

Datum
2025-03-13

Vårt dnr
0185-2024

Ert dnr
S2024/02012

Socialdepartementet

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

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) har till uppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg. Det är dessa perspektiv som är utgångspunkten för vårt yttrande.

Övergripande kommentar och sammanfattning

Vård- och omsorgsanalys instämmer i huvudsak i de förslag som lämnas i promemorian.

Socialtjänstens möjligheter att hjälpa en person utan samtycke av personen själv och, när det gäller barn, av vårdnadshavaren, är i dag mycket begränsade. Vi har vid flera tillfällen uppmärksammat att detta ibland medför att barn och ungdomar inte får det stöd och skydd de behöver (se t. ex. *Bära eller brista*, Vård- och omsorgsanalys 2023). I vårt analysarbete har vi också sett indikationer på att vissa grupper av barn särskilt missgynnas på grund av att deras vårdnadshavare är mindre benägna att samtycka till insatser (*Lika läge för alla?*, Vårdanalys 2018).

Vår bedömning är att den reglering som föreslås i promemorian kommer att kunna bidra till att fler barn och unga kan fångas upp i ett tidigt skede och få sina behov av stöd och skydd tillgodosedda i situationer där det i dag inte är möjligt, eftersom samtycke saknas och förutsättningarna för tvångsvård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, inte är uppfyllda. I vissa situationer tror vi också att förslagen kan bidra till att åtgärder enligt LVU kommer att kunna undvikas, eftersom mindre ingripande insatser kan visa sig tillräckliga.

På några punkter ser vi dock brister i förslagen.

Vi anser att utredningens författningsförslag i vissa delar är onödigt svårlästa och riskerar att misstolkas, särskilt av den som inte sedan tidigare är insatt i området. Vi ser också ett antal omotiverade skillnader mellan bestämmelser i den föreslagna nya lagen och motsvarande regler i närliggande, redan existerande lagstiftning.

Förslaget att socialnämnden ska kunna besluta att en ung person ska delta i en fritidsaktivitet anser vi är bristfälligt utrett och behöver analyseras vidare.

Vi ser även vissa brister när det gäller barnrättsperspektivet i utredningens analyser. Det finns en ansats i förslagen att i någon mån stärka barnets ställning i socialtjänstens processer, vilket vi välkomnar, men vår bedömning är att förslagen i denna del är otillräckliga.

Nedan följer våra mer detaljerade synpunkter på och reflektioner kring utredningens förslag i relevanta delar.

Synpunkter på specifika förslag och avsnitt

1 Författningsförslag

Förhållandet till existerande lagstiftning

Utredningens författningsförslag innebär att tre lagar (socialtjänstlagen (2001:453), SoL, LVU och den nya lagen om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas, LIV) kommer att behöva tillämpas vid samma typer av frågeställningar och avvägningar och ofta i samma ärende. Lagarna bildar sammantaget ett omfattande regelverk och innehåller ett stort antal upprepningar, vilket i sig försvårar tillämpningen. Till detta kommer att det finns flera omotiverade och svårbegripliga skillnader mellan de olika författningarna.

Till exempel används begreppet ”den unge” både i LVU och i LIV, men med olika betydelse. I LVU betyder ”den unge” en person som inte har fyllt 20 år, medan samma begrepp i LIV betecknar en person som har fyllt 18 men inte 21 år.

Delvis förklaras detta av en skillnad i sak mellan lagarna. Nya insatser enligt LIV får påbörjas ända fram till 21-årsdagen, medan beslut om insatser enligt LVU måste fattas innan den unge fyller 20 år. Motiven till den här skillnaden är dock oklara. Det förklaras inte någonstans i promemorian varför det är ändamålsenligt med olika åldersgränser för beslut om insatser enligt LIV respektive LVU.

Att en människa som inte har fyllt 18 år inte omfattas av begreppet ”den unge” enligt LIV motiveras i promemorian med att Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, använder begreppet ”barn” för att beskriva en person under 18 år. Utredningens syfte med terminologin sägs vara att följa ”den definition som gäller” enligt barnkonventionen (s. 823).

