

**Yttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag
(SOU 2020:47)**

(S2020/06592)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade betänkandet.

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och vissa av socialtjänstens uppgifter. Utredningen har valt att lägga fram förslag till en ny socialtjänstlag som i väsentliga delar bygger på den nuvarande socialtjänstlagen. Jag tillstyrker utredningens förslag om att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen, och anser att harmoniseringen av uttryck och begrepp är positiv. Mitt yttrande begränsas till de aspekter JO har att beakta och till några av de nya förslag som utredningen lägger fram. Jag anser dock att det i vissa avseenden krävs ytterligare överväganden och en djupare analys inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Mina synpunkter utvecklas i det följande.

Ej verkställda beslut och domar (avsnitt 10.3)**Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs (avsnitt 10.3.5)**

Utredningens förslag innebär att bestämmelserna i nuvarande 16 kap. 6 a–e §§ SoL upphävs.

Som utredningen redovisar i betänkandet har den särskilda avgiften följts upp och utretts tre gånger; av Inspektionen för vård och omsorg, IVO, i en rapport från oktober 2014; av Riksrevisionen i en rapport från september 2019 samt av regeringen i en skrivelse från december 2019.

Utöver IVO har alltså Riksrevisionen och regeringen relativt nyligen uttalat sig om den särskilda avgiften. Det ansågs då inte att bestämmelserna om den särskilda avgiften borde upphävas. När utredningen nu – endast drygt ett år efter Riksrevisionens och regeringens bedömningar – föreslår att bestämmelserna ska upphävas, bör det enligt min mening krävas starka skäl för det.

Utredningen anger att den enklaste förklaringen till att beslut inte verkställs inom skälig tid är att den beslutade insatsen inte finns att tillgå. Även bristande planering i kommunerna leder enligt utredningen till att beslut inte kan verkställas inom skälig tid. Med tanke på de bakomliggande orsakerna till väntetiderna är det enligt utredningen svårt att se att sanktionsavgifterna är ett verkningsfullt och rimligt verktyg för att komma till rätta med problemen. Utredningens uppfattning är att problemet med långa väntetider kan åtgärdas genom dels kommunens planering, dels tillsynsmyndighetens granskning av såväl planering som väntetider. Utredningen bedömer också att förslaget inte kommer att påverka rättssäkerheten för den enskilde negativt.

Enligt min bedömning är de skäl som utredningen för fram inte tillräckligt övertygande för att bestämmelserna ska upphävas. Sanktionsavgiften infördes bl.a. som ett yttersta påtryckningsmedel för att gynnande beslut ska verkställas inom skälig tid (prop. 2005/06:115 s. 122 f). Om bestämmelserna upphävs försvinner detta påtryckningsmedel. Kommunernas arbete med planering och tillsynsmyndighetens granskning utesluter inte att det samtidigt finns ett system med sanktionsavgifter.

Utredningen beaktar inte det faktum att bestämmelserna om sanktionsavgifter, utöver ett repressivt syfte, även har ett vinsteliminierande syfte (prop. 2001/02:122 s. 24 och prop. 2005/06:115 s. 126). Avsikten med avgiften är alltså att den ska bestämmas till ett så högt belopp att den motverkar kommunalt lagtrots och därmed överstiger kostnaden för kommunen att tillhandahålla biståndet. En kommun ska med andra ord inte kunna uppnå vinning genom att ådra sig en avgift i stället för att tillhandahålla den beviljade insatsen. Detta syfte med den särskilda avgiften har inte diskuterats av utredningen över huvud taget. För det fall lagstiftaren överväger att gå vidare med utredningens förslag i denna del, är det angeläget att även denna aspekt beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

JO har i ett flertal beslut kritiserat olika kommunala nämnder för att de dröjt med att verkställa beslut eller över huvud taget inte verkställt dem (se t.ex. JO:s beslut den 12 november 2018, dnr 2299-2017, JO:s beslut den 27 juni 2019, dnr 1539-2018, och JO:s beslut den 8 april 2020, dnr 8260-2018). Mot bakgrund av de många klagomål om detta som kommer in till JO varje år gör jag en annan bedömning än utredningen när det gäller den enskildes rättssäkerhet och frågan om den kommer att påverkas negativt av förslaget. Jag anser tvärtom att en särskild avgift kan bidra positivt till den enskildes upplevelse av att förfarandet är rättssäkert. Inte minst i de fall när en kommun ålagts att betala en sanktionsavgift på grund av att verkställigheten av den enskildes beslut dröjt. Sanktionsavgiften blir i dessa fall en slags bekräftelse på att kommunen försummat att göra det den ska enligt domstolen. Sanktionsavgiften bör också bidra till att kommunen gör ytterligare ansträngningar för att verkställa beslutet.

