

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om
tvångsvård för barn och unga (S 2012:07)

Dir.
2014:87

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2014

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU (dir. 2012:79).

Uppdraget kompletteras nu med en översyn av hur långsiktighet och stabilitet i större utsträckning kan säkerställas för barn som är eller bedöms bli långvarigt placerade. Inom ramen för översynen ska utredaren bl.a. överväga om det behövs bestämmelser som innebär en särskild prövning av om vården ska upphöra, när barnet har placerats i tidig ålder (t.ex. i åldern noll till tre år), och om bestämmelsen om flyttningsförbud behöver förtydligas. Utredaren ska även se över lagstiftningen om föräldrars rättigheter att begära prövning av om vården ska upphöra trots att ingen förändring har skett i deras livssituation.

Utredaren ges vidare i uppdrag att analysera orsakerna till att vårdnadsöverflyttningar och adoptioner används i relativt liten utsträckning, samt överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att socialnämnden ska uppmärksamma dessa möjligheter i högre grad. Detta kan exempelvis, avseende vårdnadsöverflyttningar, vara fallet i situationer då allvarligt våld förekommer i familjen. Utredaren ska pröva om förutsättningarna för när socialnämnden ska ansöka om överflyttning av vårdnaden behöver förtydligas.

Utredaren ska även överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att stödja socialtjänsten i att uppmärksamma frågan om

adoption av familjehemsplacerade barn, t.ex. om adoption bör uppmärksammas efter att placeringen pågått en viss tid.

Tiden för slutredovisning förlängs till den 15 juni 2015.

Bakgrund

Den 1 november 2012 hade 2 469 barn varit placerade i familjehem i fem år eller mer. Av dessa var 904 yngre än ett år när de placerades första gången. Barn som placeras i familjehem blir ibland kvar i vården under lång tid. Det är inte ovanligt att barn lever i ovisshet om var de hör hemma och om och hur länge de får bo kvar i ett familjehem. Detta gäller barn som är placerade enligt såväl socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, som lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). En studie från Socialstyrelsen om sammanbrott i familjehemsplasseringar visar att bland yngre barn (0-10 år) slutade 13 procent av placeringarna med ett sammanbrott. Bland de barn som var långvarigt placerade slutade 24 procent av placeringarna med ett sammanbrott. Enligt en ännu ej publicerad studie från Socialstyrelsen om oplanerade avbrott i familjehemsplasseringar av 144 yngre barn och långvarigt placerade barn var 18 procent av barnen övergivna eller hade en död förälder.

Barn som varit placerade sedan tidig ålder kan få en stark anknytning till familjehemmet och behöva få stanna där. Om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om hon eller han skiljs från familjehemmet, får förvaltningsrätten på ansökan av socialnämnden för en viss tid eller tills vidare förbjuda en vårdnadshavare att ta hem barnet från ett annat enskilt hem (24–26 §§ LVU). Flyttningsförbud innebär dock inte något fullgott skydd för dessa barn. Rättspraxis ger en motstridig bild av om flyttningsförbud kan användas i avvaktan på att frågan om en s.k. vårdnadsöverflyttning kan prövas.

När ett barn har varit placerat tre år i samma familjehem gäller i dag att socialnämnden ska överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB. I förarbetena (prop. 2002/03:53) uttrycks att en överflyttning av vårdnaden skapar bättre möjligheter för kontinuitet och trygghet

i vården. Vidare påpekas att det kan anses rimligt, mot bakgrund av att de flesta barn som blir kvar länge i vården placerats i åldern noll till tre år, att ett övervägande görs när barnet varit placerat i tre år i samma hem. Tre år är då en lång tid satt i relation till barnets ålder och mognad. Det kan, enligt förarbetena, inte uteslutas att det kan behövas längre tid i familjehemmet för att barnet ska ha rotat sig så att det kan anses vara till barnets bästa att vårdsnaden överflyttas till familjehemmet. Det är angeläget att övervägandet sker regelbundet.

Möjligheten till en vårdnadsöverflyttning har funnits sedan 1983 och ett flertal undersökningar sedan dess har visat att detta sker i relativt låg utsträckning även ca 30 år efter lagens ikraftträdande. Under 2012 flyttades den juridiska vårdsnaden över till familjehemsföräldrarna för 246 långvarigt placerade barn.

Ett barn som varit långvarigt placerat i ett familjehem kan även i vissa fall komma i fråga för adoption. I praktiken aktualiseras frågan sällan. Orsaker till detta kan bl.a. vara att det är ett definitivt och i många hänseenden oåterkalleligt beslut och att det kan vara svårt för socialtjänsten att överblicka konsekvenserna för barnets framtid. Det är även en etiskt känslig fråga. Socialstyrelsens undersökningar visar att familjehemsföräldrar kan vara negativt inställda till en adoption, eftersom stödet avseende såväl ekonomisk ersättning som samtalsstöd och liknande från socialtjänsten då upphör eller minskar. Socialnämnden har inte någon skyldighet att initiera en adoption till skillnad från en vårdnadsöverflyttning. Det framgår inte heller av nuvarande lagstiftning eller vägledning att socialtjänsten på annat sätt bör uppmärksamma möjligheten till adoption för barn som är placerade i familjehem.

