliga tillämpning knyts till straffmyndighetsåldern (vilket dock är önskvärt, i jämförelse med att välja en lägre gräns).

Att elektronisk övervakning nu både ska förstås som en del av vad som gör ett straff strängare än ett annat (som motiveras av gärningens klandervärdhet och förmedlar *klander*) och en *stödåtgärd* som vidtas socialrättsligt (för att förebygga brottslighet), framstår som tveksamt sett till de signaler en sådan reglering förmedlar. Utredningen har också noterat att "Åtgärdernas syfte skiljer sig därför delvis från de obligatoriska inslagen i ungdomsövervakning som primärt är en straffrättslig reaktion" (s. 424). Även om förslaget om elektronisk övervakning inte är straffrättsligt (men däremot hämtat från den straffrättsliga sfären) bör de associationer medlet ger upphov till, och den faktiska funktionen av att försöka undertrycka ett visst beteende och främja ett annat (som om det var en fråga om att påverka den enskildes val), beaktas mycket noga och vara föremål för fortsatt noggranna överväganden. I det här sammanhanget har utredningen noterat att det skulle finnas en risk för stigmatisering på grund av att det "för allmänheten framstår som att elektronisk övervakning beror på att barnet eller den unge är dömd för brott" s. 511. Så framstår det i Juridiska fakultetsstyrelsens mening onekligen, även om Kriminalvården inte ansvarar för verkställigheten. Att använda elektronisk övervakning pekar till synes ut barnet som klandervärd, eftersom man i andra fall använder det som en del av en påföljd eller för att förhindra någon att begå allvarliga brott (kontaktförbud, vistelseförbud).

Även om syftet med åtgärden endast förstås och avses som ett sätt att *upptäcka* överträdelser, bör man alltså väga vinsterna härav mot de potentiellt negativa och stigmatiserande effekterna för den enskilde. Man bör då också notera att ingen av kommunerna som utredningen samrått med har uttryckt ett sådant behov och flera har ställt sig negativa till det (s. 495–496). Vad avser vad kommunerna uttryckt om insyn i barnets situation i hemmet bör man beakta att elektronisk övervakning inte ger annan insyn än att barnet *är i* hemmet. Man bör överväga värdet av denna insyn gentemot de potentiellt negativa konsekvenserna (särskilt när det gäller vård i hemmet med stöd av 2 § och 22 § LVU skulle det röra sig om att barnet ytterst blir föremål för kontrollåtgärder till följd av vårdnadshavarnas brister). Man bör också notera att denna reglering närmast motiveras av en bristande tillit, ett sätt att få insyn när sådan inte ges frivilligt. Eftersom den elektroniska övervakningen följs upp genom samtal, så kommer dock det personliga förtroendet och interaktionerna vara centrala för det fortsatta arbetet med barnet (jfr s. 554).

Allmänt om brottsofferperspektivet

Regeringen har anfört att deras nya grepp om straffrätten avser att omorientera systemet från gärningsperson till brottsoffer. Det är dock oklart hur de förslag som presenteras i betänkandet förhåller sig till ett sådant brottsofferperspektivet. Som Tollin, Angerbrandt och Jonsson beskriver (*Barn och unga i kriminella nätverk*, Brå Rapport 2023:13) är så kallade kriminella nätverken uppbyggda i pyramidliktande strukturer, patriarkala och ordnade utefter ålder. Det innebär att unga används av äldre pojkar och män, i vinstsyfte, och att detta utnyttjande upprätthålls genom olika former av kontroll, både genom närhet och genom våld, hot och skulder.

Barn som involveras i brottslighet kan alltså bli förövare av mycket allvarlig brottslighet, men de bör också betraktas som brottsoffer. De utnyttjas och exploateras av äldre pojkar och män, och kan också utsättas för våld- och hotbrottslighet. Det kan ifrågasättas om det lämpligen är dessa personer som bör bli föremål för kontroll och repressiva åtgärder, istället för att skyddas från att bli involverad i brottslighet på andra sätt. Elektronisk övervakning, som också används vid vistelseförbud och kontaktförbud, bygger på en riskbedömning, men är alltså mycket nära att framstå som och förmedla en stigmatiserande värdering av barnet och barnets beteende. Om man jämför med sättet elektronisk övervakning används vid vistelse- och kontaktförbud förmedlar man alltså att barnet är *farligt* för andra, inte i behov av skydd och stöd. Juridiska fakultetsstyrelsen vill ifrågasätta om detta hör hemma i socialrätten. Denna socialstraffrättsliga sammanblandning av elektronisk övervakning gör alltså att det är oklart om övervakningen är motiverad för att skydda det enskilda barnet, eller för att skydda andra från det enskilda barnet.