Förslaget i denna del bör alltså inte genomföras. Bestämmelserna i nuvarande 16 kap. 6 a–e §§ SoL bör föras över till den nya lagen.

Behov av lag om socialtjänstdataregister (avsnitt 15.10)

En ny lag om socialtjänstdataregister (avsnitt 15.10.4)

Utredningen lämnar i betänkandet förslag till en lag om socialtjänstdataregister som ska reglera personuppgiftsbehandling för framställning av nationell statistik för socialtjänsten. Av betänkandet framgår att utredningen har haft lagen (1998:543) om hälsodataregister som modell när den arbetat fram den nya lagstiftningen. Flera av de föreslagna bestämmelserna har också sin motsvarighet i den lagen, bl.a. regleringen om uppgiftsskyldighet och samkörning av register. Jag återkommer till förslagen i dessa delar nedan.

Ändamålet med behandlingen av personuppgifter (avsnitt 15.10.6)

Personuppgifter i ett socialtjänstdataregister får behandlas för framställning av statistik (4 § i den föreslagna lagen). Enligt 5 § får personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 4 § också behandlas för bl.a. uppföljning och utvärdering.

Jag vill först peka på utformningen av 5 §. I bestämmelsen finns en hänvisning till *de* ändamål som anges i 4 §. Hänvisningen borde rätteligen vara till *det* ändamål som anges i 4 §, eftersom den bestämmelsen endast behandlar ändamålet statistik. Det kan nämnas att det i 7 § i den föreslagna lagen finns en hänvisning till 4 § som är utformad på det sättet.

Förslaget innebär att Socialstyrelsen får en utökad möjlighet att behandla personuppgifter. Utöver att behandla personuppgifter för framställning av statistik får myndigheten även behandla uppgifterna för exempelvis uppföljning och utvärdering. I betänkandet anger utredningen att Socialstyrelsen enbart ska få samla in personuppgifter för det primära ändamålet statistik. Det är enligt utredningen fråga om en skyddsåtgärd för att värna enskildas integritet och undvika ändamålsglidningar. Samtidigt föreslår utredningen att redan insamlade personuppgifter ska få behandlas för det sekundära ändamålet uppföljning och utvärdering.

Betänkandet innehåller inte några närmare överväganden i fråga om hur en utökning av ändamålen förhåller sig till enskildas rätt till skydd för sin integritet. Utredningen redogör inte heller för vilken typ av behandling av uppgifterna som är tänkt att rymmas i begreppen uppföljning och utvärdering. Det är därför svårt att ta ställning till vilka konsekvenser förslaget skulle kunna få för enskilda vars uppgifter kommer att behandlas för andra ändamål än statistik.

Jag noterar också att personuppgifter enligt 5 § i den föreslagna lagen får lämnas ut till den som ska använda uppgifterna för t.ex. uppföljning och utvärdering inom socialtjänsten. Denna del av bestämmelsen kommenteras såvitt jag kan se inte i betänkandet. Det framgår exempelvis inte vilka aktörer eller situationer regleringen är tänkt att avse.

Personuppgifter som får behandlas (avsnitt 15.10.7)

Enligt utredningen finns det ett behov av att behandla fler kategorier av personuppgifter för statistiska ändamål. I betänkandet anförts att information om orsaken till en insats ger ett bättre underlag för att ta fram information som syftar till att utveckla och förbättra kvaliteten och säkerheten i insatserna till barn och unga, vilket i förlängningen gynnar de som tar del av insatserna. Utredningen föreslår därför att ytterligare personuppgifter ska få behandlas för framställning av statistik, bl.a. orsak till och resultat av en insats (7 § i den föreslagna lagen).

För egen del vill jag peka på att det kan föreligga flera konkurrerade orsaker som sammantaget skapar behov av en insats från socialnämndens sida. Jag ser också framför mig att det kan krävas någon form av beskrivning av den enskildes förhållanden för att nämnden ska kunna ange vad som utgör orsaken till en insats. Betänkandet berör inte närmare vad som är tänkt att ingå i de nya uppgiftskategorierna. Det är därmed svårt att få en bild av vad förslaget i denna del innebär i form av utökad hantering av personuppgifter. Socialnämnderna ska givetvis inte lämna mer uppgifter än vad som är nödvändigt till Socialstyrelsen.

