

Kommittédirektiv



Upprättelseprocess för enskilda som utsatts
för övergrepp och vanvård i den sociala
barn- och ungdomsvården

**Dir.
2010:15**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 februari 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården under perioden 1920-1980 kan utformas.

Utredaren ska besvara följande frågor:

- Hur kan en upprättelseprocess och ett erkännande av det som hänt dem som utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården ges en lämplig ceremoniell inramning?
- Behövs åtgärder – utöver redan vidtagna – för att det som hänt inte ska upprepas?
- Behöver åtgärder för upprättelse vidtas utöver det som sker genom Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barnvården (S 2006:05)?
- Hur kan befintliga åtgärder för rehabilitering bättre komma dem till del som utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården?
- Kan och bör ekonomisk ersättning lämnas till dem som utsatts för vanvård och övergrepp och hur ska ett system för sådan kompensation i så fall utformas på ett rättssäkert sätt?

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2011.

Bakgrund

Bakgrunden till denna utredning är frågan om upprättelse för människor som berättat om att de utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barnvården som aktualiserades i Sverige 2005. För att få en uppfattning om problematiken utsågs den 21 juni 2006 en särskild utredare med uppdrag att granska allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården (dir. 2006:75, 2007:167, dir. 2010:4). Uppdraget omfattar kvinnor och män som under uppväxten varit placerade i familjehem eller vid institutioner med stöd av barnavårdslagen (1924:361, 1960:97), socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1980:621, 1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Syftet med utredningen är att genom att dokumentera berättelserna och ta del av arkivhandlingar dels ge upprättelse åt de drabbade, dels ge lärdom för framtiden. I uppdraget ingår inte att överväga eventuella ansvarsfrågor i det enskilda fallet eller ekonomisk kompensation till de drabbade.

Utredaren presenterade den 14 januari 2010 delbetänkandet Vanvård i social barnvård under 1900-talet (SOU 2009:99). Delbetänkandet bygger på 404 intervjuer som genomförts under perioden december 2006 – januari 2009. I betänkandet beskrivs bl.a. lagstiftningen, ansvarsfördelningen mellan kommuner, landsting och stat samt analyseras intervjuerna och dras vissa slutsatser. Staten har haft ansvar för lagstiftning och tillsyn samt drivit ungdomsvårdskolor eller motsvarande. Landstingen har drivit olika institutioner inom den sociala barnvården. Kommunerna har haft huvudansvaret för att godkänna och följa upp vården i fosterhem, men har också drivit institutioner och köpt tjänster hos privata institutioner.

De som berättat om att de varit utsatta för vanvård och övergrepp har såväl till utredningen som direkt till regeringen ställt krav på upprättelse som handlar om en offentlig ursäkt och ekonomisk kompensation. I samband med intervjuerna har de intervjuade även lämnat förslag till åtgärder som syftar till att detta inte ska upprepas. Utredningsrapporten ger tillräcklig in-

formation för att kunna konstatera att det förekommit vanvård och övergrepp i den sociala barnvården i vårt land.

Utredaren beskriver liknande utredningar och hur frågan om upprättelse har behandlats i ett antal olika länder – Norge, Island, Irland, Wales, Australien och Kanada. Utredningarna i berörda länder har tillsatts som en följd av att offer berättat om vanvård och övergrepp i media, något som väckt starka reaktioner och krav på upprättelse. Utredningarna har i princip haft samma uppdrag – att undersöka om det under en given tidsperiod har förekommit olika former av vanvård och övergrepp inom den kommunala och/eller statliga barnvården. I alla utredningar har information hämtats från intervjuer, som kompletterats med arkivmaterial. I alla länder har utredningarna kommit fram till en gottgörelseprocess. Intervjuade har i alla utredningar uttryckt en stark önskan om att någon i ledande ställning ska ta ansvar för det som hänt.

Utifrån erfarenheter i andra länder har utredaren lämnat förslag till innehåll i en process för upprättelse för de drabbade enligt följande:

- erkännande av det som hänt och en formell ursäkt från regeringen
- åtgärder som syftar till att det som hänt inte ska upprepas
- åtgärder för upprättelse
- åtgärder för rehabilitering
- annan kompensation

Uppdraget

Uppdraget syftar till att ta fram förslag till olika åtgärder för att ge upprättelse åt de människor som under perioden 1920–1980 utsattes för vanvård och övergrepp när de var i samhällets vård.

Hur kan en upprättelseprocess och ett erkännande av det som hänt dem som utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården ges en lämplig ceremoniell inramning?

Att ansvariga myndigheter medger att det förekommit vanvård och övergrepp i den sociala barnvården är, enligt erfarenheter i andra länder där liknande förhållandets utretts och konstaterats, en viktig del i en upprättelseprocess.