En konsekvens av den straffrättsliga sfärens inflytande på dessa socialrättsliga förslag är också fokuset på det enskilda som den centrala aktören och föremål för styrning. Även om förslagen har en utgångspunkt i ambitionen att skydda barnet rör många förslag insatser och särskilda föreskrifter till det enskilda barnet. Det är alltså det enskilda barnets beteende, snarare än dess omgivning och förutsättningar, som utgör problemet som lösningarna (de särskilda föreskrifterna) ska ta sikte på. Även på detta sätt liknar lagstiftningstekniken en straffrättslig, med förbud/påbud som styrningsmedel. Detta kan ifrågasättas, mot bakgrund av den komplexa bakgrund som möjliggör att unga utnyttjas i allvarlig brottslighet, och även mot bakgrund av de olika sorters sårbarheter barnet befinner sig i. Ett alternativ till detta individinriktade perspektiv är att genomföra mer strukturella åtgärder för att stärka barnets omgivning istället för att försöka förändra barnet i dennes redan mycket begränsade utrymme för fria val och självbestämmande – genom insatser på till exempel det bostadspolitiska, skol- och fritidspolitiska, arbetsmarknadspolitiska och missbrukspolitiska området.

Allmänt om förslagens konsekvenser

Utredningen visar bl a att många vårdnadshavare som skulle behöva hjälp avstår stöd och insatser, liksom att socialtjänsten har svårt att nå de yngsta barnen eftersom vårdnadshavare tackar nej till insatser även för dessa. Trots detta allvarliga problem i samhället är det enligt Juridiska fakultetsstyrelsens uppfattning svårt att se hur ett tvingande av att ta emot öppna insatser skulle kunna vara verkningsfullt. Problemet med avsaknad av samtycke kan bero på olika omständigheter, såsom bristande tillit, dåliga erfarenheter, osäkerhet vilka ingrepp som planeras etc. Att tvinga fram insatser tvångsmässigt under sådana förhållanden

riskerar att ha motsatt effekt än den tilltänkta. Tvångsvisa insatser riskerar också att skapa ytterligare rädsla och avståndstagande till socialtjänstens verksamhet.

I detta sammanhang bör också beaktas att det framgår att insatserna enligt LIV särskilt kommer att kunna användas i större utsträckning gentemot pojkar med utländsk bakgrund. Mot bakgrund av vikten av att kunna stödja denna målgrupp bör särskilt riskerna med den föreslagna regleringen beaktas. Åtgärderna som föreslås avser bland annat att förhindra att barn involveras i brottslighet. Som noteras i betänkandet är det dock många barn som begår ett eller några brott. Åtgärderna kommer bara träffa de barn som upptäcks och lagförs. Forskning visar att personer från lägre socioekonomiska skikt är överrepresenterade bland de personer som blir misstänkta, lagförda och dömda för brott, utan att egentligen vara helt representativa för de som faktiskt begår olika brottsliga handlingar (se till exempel Ring och Shannon, *Socioekonomisk bakgrund och brott: En kunskapsöversikt*, Brå Rapport 2023:3). Det finns alltså olika selektionsprocesser som påverkar vilka som identifieras som (unga) lagöverträdare, bland annat formade av rättsväsendets fokus och upptäcktsrisken för de olika brottsliga handlingar som begås. Här bör man också notera att flera straffrättsliga reformer genomförts eller aviserats som fokuserar på ungas brottslighet och särskilt brottslighet i ”utsatta områden”. Som Nafstad och Parsa uppmärksammat (*Tracing structural racism in Swedish policing: Laws, practices and technologies of criminalized difference*, “Punishment and Society”, 2025) innebär detta inte bara ett särskilt fokus på socioekonomiskt utsatta områden, utan också på rasifierade bostadsområden. Det finns alltså en särskild risk att de förslag som presenteras, och de intrång i barnets integritet och självbestämmande de innebär, kommer att drabba unga pojkar med utsatt bakgrund på ett sätt som är oproportionerligt i förhållande till alla de brott som faktiskt begås av många barn. Detta kan, tvärtom de positiva effekter för jämställdheten och jämlikheten och integrationen som utredningen noterar, få negativa konsekvenser för samhörigheten och jämlikheten i samhället i stort och upplevas som orättvist och orättfärdigt av samhället, föräldrarna och det enskilde barnet.

Enligt delegation

Titti Mattsson

Sigrid Nikka