Att en människa under 18 år är ett barn hindrar dock inte att hen också är ung. I en lag som reglerar insatser till unga både över och under 18 år, skulle det enligt vår uppfattning vara mer ändamålsenligt att, i likhet med vad som görs i LVU, använda ett samlingsbegrepp på personkretsen. Det skulle skapa ett enklare språk, kortare meningar och en mer lättillgänglig lagstiftning.

Vissa möjligheter att besluta om öppna insatser utan samtycke finns redan i dag i LVU. Utredningens förslag innebär att de existerande bestämmelserna upphävs och en ny lag, som utökar möjligheterna, införs. Parallellt pågår omfattande utredningar och lagstiftningsarbeten som berör nära sammanhängande regleringar, bland annat LVU. På sikt anser vi, i likhet med utredningen, att en samlad översyn av lagstiftningen på området bör göras. En helhetslösning med enhetliga begrepp och definitioner, utan omotiverade skillnader i sak och med färre upprepningar och hänvisningar i författningstexten, skulle vara att föredra.

Kravet på nödvändighet

I 1 kap. 4 § LIV anges att beslut enligt lagen bara får fattas om det ”behövs” och den åtgärd som socialnämnden beslutar om är proportionerlig och inte kan tillgodoses med mindre ingripande medel. Redan av denna bestämmelse framgår alltså att såväl beslut om insatser som beslut om särskilda föreskrifter enligt LIV måste vara nödvändiga. I de

bestämmelser som särskilt reglerar beslut om insatser (4 kap. 1 och 2 §§ och 5 kap. 1 §) upprepas dock kravet på nödvändighet, medan motsvarande upprepning inte finns i 5 kap. 2 §, som reglerar beslut om särskilda föreskrifter. Det här skapar en otydlighet och väcker frågor om hur lagen är avsedd att tolkas. Ska kravet på nödvändighet i bestämmelserna om insatser förstås som att det tillför något i sak, utöver vad som gäller enligt 1 kap. 4 §, eller är det en ren upprepning? Gäller högre krav på nödvändighet för insatser än för särskilda föreskrifter? Detta skulle behöva klargöras.

Förutsättningarna för insatser

I de bestämmelser i LIV som reglerar beslut om insatser till barn, unga och vårdnadshavare (4 kap. 1 och 2 §§ och 5 kap. 1 §) anges i ett första stycke att socialnämnden får besluta om insatser om det på grund av särskilda omständigheter finns *risk* för att barnet eller den unge kommer att utsättas för missförhållanden eller uppvisa ett socialt nedbrytande beteende. Därefter kommer, som ett tillägg, ett andra stycke som anger att beslut om insatser även får fattas om barnet eller den unge redan uppvisar beteendet eller utsätts för missförhållandena.

Ordningsföljden i dessa bestämmelser framstår som omvänd och strukturen som onödigt krånglig. Betydligt enklare skulle vara att i ett samlat stycke skriva att socialnämnden får besluta om insatser om den unge *utsätts eller på grund av särskilda omständigheter riskerar att utsättas för* ett missförhållande, respektive *uppvisar eller på grund av särskilda omständigheter riskerar att utveckla* ett socialt nedbrytande beteende.

Samtycke från barn

I 5 kap. 1 § LIV anges, gällande insatser till barn, att beslutet om insatser får fattas utan samtycke av barnets vårdnadshavare och, *när barnet har fyllt 15 år*, av barnet själv. Bestämmelsen kan lätt tolkas som att beslut om insatser till barn under 15 år inte får fattas utan barnets samtycke.

Att det inte krävs samtycke av barn under 15 år kan möjligen läsas ut genom en motsatsvis tolkning av bestämmelsen om processbehörighet i 2 kap. 4 §. Regleringen är dock inte tydlig, särskilt inte för personer som inte på förhand är insatta i rättsområdet eller som inte är vana vid att tolka författningstext, och vi ser en risk för missförstånd. En betydligt enklare lösning skulle vara att i 5 kap. 1 § skriva att beslutet får fattas utan samtycke av barnets vårdnadshavare, barnet själv eller den unge.

Tillfällig föräldrapenning

I socialförsäkringsbalken föreslår utredningen att två nya bestämmelser med i sak identiskt innehåll, 20 a och 24 a §§, ska införas för att reglera rätten till tillfällig föräldrapenning vid deltagande i insatser när barnet är under respektive över tolv år.

