

DATUM 2022-01-10
DIARIENR. 4764/2021

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över Socialstyrelsens författningsförslag i rapporten Öppna insatser utan samtycke (dnr. S2019/04727)

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 ur detta perspektiv vårt yttrande tar sin utgångspunkt.

Övergripande kommentar och sammanfattning

Vi tillstyrker förslaget att åldersgränsen för att kunna bevilja öppna insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till ett barn utan vårdnadshavarens (men med barnets) samtycke sänks från 15 till 12 år. Mycket talar, enligt vår uppfattning, för att åldersgränsen bör kunna sänkas ytterligare. Detta är en fråga som vi anser bör övervägas och utredas vidare.

Vad gäller frågan om insatser med stöd av 22 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga bör kunna beslutas även vid brister i den unges hemmiljö, avstår vi från att vare sig tillstyrka eller avstyrka Socialstyrelsens förslag, eftersom vi inte närmare har arbetat med dessa frågor.

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

Synpunkter på specifika förslag och avsnitt

Författningsförslag

Vi anser att Socialstyrelsens författningsförslag är onödigt svårlästa och i vissa delar direkt missvisande, vilket riskerar att leda till tolkningssvårigheter.

I de bestämmelser där en ändrad åldersgräns föreslås (3 kap. 6 a och 6 b §§ SoL), innebär Socialstyrelsens förslag att den lägre åldersgränsen genomgående införs genom att en ny mening läggs till. Den gällande regleringen av insatser för barn som har fyllt 15 år står alltså kvar oförändrad, samtidigt som en ny mening tillägger att samma sak gäller även för barn som har fyllt 12 år. Den enda skillnaden är att det för barn som har fyllt 15 år sägs att insatserna, om övriga förutsättningar är uppfyllda, kan beviljas om barnet *begär eller samtycker* till dem, medan det för barn som har fyllt 12 år gäller att insatserna endast kan beviljas om barnet *samtycker* till dem.

Skrivningen ger alltså sken av att det för barn som har fyllt 15 år skulle räcka att barnet *antingen* begär *eller* samtycker till en insats, medan det för 12-14-åringar krävs ett samtycke av barnet. Detta är dock inte avsikten. Om ett barn över 15 år formellt begär att

få en insats men sedan inte samtycker till den när den väl blir aktuell, är syftet inte att insatsen ska kunna beviljas med stöd av dessa bestämmelser. Det avgörande, såväl för barn över som under 15 år, är att barnet *samtycker* till insatsen. Att ett barn över 15 år är processbehörigt är en annan fråga. Förutom att samtycka till en insats som socialnämnden föreslår kan ett barn också självt aktivt ta initiativ till insatsen. Processbehörigheten innebär att ett barn som har fyllt 15 år kan göra detta genom en formell begäran, medan ett yngre barn bara kan initiera processen på ett informellt sätt. Detta är dock inte på något sätt avgörande för om insatsen ska kunna beviljas eller inte.

Till detta kommer att ett barn som har fyllt 15 år rent faktiskt också har fyllt 12 år. Eftersom de nya bestämmelser som föreslås är formulerade så att de gäller för "barn som har fyllt 12 år", är den tolkning som ligger närmast till hands att de är tillämpliga för alla barn från 12 år och uppåt. Avsikten är dock att de enbart ska gälla 12-14-åringar.

Ett både enklare och mer korrekt sätt att författningsreglera frågan om öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke skulle alltså vara att inte förlänga texten med nya regler om insatser för 12-14-åringar, utan bara ändra åldersgränsen från 15 till 12 år i den existerande texten och ta bort skrivningen om formell begäran.

Något som inte tydligt framgår av författningsförslagen är vad som ska gälla om ett barn som har fyllt 12 år *inte* själv samtycker till en öppen insats, men vårdnadshavaren samtycker. Skrivningen i 6 a §, både den nu gällande och den föreslagna, tyder på att det är tillräckligt att *antingen* ett barn över 12 respektive 15 år *eller* barnets vårdnadshavare samtycker till insatsen. Om insatsen handlar om att utse en kontaktperson, krävs däremot enligt den nu gällande 6 b § barnets eget samtycke, om barnet är över 15 år. Socialstyrelsens författningsförslag kan närmast tolkas som att denna åldersgräns *inte* ska sänkas till 12 år, utan att det för barn mellan 12 och 14 år ska vara tillräckligt att *antingen* barnet *eller* vårdnadshavaren samtycker till att en kontaktperson utses, medan det för barn över 15 år även fortsättningsvis ska krävas samtycke från barnet självt. Detta framgår dock inte klart av lagförslaget. Frågan behandlas inte heller i författningskommentaren eller, så vitt vi har kunnat se, i rapporten i övrigt.

Vidare anges i den nu gällande 6 b § att en kontaktperson (inklusive en särskilt kvalificerad kontaktperson) för ett barn under 15 år får utses endast om vårdnadshavaren samtycker till det. I stället för att ändra åldersgränsen, föreslår Socialstyrelsen att denna regel helt tas bort och att det i lagen bara anges att en kontaktperson för ett barn som har fyllt 12 år under vissa förutsättningar får utses även utan vårdnadshavarens samtycke. Att vårdnadshavarens samtycke krävs för att en kontaktperson ska få utses för ett barn under 12 år ska alltså bara kunna utläsas motsatsvis av den nya bestämmelsen.

Av författningskommentaren framgår att ingen ändring i sak är avsedd. Ändringen anges endast vara av författningsteknisk karaktär. Resultatet blir dock en otydlig reglering där det inte framgår att grundregeln är att en kontaktperson för ett yngre barn inte får utses utan vårdnadshavarens samtycke, och att när ett barn blir äldre och kan bestämma själv är det vårdnadshavarens beslutanderätt som barnet övertar. Den föreslagna bestämmelsen kan rentav tolkas som att ett barn under 12 år självständigt avgör om hon eller han vill ha en kontaktperson, medan vissa inskränkningar i självbestämmanderätten gäller för äldre barn. Som framgått ovan, blir det med den nya skrivningen också oklart när kravet på ett

Samtycke från vårdnadshavaren ersätts av ett krav på samtycke från barnet självt och när det räcker att *antingen* barnet *eller* vårdnadshavaren samtycker.

Eftersom detta är bestämmelser som definierar gränserna för en inskränkning av fri- och rättigheter som skyddas av såväl Europakonventionen som svensk grundlag (främst skyddet av den personliga integriteten och privat- och familjelivet) är det av extra stor vikt att regleringen är klar och otvetydig.

Kapitel 6. Analys och överväganden

Vi tillstyrker förslaget att åldersgränsen för att kunna bevilja öppna insatser till barn utan vårdnadshavarens (men med barnets) samtycke sänks från 15 till 12 år. Förslaget ger barn en större rätt till självbestämmande och ökar möjligheterna att ge stöd till barn som är i behov av det. Vi delar Socialstyrelsens uppfattning att de inskränkningar i vårdnadshavarens bestämmanderätt som förslaget innebär är motiverade.

Vår bedömning är att förslaget även kan bidra till att motverka omotiverade skillnader mellan olika grupper av barn. Vi har i vårt analysarbete sett indikationer på att vissa grupper av barn inte ges tillgång till insatser inom socialtjänsten i samma utsträckning som andra, trots att socialtjänsten har bedömt att barnen har samma behov av insatser.¹ Detta gäller särskilt pojkar med utländsk bakgrund. Skillnaden förklaras av att vårdnadshavare till pojkar med utländsk bakgrund är mindre benägna att samtycka till insatser. I den dokumentation som vi tagit del av har socialtjänsten tydligt angett avsaknaden av vårdnadshavarens samtycke som skäl till att beslut om insats inte fattas.

Vi bedömer alltså att en sänkt åldersgräns skulle kunna leda till att fler barn får tillgång till insatser från socialtjänsten och att den även kan bidra till att motverka vissa omotiverade skillnader mellan barn. För att ändringen ska få den önskvärda effekten, krävs dock att socialtjänsten också aktivt involverar barnet i utredningen och samtalar med barnet om barnets önskemål om utformningen av insatser. Våra analyser visar att det i dokumentationen ofta saknas information gällande om barnet har tillfrågats och hur hon eller han i så fall ställer sig till en eventuell insats. Detta väcker frågan om socialtjänsten involverar barn och tillmäter deras åsikter och inställning betydelse i den utsträckning som lagen kräver.

För att den förslagna sänkta åldersgränsen ska få den effekt som avses, kan det alltså behövas ytterligare nationella eller lokala insatser för att stödja socialtjänsten i tillämpningen, säkerställa att barn ges möjlighet att vara delaktiga i utredningen och ge socialtjänsten stöd i att nå de utsatta grupper där behovet av en sänkt åldersgräns kan vara störst.

¹ Lika läge för alla? Vårdanalys, rapport 2018:10

Vi anser att mycket talar för att åldersgränsen bör kunna sänkas ytterligare, så att även barn som inte har fyllt 12 år kan få tillgång till öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke. Möjligheterna att ge sådana insatser med stöd av barnets samtycke skulle kunna vara beroende av en viss ålder eller en viss mognadsgrad hos barnet. Man kan också tänka sig en reglering som gör åtskillnad mellan olika typer av insatser, där man till exempel tar hänsyn till om en insats kan genomföras utan vårdnadshavarens medverkan. Ytterligare en relevant omständighet kan vara om samtycke till insatsen finns från den ena av två vårdnadshavare.

Eftersom ett krav för att en öppen insats ska kunna ges utan vårdnadshavarens samtycke redan i dag är att socialnämnden bedömer att det är lämpligt, skulle det visserligen finnas utrymme att göra alla dessa avvägningar inom ramen för en lag som inte innehöll några andra ändringar än en ny, lägre åldersgräns. Vi ser dock ett behov av ytterligare utredning och fördjupad analys av hur lagen bör utformas, särskilt när det gäller detaljeringsgraden i regleringen av förutsättningarna för att bevilja öppna insatser, för att uppfylla tillräckliga krav på både rättssäkerhet och ändamålsenlighet.

Övriga synpunkter

Socialstyrelsen föreslår att regeringen ger en lämplig myndighet i uppdrag att följa upp användningen av den förändrade regleringen med start två år efter ikraftträdandet. Vi anser att en sådan uppföljning i stället bör påbörjas redan i samband med att lagen träder i kraft, dels för att identifiera tidiga problem i införandet, dels för att det ska bli möjligt att i uppföljningen ha en referenspunkt att jämföra mot.

Vi vill även betona vikten av att den nationella statistiken över öppna insatser stärks och utvecklas. Vi delar Socialstyrelsens bedömning att den nationella statistiken i dag är otillräcklig. En god nationell statistik är av grundläggande betydelse för att det ska vara möjligt att utvärdera och följa upp hur socialtjänsten arbetar med öppna insatser.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Jean-Luc af Geijerstam. I den slutliga handläggningen har chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren deltagit. Juristen Eva Bucksch har varit föredragande och har tagit fram remissvaret tillsammans med utredaren Peter Nilsson.

Jean-Luc af Geijerstam

Eva Bucksch