Uppgiftsskyldighet (avsnitt 15.10.8)

Den nu gällande bestämmelsen om socialnämndens uppgiftsskyldighet i 12 kap. 5 § SoL ska med utredningens förslag föras över till den nya lagen utan ändring i sak (15 kap. 2 §). Enligt bestämmelsen ska nämnden, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. Av 12 § i den föreslagna lagen om socialtjänstdataregister framgår att den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska lämna uppgifter till ett socialtjänstdataregister för de ändamål som anges i 4 §, dvs. för framställning av statistik.

Såvitt framgår av betänkandet gäller den föreslagna bestämmelsen såväl socialnämnder som privata aktörer. Det är dock inte tydligt hur bestämmelsen förhåller sig till 15 kap. 2 § i den föreslagna lagen. Nämndens uppgiftsskyldighet enligt SoL är också inskränkt så till vida att det krävs att det är fråga om angelägna statistiska ändamål för att personuppgifter ska lämnas ut. Enligt min mening borde bestämmelsernas inbördes förhållande ha förklarats i betänkandet.

Utredningen föreslår också att Socialstyrelsen ska få hämta personuppgifter till registret genom samkörning för de ändamål som anges i 4 § (11 § i den föreslagna lagen). Även i den bestämmelsen bör hänvisningen till 4 § ses över. I 5 § lagen om hälsodataregister finns en motsvarande bestämmelse om samkörning. Jag noterar att skrivningarna i betänkandet i denna del återfinns i förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1997/98:108 s. 52 f.). I förarbetena berördes också att samkörning av olika register kan vara riskfyllt från integritetssynpunkt till följd av de känsliga uppgifter som finns i hälsodataregister. På samma sätt förhåller det sig med register som innehåller personuppgifter om enskilda som förekommer inom socialtjänsten. Av betänkandet framgår att personuppgifter t.ex. ska kunna hämtas

från lokala verksamhetssystem inom socialtjänsten. Eventuella konsekvenser av förslaget om samkörning berörs dock inte närmare i betänkandet. Det framgår t.ex. inte i vilken omfattning utredningen bedömer att Socialstyrelsen ska hämta in uppgifter genom samkörning eller hur detta ska ske i praktiken. Betänkandet innehåller inte heller någon bedömning i fråga om lämplighet eller risker med att föreskriva en sådan möjlighet för Socialstyrelsen. Enligt min mening borde frågan ha analyserats mer ingående i betänkandet.

Biståndsbestämmelsen ändras (avsnitt 16.4)

Ett mer ändamålsenligt begrepp än skälig levnadsnivå (avsnitt 16.4.2)

I 4 kap. 1 § SoL anges att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Utredningen föreslår att begreppet *levnadsnivå* ska ersättas av *levnadsförhållanden* i bestämmelsen om bistånd för livsföringen (11 kap. 1 § i den föreslagna lagen). Som skäl för detta anför utredningen bl.a. att levnadsnivå är kopplat till en föreställning om mät- eller jämförbara nivåer.

Jag har förståelse för utredningens synpunkt när det gäller begreppets rent språkliga innebörd. Samtidigt är det fråga om att ersätta ett begrepp som är välkänt, inte minst av enskilda. Det finns anledning att noga överväga vilka eventuella konsekvenser som följer av att biståndsregleringen tillförs ytterligare ett begrepp. Helt allmänt kan konstateras att ju fler begrepp som används i fråga om insatser för enskilda, desto svårare blir det att hålla isär begreppens olika innebörder. Utredningen konstaterar i betänkandet att det inte är möjligt att närmare ange innebörden av begreppet skäliga levnadsförhållanden. Begreppet är således öppet för tolkning och kan komma att uppfattas på olika sätt av kommunerna. Det finns därmed risk för en rättstillämpning som varken blir enhetlig eller förutsägbar.

Insatser utan behovsprövning (kapitel 17)

Med i dag gällande regelverk i socialtjänstlagen kan socialnämnden utan föregående behovsprövning endast tillhandahålla generellt utformade insatser som är öppna för alla, s.k. serviceinsatser (3 kap. 1 och 6 §§ SoL). Sedan den 1 juli 2018 finns också en särskild bestämmelse i 4 kap. 2 a § SoL om att socialnämnden utan föregående behovsprövning får erbjuda hemtjänst till äldre.