Eftersom rätten till tillfällig föräldrapenning inte i något avseende föreslås skilja sig åt beroende på barnets ålder, bedömer vi att regleringen skulle bli enklare om bara en ny, samlad bestämmelse infördes för att reglera tillfällig föräldrapenning vid deltagande i öppna insatser. Att dela upp bestämmelsen i två och placera de nya paragraferna i avsnitt som bara gäller vissa åldersspann framstår som en onödigt komplicerad lösning.

10.2.8 En särskild föreskrift om fritidsaktiviteter

Utredningens förslag att socialnämnder ska få besluta att en ung person ska delta i en fritidsaktivitet trots att den unge själv och/eller eventuella vårdnadshavare inte samtycker till det skulle, enligt vår uppfattning, behöva utredas vidare. Förslaget väcker flera komplexa frågeställningar, varav en del inte alls berörs i promemorian och andra bara nämns översiktligt. Sammantaget kan vi, utifrån resonemanget i promemorian, varken instämma i eller motsätta oss förslaget.

Rätten till integritet och privatliv

Vi delar i och för sig utredningens bild att strukturerade fritidsaktiviteter kan ha positiva effekter. Bland annat kan de bidra till ökat välbefinnande, stärkt självkänsla och självförtroende, bättre struktur i vardagen och stärkande positiva relationer med såväl jämnåriga som vuxna. Samtidigt är dock vår uppfattning att även ostrukturerad tid, utan inbokade aktiviteter, kan vara värdefull. Den fria, oplanerade tiden kan bland annat främja kreativitet, reflektion och eftertanke och ge möjlighet till återhämtning.

En stor del av dygnets vakna tid är, för ungdomar såväl som för vuxna, inrutad och uppstyrd. Skolan är obligatorisk och innehåller omfattande element av påtvingad social interaktion, struktur, fasta tider och samarbete med andra. Fritiden är den begränsade tid som varje individ själv äger och har rätt att utforma fritt utifrån sina egna preferenser. Därför ser vi att en inskränkning av rätten till integritet och privatliv genom en föreskrift om deltagande i en fritidsaktivitet kräver en mer omsorgsfull intresseavvägning än en föreskrift om exempelvis skolgång, praktik eller drogfrihet. Denna aspekt av frågan analyseras inte i promemorian.

Särskilt betungande kan en föreskrift om deltagande i en fritidsaktivitet vara för en ung person som har svårigheter inom det neuropsykiatriska eller psykosociala området, som lever i trångboddhet eller som av något annat skäl har svårt att få sina behov av egen tid och avskildhet tillgodosedda i vardagen. Vår bedömning är att ungdomar med en sådan problematik kan förväntas vara överrepresenterade bland dem som kommer att bli föremål för insatser enligt LIV. Inte heller denna aspekt analyseras i promemorian.

Hänsyn till andra deltagare i aktiviteten

Om en ung person tvingas till en fritidsaktivitet där hen inte vill vara, är risken stor att hen kommer att störa andras utövande av aktiviteten. Detta nämns i promemorian, och det framhålls att socialnämnder behöver vara lyhörda för den unges egna synpunkter, önskemål och intressen. Samtidigt är ju själva grundpremisen för den föreslagna bestämmelsen att beslutet om deltagande ska kunna fattas utan den unges samtycke. Den restriktiva hållning som utredningen förespråkar kommer inte till uttryck i lagtexten, och det framstår inte som helt klart hur denna avvägning är tänkt att fungera i den praktiska tillämpningen.

Bestämmelsens tillämpningsområde

Utredningen redovisar inte heller några närmare överväganden gällande bestämmelsens tillämpningsområde.

Vi delar uppfattningen att det i vissa fall kan vara motiverat att besluta om deltagande i en fritidsaktivitet utan samtycke. För en ung person som tidigare har haft ett starkt intresse för en aktivitet men som har slutat att utöva aktiviteten till följd av till exempel missbruk kan ett krav på att återuppta aktiviteten vara en viktig del i återuppbyggandet av en fungerande tillvaro. Den föreslagna bestämmelsen är dock inte begränsad till sådana fall.