Intentionen i den svenska sociallagstiftningen är sedan länge att barn ska återförenas med sina föräldrar när syftet med vården har uppnåtts. Den vård som ges utanför den unges hem ska ingå som en del i en samlad behandling med syftet att så långt som möjligt skapa förutsättningar för barnet att återknyta gemenskapen med familjen under trygga förhållanden. Gruppen barn för vilka en adoption skulle vara ett alternativ är dock inte homogen. Det kan handla om barn vars föräldrar försvunnit eller är döda och barn som placerats i familjehem som mycket

små och som med mycket stor sannolikhet inte kommer att kunna återvända till sina föräldrar. För vissa barn kan avsteg från återföreningsprincipen vara en förutsättning för en stabil och trygg uppväxt. Barnet kan i och med en vårdnadsöverflyttning eller adoption tänkas uppleva ökad tillhörighet och trygghet. Men åtgärderna, och även övervägandet av dem, kan också innebära svåra lojalitetskonflikter för barnet. Det är av yttersta vikt att barnets bästa är avgörande i de beslut som fattas.

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över LVU (dir. 2012:79). Syftet med översynen är att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten för barn och unga som tvångsvårdas enligt LVU samt bidra till kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården, med särskilt fokus på tvångsvården.

Regeringen beslutade den 19 juni 2013 att genom tilläggsdirektiv (dir. 2013:74) komplettera utredarens uppdrag till att omfatta även en översyn av olika former av placeringsalternativ för barns och ungas boende, vård och fostran enligt såväl socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, som LVU samt att lämna förslag till fler placeringsalternativ än vad som finns i dag. Förslagen skulle svara mot barns och ungas skiftande behov samt säkerställa god kvalitet och hög kostnadseffektivitet i verksamheten liksom barns och ungas behov av skydd. Utredningen redovisade detta uppdrag den 11 februari 2014 genom att överlämna delbetänkandet ”Boende utanför det egna hemmet –placeringsformer för barn och unga” (SOU 2014:03).

Nuvarande reglering

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § SoL, 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 den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Enligt 24–26 §§ LVU får förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden för en viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett annat enskilt hem om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hem-

met. Socialnämnden ska överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken, förkortad FB, när ett barn varit placerat i samma familjehem i tre år (6 kap. 8 § SoL och 13 § LVU). Om socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmyndarskap för ett barn, ska nämnden göra en framställning eller ansökan om det hos den domstol till vilken ärendet hör (5 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937], förkortad SoF). Av 6 kap. 2 a § FB, framgår att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, och barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Av 4 kap. 5-5 a §§ FB framgår att huvudregeln är att den som är under 18 år inte får adopteras utan samtycke av de biologiska föräldrarna. Om barnet är över 12 år krävs som regel även barnets samtycke. Enligt 1 kap. 2 § SoL ska barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn och vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

Åtterrapporeringar från Socialstyrelsen

Socialstyrelsen lämnade i mars 2014 sin återrapporering på ett regeringsuppdrag om nationella adoptioner (S2014/2097/FST) i vilken det framkom att socialtjänsten inte alltid uppmärksammar att undantag kan behöva göras från lagstiftningens huvudprincip om återförening mellan barn och föräldrar. Socialstyrelsen pekade på behovet av en fördjupad analys av frågan kring hur långsiktighet och stabilitet i högre utsträckning ska kunna tillförsäkras barn som inte kan växa upp med sina föräldrar och att det bör förtydligas att undantag kan behöva göras från principen om återförening mellan barn och föräldrar.

Vidare rapporterade Socialstyrelsen att det har framkommit exempel på situationer som skapar särskild oro för de barn som placerats tidigt och som blir långtidsplacerade samt för deras familjehem. Ett exempel är då föräldrar med barn som är omhändertagna enligt LVU återkommande begär att vården ska upphöra trots att ingen förändring har skett i deras livssituation sedan beslutet om omhändertagande fattades.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer finns det ingen inskränkning i den enskildes rätt att begära att vården ska upphöra (JO dnr 2710-2001). Det saknas i dag särskild reglering kring denna fråga.