Utredningen vill genom sitt förslag utvidga möjligheten att tillhandahålla insatser utan behovsprövning. Förslaget innebär i korthet att en kommun får besluta att den ska tillhandahålla en viss insats utan behovsprövning samt bestämma vilka villkor, om några, som ska gälla för att en enskild ska få ta del av insatsen. Den enskilde som anser sig vara i behov av insatsen ska kontakta en utförare, som kan vara ett privat rättssubjekt, som tillhandahåller insatsen om de villkor som ställts upp för denna är uppfyllda. Det görs inte någon utredning och det fattas inte något beslut.

Enligt min mening väcker förslaget ett antal frågor, såväl av mer principiell art som när det gäller den praktiska tillämpningen av bestämmelserna. Det kan sättas i fråga om alla de insatser som utredningen menar ska kunna tillhandahållas utan behovsprövning verkligen lämpar sig för en sådan ordning. Jag anser att frågan bör

utredas vidare innan den kan bli föremål för lagstiftning. I det följande tar jag upp några av de frågor som jag anser problematiska, och som leder mig till slutsatsen att förslaget i sin nuvarande utformning inte kan tillstyrkas.

Till att börja med kan jag konstatera att rättssäkerhetsaspekter till stor del ligger bakom de nuvarande bestämmelserna om socialnämndernas hantering av ansökningar om bistånd. Utredningens förslag, som är ett avsteg från denna ordning, innebär bl.a. en utökning av de insatser som ska kunna tillhandahållas utan behovsprövning och det kan som nämnts ifrågasättas om det är lämpligt att fler och mer omfattande insatser ska kunna tillhandahållas utan ansökan, utredning och beslut. Jag kan särskilt peka på att kommunerna enligt förslaget ska få tillhandahålla exempelvis korttidsboende för äldre och HVB-hem för vuxna, exempelvis i form av behandlingshem till personer som har ett missbruk eller beroende utan behovsprövning. Enligt min mening är det fråga om insatser som typiskt sett bör föregås av en individuell behovsprövning och där det är av vikt att den enskilde får ett beslut, bl.a. för att insatsen inte ska kunna avslutas eller ändras allt för lättvindigt. Regeringen har också tidigare uttalat bl.a. att insatsen korttidsboende kräver utredning och behovsprövning (prop. 2017/18:106 s. 19).

Till detta kommer att socialnämnderna har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (nuvarande 2 kap. 1 § SoL). I avsaknad av en ansökan, och därigenom kontakt med nämnden i de fall då utföraren är ett privat rättssubjekt, fräntas nämnden möjligheten att göra en individuell prövning av den enskildes behov. Det finns därmed en beaktansvärd risk för att den enskilde tillhandahålls insatser som vare sig är adekvata eller tillräckligt omfattande. Den föreslagna ordningen att den enskilde ska vända sig direkt till utföraren försvårar alltså för nämnden att ta sitt ansvar för dem som har behov av stöd och hjälp. Det framgår inte av betänkandet hur nämnden ska kunna ta detta ansvar när insatser tillhandahålls utan behovsprövning. Som förslaget nu är utformat läggs däremot ett förhållandevis stort ansvar på den enskilde att själv avgöra om den insats som kan erbjudas utan behovsprövning är tillräcklig för att tillgodose de behov som kan finnas. Innebörden av det är också att den enskilde förväntas att på egen hand kunna ta ställning till om han eller hon ska ansöka om bistånd enligt 11 kap. 1 § i den föreslagna lagen eller kontakta en utförare direkt för att få en insats utan behovsprövning enligt 12 kap. 1 §. Enligt min mening medför det en betydande risk för att en enskilds behov inte kommer att uppmärksammas och utredas i den omfattning som är nödvändig.

