



2020-04-29
S2020/03820/SOF

Socialdepartementet

Utredningsuppdrag

Regeringskansliet uppdrar åt Charlotte Lönnheim att biträda Socialdepartementet med att utreda hur principen om barnets bästa kan stärkas vid beslut om tvångsvårdens (LVU) upphörande enligt *bilaga*.

Utredaren ska till sin hjälp ha en arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Uppdraget gäller från och med den 30 april 2020 t.o.m. den 26 februari 2021.

Kostnaderna för uppdraget ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetramen 6 Socialdepartementet.

Beslutet har fattats av socialministern.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/ GRANSK
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Charlotte Lönnheim



2020-04-29

Socialdepartementet

Uppdrag om att stärka principen om barnets bästa i samband med upphörande av vård enligt LVU

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ska utreda

- hur principen om barnets bästa kan stärkas i samband med bedömning av om vården enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ska upphöra,
- om det finns ett behov av att tidigarelägga socialnämndens skyldighet att överväga överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken,
- om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta att vårdnadshavare eller förälder ska uppvisa resultat av prov för kontroll av påverkan av narkotika, alkoholhaltiga drycker m.m. inför och i samband med umgänge och i samband med socialnämndens bedömning av om vård enligt LVU ska upphöra,
- om det bör införas en skyldighet för socialnämnden att följa upp barns situation efter det att en placering har upphört.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande ska förslag till författningsändringar lämnas i ovan nämnda delar.

Bakgrund

Kommunens ansvar

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. SoL bygger på frivillighet och innebär att socialnämnden inte kan vidta åtgärder mot den enskildes vilja. Verksamheten ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Socialnämnden ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som visar tecken på en ogynnsam utveckling samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 § SoL).

Tvångsvård enligt LVU

Insatser till barn och unga ska i första hand ges på frivillig väg med stöd av SoL. Om detta inte är möjligt kan LVU bli tillämplig. LVU är en kompletterande lag till SoL och reglerar förutsättningarna för att tvångsvårda den unge. LVU:s tillämpning är knuten till att den unge har ett vård- eller skyddsbehov, som inte kan tillgodoses med frivilliga lösningar. Av 2 § LVU följer att vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk miss-handel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Av 3 § första stycket LVU följer att vård också ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får besluta att den unge omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas (6 § LVU). Ett sådant beslut ska underställas förvaltningsrätten för prövning (7 § LVU).

Vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande (1 § femte stycket LVU). Av förarbetena framgår att barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena. Hänsyn måste tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling. Så långt det är möjligt ska därvid såväl

kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas. Det blir till sist domstolens respektive socialnämndens uppfattning, antaganden och bedömningar som blir avgörande (prop. 2002/03:53 s. 77 f).

Tvångsvårdens upphörande

Socialnämnden ska noga följa vården av den unge (13 a § LVU). Nämnden ska kontinuerligt överväga eller pröva om vården med stöd av lagen alltjämt behövs. Vid vård enligt 3 § LVU ska en omprövning göras minst varje halvår. Vårdas den unge med stöd av 2 § LVU ska nämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården behövs och hur vården bör inriktas och utformas (13 § första och andra stycket LVU). När den unge varit placerad i samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken (13 § tredje stycket LVU).

När vård med stöd av LVU inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra. Socialnämnden ska noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne (21 § första stycket LVU). Vården ska förklaras avslutad så snart det inte längre finns behov av att utöva de särskilda befogenheter som lagen ger socialnämnden (prop. 1979/80:1 s. 587 f.).

Enligt 24 § LVU får förvaltningsrätten, efter ansökan av socialnämnden, för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett enskilt hem om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet (flyttningsförbud). Flyttningsförbudet syftar till att förhindra en hemtagning vid en olämplig tidpunkt eller en alltför snabb hemtagning. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att syftet med ett flyttningsförbud är att säkerställa att barnets bästa tas tillvara i situationer då barnets vistats lång tid i ett familjehem och hunnit få så starka band till detta hem att det måste sättas i fråga om inte barnet bör bo kvar där (se HFD 2011 ref. 13).

Socialnämnden får enligt 11 kap. 4 b § SoL besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende har upphört. En sådan uppföljning får ske om barnet, utan att förhållanden som avses i LVU föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas.

Bestämmelsen syftar, förutom till fortsatt uppsikt över barnets förhållanden, till fortsatt motivationsarbete för att möjliggöra de insatser till barnet som socialnämnden anser behövs (prop. 2012/13: 10 sid. 134).

Principen om barnets bästa vid tvångsvårdens upphörande

Av 1 § femte stycket LVU framgår att vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande. Högsta förvaltningsdomstolen har dock konstaterat att bestämmelsen i 1 § femte stycket LVU inte innebär att överväganden som enbart är relaterade till risken för skada vid en separation från ett familjehem ska vägas in i bedömningen av om vården ska upphöra (se HFD 2012 ref 35). Högsta förvaltningsdomstolen har även i RÅ 1987 ref. 123 konstaterat att vården ska upphöra när något behandlingsbehov inte längre finns. Det förhållandet att ett barn som omhändertagits känner oro inför att lämna familjehemmet och eventuellt kan ta skada av en förflyttning får beaktas vid en prövning av frågan om flyttningsförbud.

Förslag till nya bestämmelser i LVU om barnets bästa vid tvångsvårdens upphörande

Utredningen om tvångsvård för barn och unga konstaterar i sitt slutbetänkande Barns och ungas rätt vid tvångsvård - Förslag till ny LVU (SOU 2015:71) att uttalandet i HFD 2012 ref. 35 i vissa fall kan leda till orimliga konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv. Särskilt kan det drabba barn som på grund av missförhållanden i hemmet har placerats i tidig ålder eller har varit placerade under lång tid och fått en trygg förankring i sitt familjehem. Utredningen anser att barnets bästa också ska kunna vara utslagsgivande för om vård i familjehem ska upphöra eller inte, under vissa förutsättningar då barnet har rotat sig i familjehemmet. Vårdnadshavarens önskemål om att det familjehemsplacerade barnet ska flyttas hem till vårdnadshavaren måste ställas mot barnets behov och intressen vid en eventuell återflyttning. För att göra en sådan prövning möjlig, måste enligt utredningen bestämmelsen om barnets bästa kunna prövas som ett självständigt rekvisit. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse att vid prövningen av om vård i familjehem enligt nuvarande 2 § LVU ska upphöra ska barnets bästa vara avgörande. Genom att föra in barnets bästa i paragrafen markeras att barnets bästa ska prövas som ett självständigt rekvisit till skillnad mot 1 § femte stycket LVU om barnets bästa.

Enligt 21 § första stycket LVU ska socialnämnden noga förbereda den unges återförening med hemmet. I vissa fall saknas förutsättningar att i

samförstånd med föräldrarna planera återföreningen. Utredningen anser att barn kan fara illa av att vården upphör alltför abrupt utan att förutsättningarna för flyttningsförbud för den skull är uppfyllda. Utredningen föreslår därför att socialnämnden ska kunna begära att verkställigheten av domstolens beslut om att vården ska upphöra ska senareläggas, för att kunna genomföra en planerad succesiv hemflyttning.

Synpunkter under remissbehandlingen

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till utredningens förslag om barnets bästa som ett självständigt rekvisit vid prövning av tvångsvårdens upphörande, huvudsakligen eftersom de anser att förslaget bidrar till stabilitet och trygghet för barn. Flera remissinstanser ser behov av förtydliganden samt anser att förslaget kräver ytterligare analys och utredning om förutsättningarna för tillämpningen i praktiken. Synpunkterna handlar även om att förslaget ställer stora krav på socialtjänsten och innebär ökade krav på stöd till vårdnadshavarna och ett närmare resonemang kring hur förslaget förhåller sig till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Förslaget att barnets bästa ska vara ett självständigt rekvisit vid prövningen av tvångsvårdens upphörande avstyrks av Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Sundsvall och Förvaltningsrätten i Linköping. JO anför bland annat att det är svårt att tro att det finns behov av den reglering som utredaren strävar efter eftersom samma effekt skulle kunna uppnås genom att nämnden ansöker om flyttningsförbud. JO hänvisar till att det självfallet är viktigt att barn inte utan vidare rycks upp från en trygg miljö i ett familjehem där barnet vistats lång tid men att lagstiftningen redan i dag ger socialnämnden förhållandevis stora möjligheter att tillgodose barnets behov i en sådan situation. Dessutom anser JO att det måste beaktas att det är fråga om tvångsvård och en bestämmelse som rör sådan vård måste utformas på ett tydligt sätt. Kammarrätten i Sundsvall och Förvaltningsrätten i Linköping ställer sig tveksamma till att göra ett så oprecist rekvisit som barnets bästa helt avgörande för om något så ingripande som vård enligt LVU ska upphöra.

När det gäller utredningens förslag att socialnämnden ska kunna begära att verkställigheten av domstolens beslut om upphörande av tvångsvård ska senareläggas framför flera remissinstanser, däribland JO, Kammarrätten i Sundsvall och Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Uppsala, Göteborgs universitet och Örebro universitet samt Sveriges Kommuner och

Regioner (SKR), att flera frågor behöver belysas och hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet, till exempel vilka överväganden som ska göras och hur sådana beslut ska utformas samt vilken rättskraft sådana beslut ska ha. JO och Förvaltningsrätten i Linköping ifrågasätter vilken funktion förslaget skulle få mot bakgrund av befintliga bestämmelser om flyttningsförbud. JO anför vidare att förslaget inte uppfyller de grundläggande rättssäkerhetskrav som måste ställas på en bestämmelse i en lag om tvångsvård.

Prov för kontroll av påverkan av narkotika, alkoholhaltiga drycker m.m.

Många barn och unga vårdas enligt LVU på grund av missbruk i hemmet. En socialnämnd har i dag ingen möjlighet att i samband med bedömningen av vårdens upphörande besluta att en förälder eller vårdnadshavare ska uppvisa resultat av prov för kontroll av påverkan av narkotika, alkoholhaltiga drycker m.m. Någon sådan möjlighet finns inte heller när ett barn som är placerad enligt LVU ska ha umgänge med en förälder. När det gäller det sistnämnda har JO dock uttalat att med hänsyn till barnets bästa finns skäl att diskutera om en möjlighet till drogtest bör införas (se beslut den 17 maj 2019, dnr 7875-2017).

Behov av utredning

Mot bakgrund av vad som redogörs ovan finns behov av att utreda frågan om barnets bästa i samband med tvångsvårdens upphörande och om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta att en förälder eller en vårdnadshavare ska uppvisa resultat av prov för kontroll av påverkan av narkotika, alkoholhaltiga drycker m.m. inför och i samband med umgänge och i samband med socialnämndens bedömning av tvångsvårdens upphörande. I syfte att stärka tryggheten för barn och unga som placeras i tidig ålder eller under lång tid finns också behov av att utreda socialnämndens skyldighet att överväga överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken. I syfte att uppmärksamma barn och unga som kan vara i behov av stöd och skydd efter en avslutad placering finns också behov av att se över bestämmelserna om socialnämndens uppföljning efter avslutad placering.

Uppdraget

Utredaren ska utreda hur principen om barnets bästa kan stärkas i samband med bedömning av om vården enligt LVU ska upphöra.

Utredaren ska beakta den problematik som lyfts i slutbetänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård - Förslag till ny LVU (SOU 2015:71) om att prövningen om vårdens upphörande i dag enbart relateras till det ursprungliga vårdbehovet och att det leder till orimliga konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv. Syftet med uppdraget är att komma tillrätta med den problematik som nämns i slutbetänkandet. Utredaren ska beakta de remissynpunkter som har lämnats och även förslag från tidigare utredningar som har behandlat frågan om barnets bästa vid tvångsvårdens upphörande.

I uppdraget ingår också att utreda om det finns behov av att tidigarelägga socialnämndens skyldighet att överväga överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken eller på annat sätt ändra bestämmelserna i SoL och LVU om socialnämndens skyldighet att överväga vårdnadsöverflyttning för barn som är placerade i familjehem. Även i denna del ska utredaren beakta de förslag som finns i slutbetänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård – Förslag till ny LVU (SOU 2015:71).

I uppdraget ingår också att utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta att en vårdnadshavare eller förälder ska uppvisa resultat av prov för kontroll av påverkan av narkotika, alkoholhaltiga drycker m.m. inför och i samband med umgänge mellan vårdnadshavare eller förälder och barn som vårdas enligt LVU. I uppdraget ingår också att utreda om en sådan möjlighet bör införas i samband med socialnämndens bedömning av om tvångsvården ska upphöra samt om socialnämnden i samband med beslut om tvångsvårdens upphörande ska ha möjlighet att uppställa villkor som innebär att vårdnadshavare eller förälder ska uppvisa resultat av prov för kontroll av påverkan av narkotika, alkoholhaltiga drycker m.m. även efter tvångsvårdens upphörande.

Utredaren ska även utreda om det bör införas en skyldighet för socialnämnden att följa upp barns situation efter det att en placering enligt SoL eller LVU har upphört.

Utredaren ska analysera samtliga frågeställningar i uppdraget med utgångspunkt i skyddet för mänskliga (fri- och) rättigheter. En utgångspunkt i arbetet ska vara FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som blev svensk lag den 1 januari 2020. Barnets eller den unges rätt att komma till tals och få sina synpunkter beaktade samt rätten till information ska särskilt beaktas.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande ska förslag till författningsändringar lämnas i de delar som nämns ovan.

Om utredaren under arbetets gång bedömer att det för att fullgöra uppdraget finns behov av att ta upp andra frågor än de som nämns ovan för att öka tryggheten för långsiktigt placerade barn och för att stärka barnets rättigheter när en placering upphör, står det utredaren fritt att göra det.

De författningsförslag som lämnas ska bedömas förenliga med såväl 2 kap. regeringsformen som Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Vid behov ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska undersöka relevant lagstiftning i andra nordiska länder.

Utredaren ska analysera och redovisa kostnadmässiga och andra konsekvenser av lämnade förslag. Utredaren ska även redovisa samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen. Utredaren ska redovisa och beräkna ekonomiska konsekvenser av lämnade förslag. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.