Det ovanstående tyder på att barnets bästa, som ska vara avgörande vid alla åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn, ibland kan få stå tillbaka till förmån för andra bestämmelser som tillvaratar föräldrars rättigheter. Socialstyrelsen menar därför att en översyn av lagstiftningen kan behöva genomföras när det gäller kriterierna för vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB samt föräldrars rättigheter att obegränsat begära vårdens upphörande trots att ingen förändring har skett i deras livssituation.

Tidigare har Socialstyrelsen även i ett uppdrag gällande vårdnadsöverflyttningar (S2013/7656/FST) redovisat att socialnämnden i låg utsträckning väcker talan om vårdnadsöverflyttningar då allvarligt våld förekommit i familjen. Detta trots att regeringen tidigare uttalat (i prop. 2005/06:99, s. 44) att det är viktigt att socialnämnden uppmärksammar när insatser till stöd för ett barn behövs och att frågan om en eventuell överflyttning av vårdnaden verkligen övervägs.

Tilläggsuppdrag

Barnets bästa ska enligt 1 kap. 2 § SoL vara avgörande vid alla åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn. Intentionen i den svenska sociallagstiftningen är sedan länge att barn ska återförenas med sina föräldrar, när syftet med vården har uppnåtts. Barn som är placerade i familjehem är dock inte en homogen grupp, och behoven kan skifta stort. I de allra flesta fall är återföreningsprincipen för barnets bästa, men inte alltid.

Mot den bakgrunden innehåller lagstiftningen vissa undantag från återföreningsprincipen. Möjligheten att flytta över vårdnaden till familjehemmet enligt 6 kap. 8 § FB är ett sådant undantag. Ett flertal undersökningar har dock visat att detta sker i relativt liten utsträckning.

För en liten grupp barn som är familjehemsplacerade kan dock även adoption vara ett alternativ. Det handlar om barn vars föräldrar försvunnit eller är döda, samt barn som placerats i familjehem som mycket små och som med stor sannolikhet inte kommer att återvända till föräldrarna. Individuella bedömningar behöver göras i varje enskilt fall utifrån barnets bästa och det är av stor vikt att utreda de blivande adoptivföräldrarnas vilja och lämplighet eftersom beslutet är slutgiltigt. Eftersom en adoption är oåterkallelig fordras det att även andra lämpliga insatser noggrant har övervägts innan. Enligt Socialstyrelsens redovisning bör det förtydligas när undantag från principen om återförening mellan barn och föräldrar kan behöva göras.

Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga ytterligare åtgärder för att stärka barnets rätt till stabila och trygga uppväxtvillkor. Utredaren ges därför i uppdrag att analysera orsakerna till att vårdnadsöverflyttningar och adoptioner används i relativt liten utsträckning, samt överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att socialnämnden ska uppmärksamma dessa möjligheter i högre grad. Detta kan exempelvis, avseende vårdnadsöverflyttningar, vara fallet i situationer då allvarligt våld förekommer i familjen. Utredaren ska pröva om förutsättningarna för när socialnämnden ska ansöka om överflyttning av vårdnaden behöver förtydligas.

Utredaren ska även överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att stödja socialtjänsten i att uppmärksamma frågan om adoption av familjehemsplacerade barn, t.ex. om adoption bör uppmärksammas efter att placeringen pågått en viss tid. Det bör poängteras att det inte är en målsättning i sig att antalet vårdnadsöverflyttningar eller adoptioner ska öka jämfört med i dag. Syftet är, som påpekats, att säkerställa stabiliteten och långsiktigheten för barn i familjehem som bedöms bli långvarigt placerade.

Även andra vägar för att stärka förutsättningarna för stabilitet och långsiktighet ska prövas.

Utredaren ska

- överväga om bestämmelsen om flyttningsförbud enligt 24-26 §§ LVU behöver förtydligas,
- se över lagstiftningen om föräldrars rättigheter att begära prövning av om vården ska upphöra trots att ingen förändring har skett i deras livssituation,
- överväga om det behövs bestämmelser som innebär en särskild prövning av om vården ska upphöra, när barnet har placerats i tidig ålder (t.ex. i åldern noll till tre år), samt
- uppmärksamma behovet av långsiktighet i samband med rekrytering och matchning av vissa familjehem och särskilt förordnade vårdnadshavare.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Utredaren ska, i enlighet med vad som anges i direktiv 2012:79, redovisa ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen. Analyser, överväganden och förslag ska utgå från samt reflektera flickors respektive pojkars behov och villkor.

Långvarigt placerade barns egna erfarenheter och åsikter bör så långt det är möjligt utgöra underlag för utredningen.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredaren ska hålla sig informerad och vid behov inhämta synpunkter från Utredningen om en utvärdering av 2006 års vårdnadsreform (Ju 2014:84) när det gäller frågan om vårdnadsöverflyttning.

Förlängning av tid och redovisning av uppdraget

Tiden för slutredovisning av uppdraget förlängs till den 15 juni 2015.

(Socialdepartementet)