Det är i sammanhanget värt att poängtera att den insats som socialtjänsten enligt nuvarande socialtjänstlag kan tillhandahålla utan behovsprövning (hemtjänst) förutsätter att den enskilde först vänder sig till nämnden (jag bortser här från den enklare typ av serviceinsatser som nämnden också kan tillhandahålla). Därigenom uppmärksammas nämnden på att den enskilde sannolikt har behov av stöd och hjälp och nämnden har således möjlighet att ta sitt ansvar för att den enskilde får den hjälp som denne behöver. Utredningens förslag innehåller visserligen ett krav på att utföraren ska informera den enskilde om möjligheten att ansöka om bistånd

enligt 11 kap. 1 §. Det ligger dock inte i utförarens uppdrag att därutöver vara den enskilde behjälplig eller besvara hans eller hennes frågor. Det går därför inte att helt bortse från risken för att utförare av rent ekonomiska skäl avstår från att hänvisa en enskild till nämnden för att ansöka om bistånd, trots att den insats som tillhandahålls inte lämpar sig för den enskilde. Detta kan enligt min mening medföra en risk för att informationsskyldigheten i 12 kap. 3 § i den föreslagna lagen inte alltid kommer att respekteras av utföraren.

Förslaget är även problematiskt med hänsyn till att nämnden ska få tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning till barn som har fyllt 15 år. Utföraren ska i sådana fall inte göra någon lämplighetsbedömning, motsvarande den i 11 kap. 4 § i den föreslagna lagen. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (5 kap. 1 § i den föreslagna lagen). En noggrann prövning av barnets bästa ska alltså göras vid alla åtgärder som rör barnet inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Enligt utredningens förslag ska utföraren inte göra några bedömningar, utan endast kontrollera om den som vill ta del av insatsen uppfyller vissa villkor. Denna hantering uppfyller enligt min mening inte kravet i 5 kap. 1 § i den föreslagna lagen.

Avslutningsvis vill jag också kommentera förslaget ur ett tillsynsperspektiv. Utredningens förslag innebär att socialnämnden, om det finns särskilda skäl, får bestämma att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte ska dokumenteras när en insats utan föregående individuell behovsprövning tillhandahålls (14 kap. 7 § i den föreslagna lagen). Avsaknaden av dokumentation medför, förutom att det inte går att följa upp insatserna, att det inte är möjligt att i efterhand granska verksamheten.

För JO:s vidkommande innebär förslaget också att verksamheten, i de fall utföraren är ett privat rättssubjekt och verksamheten inte anses utgöra myndighetsutövning, kommer att falla utanför JO:s tillsynsområde. I takt med att fler offentliga förvaltningsuppgifter utförs av privata aktörer minskar JO:s tillsynsområde i motsvarande mån. Den privat utförda verksamheten kan visserligen komma att kvarstå under tillsyn av sektorsspecifika myndigheter, t.ex. IVO, samtidigt som offentliga aktörer står under såväl dessa myndigheters som JO:s tillsyn. Detta innebär alltså att den tillsyn som syftar till att främja den enskildes rättssäkerhet varierar utifrån dennes val av utförare.

Förtydligat barnrättsperspektiv (kapitel 19)

Om barnet inte vill framföra sina åsikter ska detta respekteras (avsnitt 19.4.1)

Den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL anger att om ett barn inte framför sina åsikter, ska barnets inställning så långt som möjligt klarläggas på annat sätt. Utredningen föreslår att denna bestämmelse inte ska föras över till den föreslagna lagen. I den allmänna motiveringen till förslaget anføres som skäl för detta bl.a. att barnkonventionen inte innehåller någon bestämmelse motsvarande den i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL .

Enligt utredningen kan det finnas många olika skäl till att ett barn väljer att inte framföra sin åsikt, och det framhålls att barnet t.ex. kan hamna i svår lojalitetskonflikt i förhållande till sina föräldrar. Utredningen påpekar att om ett barn väljer att inte framföra sin åsikt ska detta respekteras, oavsett skäl.

Utredningens förslag i denna del och motiveringen till förslaget gör att jag finner anledning att peka på att den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL inte ger socialnämnden någon möjlighet att tvinga ett barn att framföra sina åsikter, utan det framgår klart av förarbetena till bestämmelsen att ett barn aldrig är skyldigt att framföra sina åsikter (prop. 2012/13:10 s. 38 och 135). Det är alltså redan enligt nuvarande regelverk självklart att inget barn kan tvingas att framföra sin åsikt i t.ex. en barnutredning.

Om ett barn inte vill berätta eller framföra sina åsikter i en utredning är det enligt min mening ändå viktigt att barnets inställning så långt som möjligt klarläggs på annat sätt. Behovet av att klarlägga barnets inställning torde vara särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd. I den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL förtydligas att det ingår i socialnämndens utredningsskyldighet att, i de fall barnet inte vill framföra en åsikt, försöka klarlägga barnets inställning på annat sätt. Ett klarläggande av barnets inställning kan ske genom dokumentation av vad barnet tidigare har framfört och berättat, eller genom att uppgifter hämtas in från barnets närstående eller någon annan företrädare för barnet.