Utredaren ska ta fram förslag på hur upprättelseprocessen och ett erkännande av det som hänt dem som utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården kan ges en lämplig ceremoniell inramning. I det arbetet ska utredaren samråda med företrädare för dem som drabbats och i övrigt medverka till en bred förankring bland berörda aktörer.

Behövs åtgärder – utöver redan vidtagna – för att det som hänt inte ska upprepas?

Under senare år har många åtgärder vidtagits för att stärka barnrättsperspektivet i socialtjänsten. Socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) har ändrats för att stärka skyddet för barn och anpassa bestämmelserna till barnkonventionen. Bland annat har barnets rätt till information, att komma till tals och att få sin berättelse dokumenterad, tydliggjorts. Hänsyn till vad som är bäst för barnet ska tas i åtgärder enligt socialtjänstlagen. Barnets bästa ska vara avgörande i alla åtgärder enligt LVU. Socialnämnden har ett ansvar att vid behov ge ett barn fortsatt stöd när en placering har upphört. Från den 1 januari 2010 har Socialstyrelsen ansvaret för tillsynen över socialtjänsten. I och med den reformen har också tillsynen tillförts ett barnrättsperspektiv som innebär att alla placerade barn och deras föräldrar ska få information om sina rättigheter i samband med placering och om att de kan vända sig till Socialstyrelsen med eventuella synpunkter på vården. Alla hem för vård eller boende (HVB) ska tillsynas två gånger årligen, tillsynspersonalen ska tala enskilt med barn och unga och ett av tillsynsbesöken ska

vara oanmält. En försöksverksamhet med tillsynsombud för familjehemsplacerade barn ska genomföras.

Det pågår utvecklingsarbete på såväl statlig som kommunal nivå. Socialstyrelsen har utvecklat BBIC – Barns behov i centrum – ett system för att på ett kunskapsbaserat sätt utreda och följa upp ärenden om stöd och skydd till barn och unga. Socialstyrelsen har även i uppdrag att under de närmaste åren att ta fram bedömningskriterier för familjehem och utveckla statistiken inom den sociala barnvården för att underlätta uppföljningar och jämförelser mellan kommuner. Socialstyrelsen ansvarar för en förteckning över samtliga HVB för barn och unga samt för barn och familjer. Socialstyrelsen beslutar om allmänna råd och föreskrifter samt tar fram handböcker för socialtjänsten.

Sveriges Kommuner och Landsting har under 2009 gett ut en skrift som beskriver olika goda exempel på hur barnrättsperspektivet kan stärkas i familjehemsvården. Där beskrivs bl.a. hur små kommuner går samman i arbetet med att rekrytera, utbilda och ge stöd till familjehem, hur en kommun sedan flera år har utsett barnets egen socialsekreterare vid placeringar och hur ett antal kommuner arbetar för att uppmärksamma placerade barns skolgång. I en kommun följer man sedan flera år upp familjehemsplaceringar genom att bjuda in alla som varit placerade till en uppföljande intervju två till tre år efter placeringen för att reflektera över positivt och negativt under placeringen.

Barnskyddsutredningen lämnade i juli 2009 betänkandet Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU, SOU 2009:68). Förslagen i betänkandet handlar bl.a. om att

- familjehem ska få utbildning och annat behövligt stöd,
- avtal ska skrivas mellan socialnämnden och familjehemmet för att tydliggöra respektive parts ansvar under placeringen,
- alla placerade barn ska ha en egen socialsekreterare som besöker barnet i familjehemmet minst fyra gånger om året samt
- socialnämndens ansvar för placerade barns hälsa och skolgång ska förtydligas.

Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utredaren ska ta ställning till om ytterligare åtgärder, utöver dem som redovisats ovan, för att stödja huvudmännen kan behövas för att så långt det är möjligt förhindra att barn och unga får illa när de är i samhällets vård. Utredaren ska även ta ställning till hur kunskapen som inhämtats av Vanvårdsutredningen kan tas till vara så att profession och forskning får tillgång till den. Om det behövs ska utredaren föreslå lagändringar.

Bör åtgärder för upprättelse vidtas utöver det som sker genom Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barnvården?

Att få berätta om sina upplevelser av övergrepp och vanvård under den tid man varit i placerad i fosterhem eller barnhem är ytterligare en väsentlig del av en upprättelseprocess. Som nämnts ovan anges i direktiven till Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barnvården (S 2006:05, Vanvårdsutredningen) att intervjuerna och dokumentationen i sig är att ses som en del i en upprättelseprocess.