Bestämmelsen är däremot, enligt utredningens förslag, begränsad till situationer där det är barnets eller den unges eget beteende som är grunden för beslutet om deltagande i en fritidsaktivitet. Vi bedömer att ett beslut om en fritidsaktivitet skulle kunna ha stort värde i vissa situationer där ett barn själv vill delta i aktiviteten men vårdnadshavaren inte samtycker till det. Vi har i vårt analysarbete uppmärksammat situationen för barn, främst flickor, som på grund av kulturella värderingar utestängs från sporter och på olika sätt begränsas i sitt sociala liv (se *Bära eller brista*, Vård- och omsorgsanalys 2023). En möjlighet för socialnämnden att besluta om deltagande i en fritidsaktivitet skulle kunna vara till stor hjälp för dessa ungdomar och även för andra flickor och pojkar vars föräldrar av olika skäl inte prioriterar att bidra till sina barns fritid. Med den begränsning utredningens föreslår, det vill säga att beslutet bara får grundas på barnets eget beteende, kommer dock möjligheterna att tillämpa bestämmelsen i dessa situationer att vara mycket begränsade.

Kostnaden för fritidsaktiviteten

Även det ekonomiska resonemanget i promemorian skulle behöva utvecklas. Vi delar utredningens uppfattning att utgångspunkten bör vara att föräldrarna eller vårdnadshavarna själva bekostar en beslutad fritidsaktivitet. Frågan i vilken utsträckning samhället ska kunna bidra genom ekonomiskt bistånd och i vad mån familjens ekonomi ska påverka bedömningen av om ett beslut om en fritidsaktivitet ska anses proportionerligt eller inte behöver dock analyseras vidare.

Utredningen framhåller att en föreskrift om deltagande i en fritidsaktivitet inte ska leda till att syskons fritidsaktiviteter bortprioriteras. Alla beslut som innebär en ekonomisk belastning för en familj kommer dock att påverka familjemedlemmarna på ett eller annat sätt. Syskon kan drabbas av negativa konsekvenser även om det inte sker just genom att deras fritidsaktiviteter prioriteras bort. Oavsett vilken ekonomisk situation en familj har är det inte heller, mer än i ytterst begränsad omfattning, möjligt för socialnämnden att styra över vilka ekonomiska prioriteringar de vuxna i familjen gör och hur de väljer att använda sina pengar.

Att få en fritidsaktivitet betald av samhället är, å andra sidan, en åtråvärd förmån. I de situationer som är aktuella här kan det lätt komma att ses som en belöning för missbruk eller brottslig verksamhet. Det kan uppfattas som stötande om vissa unga får bidrag för att delta i en aktivitet medan andra, som inte ägnar sig åt ett socialt nedbrytande beteende, tvingas avstå från aktiviteten för att de inte har råd med den. Det här gäller inte bara i förhållande till syskon utan även till andra ungdomar i skolan, i närområdet eller i samhället i stort. Denna problematik lyfts inte i promemorian.

14.3.2 Barns och ungas rätt till information och rätt att framföra sina åsikter: Att höra barn utan vårdnadshavarnas samtycke

Vi har tidigare framhållit att det behöver utredas hur utsatta barn kan få en mer autonom ställning i socialtjänstens processer i förhållande till vårdnadshavarna (se *Bära eller brista*, Vård- och omsorgsanalys 2023).

Utredningens förslag innebär att när socialnämnden följer genomförandet av insatser och särskilda föreskrifter enligt LIV, ska nämnden få höra barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detta innebär ingen skillnad jämfört med vad som gäller i övriga utredningar om behov avskydd eller stöd till barn inom socialtjänsten (jfr. 11 kap. 10 § SoL). Promemorian innehåller inte heller någon motivering till utredningens förslag eller något resonemang kring ändamålsenligheten av den nuvarande regleringen.

Vi har i vårt analysarbete konstaterat att det gällande regelverket inte ger barn en tillräcklig trygghet i socialtjänstens processer (*Bära eller brista*, Vård- och omsorgsanalys 2023). Även om vårdnadshavare inte är närvarande vid samtalen med barn, innebär deras rätt till information om samtalens innehåll och rätten till insyn i sekretesskyddat material att barns möjligheter att tala konfidentiellt med socialtjänsten är ytterst begränsade. Trots att utredningens utgångspunkt är att den nya lagstiftningen ska genomsyras av synen på barn som egna rättighetsbärare, föreslås inga ändringar i denna del. Vårdnadshavaren ges en lika stark ställning i processen och lika stor rätt till delaktighet, insyn och kontroll i LIV som i äldre lagstiftning. Vi saknar en analys av hur barnets trygghet ska kunna säkras inom ramen för detta regelverk.

14.16 Bestämmelser om överklagande

Utredningens förslag innebär att socialnämndens beslut ska få överklagas till domstol när nämnden antingen har beslutat om insatser eller särskilda föreskrifter eller prövat om sådana beslut ska upphöra.

När socialnämnden gör bedömningen att en insats ska avslutas, ska denna bedömning alltså, enligt förslaget, kunna överklagas av den unge själv eller en vårdnadshavare som anser att insatsen bör fortsätta. Däremot ska det inte gå att överklaga ett ställningstagande om att en insats inte ska påbörjas. Detta innebär inte någon skillnad i förhållande till vad som gäller enligt LVU, och frågan analyseras eller kommenteras inte närmare av utredningen.

Vi har tidigare lyft det problematiska i att socialnämnders bedömningar att åtgärder *inte* ska vidtas inte har formen av överklagbara beslut (*Bära eller brista*, Vård- och omsorgsanalys 2023). Det här är något som riskerar att drabba utsatta barn, som inte har möjlighet att få en överprövning av om en insats till deras stöd eller skydd ska sättas in trots att deras vårdnadshavare inte samtycker till det. Vi saknar ett resonemang kring detta i promemorian. Även när det gäller insatser och särskilda föreskrifter enligt LIV, är vår uppfattning att det borde vara möjligt att få bedömningen att åtgärder inte ska vidtas överprövad av en oberoende instans. Detta skulle stärka barns möjligheter att få det stöd de behöver och efterfrågar även om deras vårdnadshavare, eller en av två vårdnadshavare, inte lämnar sitt samtycke. Det skulle även vara värdefullt i de fall ett barn mellan 15 och 17 år inte vill ta emot en insats men vårdnadshavaren känner en oro för barnet och vill få en överprövning av om insatsen kan sättas in mot barnets vilja.

14.18 Offentligt biträde

I de fall ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden enligt LIV, innebär utredningens författningsförslag att ett gemensamt biträde *får* förordnas för de som berörs, *om det inte finns motstridiga intressen mellan dem*. Formuleringen skiljer sig något från motsvarande bestämmelse i LVU, där utgångspunkten enligt lagens ordalydelse är att ett gemensamt biträde ska förordnas för barnet och hans vårdnadshavare (jfr. 39 § LVU).

Vi ser i och för sig positivt på ansatsen att i någon mån stärka synen på barnet som en självständig rättighetsbärare. Samtidigt innebär den föreslagna skrivningen en skillnad mellan LIV och LVU som inte närmare motiveras. Det är oklart vilken innebörd, om någon, skillnaden i formulering är tänkt att medföra i den praktiska tillämpningen.

Vår uppfattning är att barnrättsperspektivet behöver stärkas ytterligare. Vi har tidigare framhållit att formuleringen i LVU är anmärkningsvärd, med tanke på vilka slags åtgärder och förhållanden som kan leda till att ett offentligt biträde förordnas (*Bära eller brista*, Vård- och omsorgsanalys 2023). Vi anser att huvudregeln bör vara att separata biträden ska förordnas för ett barn och hans vårdnadshavare. Bestämmelsen (såväl i LVU som i LIV) skulle förslagsvis i stället kunna formuleras så att ett gemensamt biträde *får* förordnas för dem som berörs, om det är *uppenbart* att det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Beslut om detta yttrande har fattats av chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren. Juristen Eva Bucksch har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har analyschefen Marianne Svensson, projektdirektören Johan Strömblad och juristen Ellen Ringqvist deltagit.

Catarina Eklundh Ahlgren

Eva Bucksch