Om bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL inte förs över till den nya lagen riskerar det att leda till att kvaliteten på socialnämndens utredning blir lidande, vilket i slutändan även kan resultera i ett sämre beslutsunderlag för den eller de som ska ta ställning till vad som i ett enskilt fall är barnets bästa. Utredningens förslag i denna del kan leda till att socialnämnden helt enkelt nöjer sig med att fråga barnet, och om barnet inte vill svara så kan nämnden anse sig ha uppfyllt sin utredningsskyldighet. Utredningens förslag riskerar därmed att leda till att barnets bästa inte får genomslag.

Som jag pekat på ovan lyfter utredningen fram att barnkonventionen inte innehåller någon motsvarighet till bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL. Enlig min mening är detta inte ett skäl för att utmönstra den. Eftersom utredningens analys av konsekvenserna i denna del inte kan anses tillräckligt djup behöver förslaget övervägas på nytt i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Mot denna bakgrund avstyrker jag förslaget i denna del.

Utökad möjlighet för socialtjänsten att samtala med barn utan vårdnadshavares samtycke (avsnitt 19.5.2)

Utredningen föreslår att ett barn ska få höras utan vårdnadshavares samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande inför ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, dvs. under en förhandsbedömning (19 kap. 5 § i den föreslagna lagen).

Det anförs i betänkandet att barn under en förhandsbedömning i första hand ska höras med vårdnadshavarnas samtycke (se s. 803). I författningskommentaren framhålls vidare att det ofta kan vara av stor betydelse för barnets bästa att eftersträva samtycke från vårdnadshavaren även om samtalet i och för sig får genomföras utan sådant samtycke. I betänkandet redogörs vidare för viss praxis från JO som berör de praktiska svårigheter som kan möta en utredare när han eller hon bedömer att ett barn ska höras men inte lyckas få till stånd ett samarbete med vårdnadshavarna rörande samtalet. Utöver de beslut som utredningen själv tagit upp i betänkandet vill jag hänvisa till JO 2020/21 s. 445, JO 2020/21 s. 452 och JO 2020/21 s. 470 som väl belyser de svårigheter som en socialnämnd ställs inför när den söker kontakt med barn utan att dessförinnan ha hämtat in vårdnadshavares samtycke eller inställning till ett samtal med barnet.

Utredningen tar även upp att det kan vara lämpligt att utifrån barnets ålder och förutsättningar höra barnet via telefon eller andra digitala kommunikationsmedel och för fram egna synpunkter på de problem som socialtjänsten kan möta om den tar kontakt med barnet via telefon. Jag vill mot den bakgrunden hänvisa till mitt beslut den 2 november 2020, dnr 3224-2019, som belyser de svårigheter som en socialnämnd möter när den använder sig av en digital kommunikationstjänst i kontakterna med ett barn. I beslutet kritiserade jag en nämnd för att ha använt sig av en digital kommunikationstjänst i kontakterna med en 14-årig flicka utan att ha övervägt de rättsliga förutsättningarna för användandet.

Svårigheterna för socialnämnden att ta kontakt med barn berörs som jag nämnt ovan av utredningen, men de ovan påpekade problemen har enligt min mening inte beaktats i tillräcklig grad. Jag saknar en analys av frågan hur man ska hantera det faktum att socialtjänstens praktiska möjligheter att ta kontakt med barn i t.ex. skola, hem eller socialnämndens lokaler är begränsade. Det hade varit värdefullt om utredningen analyserat sina förslag i denna del utifrån bl.a. dessa svårigheter.

Enligt min mening visar JO:s praxis att socialnämnderna förhållandevis ofta gör fel när de tar kontakt med ett barn utan vårdnadshavares samtycke. De begränsade möjligheter som socialnämnden har att ta kontakt med ett barn utan sådant samtycke innebär att utrymmet för att kunna tillämpa förslaget om att höra barn under förhandsbedömningen utan vårdnadshavares samtycke i praktiken blir mycket litet.