Utredaren ska överväga om åtgärder utöver det som görs inom ramen för Vanvårdsutredningen bör genomföras för att åstadkomma upprättelse för drabbade. Det kan t.ex. handla om hur de människor som inte anmält sig till Vanvårdsutredningen inom den tid som det varit möjligt ska kunna berätta sin historia och få den dokumenterad. Det kan också handla om hur frivilligorganisationer kan bidra i ett sådant arbete.

Hur kan befintliga åtgärder för rehabilitering bättre komma dem till del som utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården?

Många av dem som deltagit i Vanvårdsutredningens (S 2006:05) intervjuer har behov av rehabilitering – medicinsk, psykisk, social och ekonomisk. Behoven är individuella. De intervjuade har, enligt utredaren, beskrivit hur en splittrad vård och rehabiliteringsorganisation har ställt sig frågande till deras behov. Utredaren ska analysera de upplevda svårigheter som beskrivs i utredningens betänkande Vanvård i social barnvård

under 1900-talet (SOU 2009:99) och undersöka möjligheterna till hur dessa behov kan tillgodoses inom ramen för redan befintliga åtgärder. Om det finns behov ska utredaren föreslå åtgärder för att underlätta för de drabbade att få tillgång till rehabiliteringsåtgärder som de enligt gällande lagstiftning har rätt till men upplever att de inte har tillgång till. I detta sammanhang ska utredaren samverka med Sveriges Kommuner och Landsting.

Kan och bör ekonomisk ersättning lämnas till dem som utsatts för vanvård och övergrepp och hur ska ett system för sådan kompensation i så fall utformas på ett rättssäkert sätt?

I länder där utredningar om vanvård och övergrepp i den sociala barnvården genomförts har de drabbade i flera fall beviljats ekonomisk kompensation från staten, delstater och kommuner som en del av gottgörelseprocessen. I några länder pågår liknande processer som ännu inte avslutats. Det har här i Sverige i olika sammanhang ställts krav från såväl de drabbades organisationer som enskilda personer på ekonomisk kompensation för den skada enskilda anser sig ha lidit till följd av vad man utsatts för under tiden i den sociala barnvården.

Frågan om ekonomisk kompensation är komplex. De övergrepp och den vanvård som de drabbade beskriver i sina berättelser till Vanvårdsutredningen innehåller uppgifter om händelser som om de inträffade i dag skulle ses som brottsliga handlingar. Ett krav för att få delta i utredningens intervjuer är att de övergrepp som begåtts mot barnen när de varit i samhällsvård ska vara preskriberade. Eftersom händelserna ligger långt tillbaka i tiden är det inte möjligt att utreda dem på sedvanligt sätt. Det är berättelser om egna upplevelser som kommer att utgöra underlag för bedömningar vilken vanvård och vilka övergrepp som skett. Härtill ska ställas svårigheten att i ett enskilt fall bedöma omfattningen av de personligen upplevda händelserna på ett objektivet sätt och den därpå följande gränsdragningsproblematiken.

Utredaren ska överväga om det är lämpligt att ekonomisk kompensation lämnas till dem som utsatts för vanvård och

övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården och hur ett system för sådan kompensation i så fall ska utformas. Utgångspunkten ska vara att en sådan kompensation står i överensstämmelse med svensk praxis inom området.

Frågor som i det sammanhanget behöver besvaras är: Hur utformas lämpliga kriterier för en eventuell ersättning? Ska en eventuell ersättning vara enhetlig? Hur utformas en procedur så att krav på rättssäkerhet tillgodoses?

Utredaren ska även ta till vara och väga in de erfarenheter som gjorts i andra länder, men också av svenska erfarenheter i samband med att HIV-smittade och neurosedynskadade fick möjlighet att ansöka om ersättning ex gratia eller när tvångssteriliserade genom en särskild lag, lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, kunde ansöka om ersättning. I detta sammanhang ska särskilt uppmärksammas att det i dessa fall förelåg mindre svårigheter i bedömningen av skador än i fallet med de personer som utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barnvården.

Samtliga dessa erfarenheter bör ingå i en bedömning av om det är lämpligt att ekonomisk eller annan kompensation ska utges. Om analysen visar att det finns behov av och möjlighet för sådan kompensation ska utredaren utforma ett sådant förslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och med Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård inom den sociala barnvården (S 2006:05), forskare och organisationer och ta till vara deras kunskaper och erfarenheter.

Om förändringar i lag eller förordning krävs ska förslag lämnas. Förslagen ska kostnadsberäknas. Om förslagen påverkar kostnaderna för staten, landstingen eller kommunerna ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av den. Förslagets konsekven-

ser ska redovisas enligt vad som anges i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2011.

(Socialdepartementet)