Som exempel på en situation när det kan bli aktuellt att höra ett barn under en förhandsbedömning utan vårdnadshavares samtycke nämner utredningen att en vårdnadshavares ovilja att låta barnet komma till tals ofta kan vara ett tecken på en intressekonflikt mellan barnet och vårdnadshavaren, och att dylika intressekonflikter kan vara ett argument för att inleda en utredning. Utredningen lyfter som ett annat exempel fram den situationen att det finns misstankar om brister i barnets hemförhållanden. För det fall en socialnämnd på grund av sådan oro ser ett behov av att höra ett barn vill jag peka på att en utredning enligt 11 kap.

1 § SoL då ska inledas och att nämnden inom ramen för den sedan kan höra barnet utan vårdnadshavares samtycke.

Socialnämnden har alltså redan i dag reella möjligheter att höra ett barn utan vårdnadshavares samtycke, om det är så att nämnden under en förhandsbedömning känner oro för barnet. Detta kräver dock att nämnden inleder en utredning av barnets behov av stöd eller skydd. Jag har mot den bakgrunden för egen del svårt att se vad bestämmelsen ska fylla för syfte. Det finns alltså anledning att anta att utredningens förslag skulle komma att vara tillämpligt endast i ett mycket begränsat antal situationer. Jag saknar därför en diskussion i utredningen om huruvida förslagen mot denna bakgrund är effektiva och proportionella i förhållande till konstaterade behov.

En utökad möjlighet att tala med ett barn utan vårdnadshavares samtycke innebär ett ingrepp i principen om vårdnadshavarens bestämmanderätt. Utredningen framhåller även att det mot den bakgrunden är viktigt att vårdnadshavaren informeras innan ett samtal sker med barnet. Detta är dock inget som framgår av bestämmelsen i 19 kap. 5 § i den föreslagna lagen; där anges i sista stycket endast att barnets vårdnadshavare, om inte särskilda skäl talar mot det, ska underrättas genast om att barnet har hörts. I författningskommentaren uttalas dock att bestämmelsen i 2 kap. 1 § i den föreslagna lagen ändå innebär att huvudregeln är att vårdnadshavaren bör informeras om samtalet med ett barn innan det genomförs. Därefter konstateras att något uttryckligt krav på att vårdnadshavaren ska få sådan information dock inte ställs. Enligt min mening inger den valda lösningen betänkligheter då den riskerar att leda till oklarhet om vad som egentligen gäller i denna fråga. Det hade varit bra om utredningen tagit ställning i frågan om huruvida en vårdnadshavare ska informeras innan ett samtal sker med ett barn eller inte. För att undvika missförstånd i denna fråga förutsätter jag att den blir föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Utredningen framhåller i den allmänna motiveringen och författningskommentaren att en förhandsbedömning inte är en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte. Utredningen pekar även på att samtal med barn under en förhandsbedömning enbart har det syftet. Trots detta ser jag att det kan finnas en risk för att nämnderna använder möjligheten att höra barn utan vårdnadshavares samtycke under en förhandsbedömning i större utsträckning än vad utredningen förutsatt och att utredningsmoment på så vis förskjuts till förhandsbedömningen.

Tiden för uppföljning förlängs (avsnitt 19.8.2)

Av den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 4 c § andra stycket SoL följer att en uppföljning av ett barns situation enligt 4 a eller 4 b §§ ska avslutas senast två månader från det att utredningen avslutats eller placeringen upphört. Utredningen föreslår att denna tid ska förlängas till sex månader.

I utredningen anges som skäl för den förlängda tiden, både vad gäller uppföljning efter avslutad utredning och uppföljning efter avslutad placering, att ett barns vårdnadshavare ibland inte samtycker till föreslagna insatser och att det ses som angeläget att socialnämnden ges tid att följa ett barn, som bedöms vara i särskilt behov av stöd och hjälp, för att kunna motivera både föräldrar och barn att ta emot en föreslagen insats.

Med utredningens förslag kan en familj komma att stå under utredning och uppföljning från samhällets sida under tio månader i följd. Jag saknar en ordentlig analys i utredningen av för- och nackdelar med förslaget och i vilken utsträckning som det kan anses proportionellt. Jag noterar vidare att utredningen inte utrett några alternativ som är mindre ingripande för den enskilde.

JO får varje år in förhållandevis många klagomål om att socialnämnder handlägger barnutredningar för långsamt. JO har också i ett flertal beslut pekat på att den nuvarande tidsfristen i 11 kap. 2 § SoL är en maximitid inom vilken en utredning ska slutföras och att socialnämnden ansvarar för att utredningen drivs framåt och att aktiva utredningsåtgärder vidtas löpande (se t.ex. JO 2018/19 s. 498 och JO 2018/19 s. 502). Jag ser en risk för att utredningens förslag om en förlängd uppföljningstid blir normerande på ett sätt som inte är önskvärt genom att ge signalen att nämnden i varje fall kan låta en uppföljning pågå under i vart fall sex månader utan att kunna klandras för att vara för långsam. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det därför förtydligas att uppföljningen inte i något fall ska pågå längre tid än nödvändigt.

Av samma skäl som gäller utredningens förslag om samtal med barn under en förhandsbedömning, ser jag en risk för att en förlängd tid för uppföljning kan leda till att socialtjänstens fokus förskjuts från själva utredningen till uppföljningen eftersom uppföljningen då tillåts pågå under en längre tid än utredningen.

Förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning (kapitel 23)

Utvidgad rätt för socialnämnden att delegera beslutanderätt (avsnitt 23.2.4)

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i 28 kap. 1 § den föreslagna lagen i syfte att ge bestämmelserna om delegering i 28 kap. 5–8 §§ företräde framför delegationsbestämmelserna i kommunallagen. Utredningen konstaterar att detta är en ovanlig lagstiftningsmetod som vad utredningen känner till inte är prövad sedan tidigare. Mot den bakgrunden hade det varit önskvärt att utredningen gjort en fördjupad utredning av frågan, för att om möjligt undvika oönskade konsekvenser av förslaget.

I 28 kap. 5–8 §§ i den föreslagna lagen finns bestämmelser om delegering till utskott och det är dessa bestämmelser som enligt utredningens förslag ska ha företräde framför delegationsbestämmelserna i kommunallagen. Av 28 kap. 6 §

5 framgår att i fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, får socialnämnden uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ärenden som gäller ”övervägande av fortsatt vård m.m. enligt 13 §”.

Bestämmelsen i 13 § LVU innehåller reglering om både övervägande och omprövning av vården. Uttrycket ”m.m.” är enligt min mening alltför oklart i sin syftning och riskerar att leda till onödiga missförstånd om vad som egentligen avses. För det fall att även omprövning enligt 13 § andra stycket LVU ska omfattas bör det framgå tydligt av lagtexten.

På motsvarande sätt framgår av 28 kap. 6 § 9 att socialnämnden ska få uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ärenden som gäller ”ansökan om flyttningsförbud m.m.” enligt 24, 26 och 27 §§ LVU. Dessa bestämmelser innehåller förutom ansökan om flyttningsförbud även bestämmelser om ansökan om tillfälligt flyttningsförbud. För det fall att ansökan om tillfälligt flyttningsförbud ska omfattas av den föreslagna delegationsbestämmelsen måste detta klart framgå av lagtexten.

Varken den allmänna motiveringen eller författningskommentaren i betänkandet ger någon ledning angående frågan vad som avses med uttrycket ”m.m.” i den föreslagna lagtexten. Kraven på tydlighet bör enligt min mening kunna ställas särskilt högt när det som i detta fall, som jag kommenterat ovan, rör sig om en obeprövad lagstiftningsmetod.

Ärenden som rör vissa internationella situationer (22 kap. i den föreslagna lagen)

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 6 kap. 11 a § SoL förs över oförändrad till 22 kap. 1 § i den föreslagna lagen. I bestämmelsens sjätte punkt hänvisas till rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar (Bryssel II-förordningen). Den förordningen kommer att ersättas av rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (nya Bryssel II-förordningen). Den nya Bryssel II-förordningen tillämpas på rättsliga förfaranden som har inletts den 1 augusti 2022 eller senare (se artikel 100 i nya Bryssel II-förordningen).

Den föreslagna socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Utredningen har vad jag kan se inte beaktat det faktum att nya Bryssel II-förordningen då har trätt i kraft. Utredningen verkar inte heller ha beaktat att gamla Bryssel II-förordningen är tillämplig på avgöranden som meddelats före den 1 augusti 2022. Den närmare utformningen av bestämmelsen i 22 kap. 1 § i den föreslagna lagen bör mot denna bakgrund bli föremål för ytterligare överväganden i

det fortsatta lagstiftningsarbetet så att övergångsbestämmelserna i nya Bryssel II-förordningen beaktas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Sandra Lundgren, Anders Malmkvist och Karim Ouahid.

Byråchefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen.