

Dnr S2020/06592
Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik

YTTRANDE ÖVER SLUTBETÄNKANDET

HÅLLBAR SOCIALTJÄNST - EN NY SOCIALTJÄNSTLAG (SOU 2020:47)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar ambitionen om att anlägga ett helhetsperspektiv på socialtjänstverksamheten och tillstyrker förslaget att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv, planera insatser och att kommunen vid sin planläggning ska ta hänsyn till sociala aspekter. Vi saknar dock en konkretisering gällande vad planering innebär i praktiken vilket riskerar medföra att förslaget inte når upp till syftet med utredarens ambition. Vi anser därtill att samtliga dessa förfaranden måste följas av tydliga verktyg och uppföljning för att dessa arbetssätt ska bli mer än bara en vision. CIVIL RIGHTS DEFENDERS tillstyrker förslaget att målgruppsindelningen tonas ner så fokus blir på hela människan. Vi avstyrker dock att detta även ska gälla målgruppen personer med funktionsnedsättning eftersom dessa, precis som barn, kan ha särskilda behov som går utöver de som övriga inom respektive målgrupp kan ha.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att bestämmelserna om särskilda avgifter ska upphävas. Då utredningen föreslår stor systemändring av socialtjänsten vad gäller förebyggande arbete och planering, bör väntetider kunna minskas och därmed även belastningen vad gäller såväl rapportering av ej verkställda beslut som ärendehantering om avgift. Civil Rights Defenders anser att möjligheten att ålägga kommuner att betala en avgift vid ej verkställda beslut måste finnas kvar så tillsynsmyndigheter, vid behov, kan sätta ytterligare press på kommunen att verkställa beslut som ej verkställs, även efter detta förändrade arbetssätt

Vi tillstyrker samtliga förslag som rör barns rättigheter, men anser att utredningen borde ha klargjort vad föreslagna rättigheter innebär för barn med funktionsnedsättning utifrån dessa barns rättigheter enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders välkomnar att utredaren har fått ett uttryckligt uppdrag att redogöra för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vi noterar att utredaren under avsnitt 17.6.6 konstaterar att utredningens förslag inte innebär någon konflikt gentemot Sveriges internationella åtaganden. Civil Rights Defenders välkomnar självfallet att en sådan analys gjorts, men är samtidigt kritisk till att Sveriges internationella åtaganden inte behandlas i relation till utredningens olika områden och förslag. Något som riskerar medföra att utredningens förslag, i praktiken, ändå inte kommer bidra till att Sveriges internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter respekteras fullt ut i alla delar.

Civil Rights Defenders har kommenterat de delar av förslaget som rör organisationens verksamhetsområde och där vi har synpunkter. Vi redogör även för vad de mänskliga rättigheterna säger när vi befarar att avsaknaden av sådana hänvisningar i utredningen, riskerar medföra att förslaget i praktiken kan komma att inte leva upp till Sveriges internationella åtaganden. Att vi endast kommenterat delar av utredningen ska inte förstås som om vi ställer oss bakom samtliga förslag vi kommenterat utan att vi inte har synpunkter på de delar av utredningen som inte är fokusområde för vår verksamhet.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

7.3.4 Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att det införs en bestämmelse som anger att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv.

En sådan bestämmelse förutsätter dock att det även finns adekvata verktyg för att såväl arbeta förebyggande som att utvärdera arbetet. Av utredningen definieras några av dessa verktyg så som att stärka socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen (avsnitt 9.4.5) samt förstärka kommunens ansvar för planering av insatser, att vid planeringen, särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser (avsnitt 10.2.3) och en möjlighet att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, (avsnitt 17.3.2). Civil Rights Defenders hänvisar därför vidare till dessa avsnitt i vårt remissvar men vill här understryka att det med största sannolikhet inte är tillräckligt att föra in en ny målsättning om det inte samtidigt etableras nya rutiner i och tillhörande verktyg för utvecklande av befintliga arbetssätt.

8.3.3 Målgruppsindelningen bör tonas ned

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att målgruppsindelningen ska tonas ner, men avstyrker att detta även ska gälla målgruppen personer med funktionsnedsättning.

Orsaken till detta att en person som har en funktionsnedsättning också kan vara brottsoffer, äldre osv och att den enskildes stöd till sin funktionsnedsättning måste gälla oavsett sammanhang. En betydande omständighet som ytterligare understryker vikten av att denna målgrupp finns kvar i socialtjänstlagen framgår av själva utredningen där de mänskliga rättigheter som är konkretiserade vad gäller barn med funktionsnedsättning inte ens omnämnts i det avsnitt som rör barn. Civil Rights Defenders anser att inriktning för en bestämmelse där människor med funktionsnedsättning utgör en målgrupp inte enbart ska handla om det stöd den enskilde ska ha rätt till för att kunna delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. utan även att en persons funktionsnedsättning ska beaktas i alla sammanhang socialtjänsten har att göra med en person som har en funktionsnedsättning.

Civil Rights Defenders anser därutöver det vara av största vikt att socialtjänsten även fortsättningsvis ska ha ett uttalat uppdrag att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med funktionsnedsättningar samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Detta är dels en förutsättning före att socialtjänsten ska kunna planera sina insatser men även för det av utredningen föreslagna uppdrag att vara part i samhällsplaneringen. Den upplysande verksamheten är därutöver avgörande för att människor med funktionsnedsättning ska förstå att socialtjänstlagen inte enbart omfattar människor med funktionsnedsättning utan även att den innehåller rättigheter såsom funktionshindersrelaterat stöd och service som kan bidra till att de kan leva inkluderat i samhället.

Då bristande stöd från kommunen utgör en stor orsak till att de som är intagna i tvångsvård, är kvar trots att läkaren anser dem vara färdigbehandlade (se avsnitt 10.3.5) är det därtill av största vikt att lagen är tydlig med att en kommun måste tillhandahålla bostäder med särskild service för dem som idag har rätt till detta. Av samma skäl är det av största vikt att det av

lagen även fortsättningsvis framgår att kommunen måste samråda med regionen vad gäller nämnd målgrupp.

9.4.5 Sociala aspekter och social miljö i kommunens planeringsarbete

CIVIL RIGHTS DEFENDERS tillstyrker förslaget att 2 kap. 3 § plan- och bygglagen kompletteras med ett krav på att kommunen vid sin planläggning ska ta hänsyn till sociala aspekter.

Vi har inga synpunkter på att det lämnas till kommunen att avgöra på vilket sätt samverkan och kunskapsöverföringen mellan socialtjänsten och ev. andra aktörer, och samhällsplaneringen ska ske. Däremot bör även tillvägagångssättet rapporteras med viss regelbundenhet till tillsynsmyndigheter, så framgångsfaktorer liksom nya eller fortsatta brister även kan analyseras i relation till formen för samarbetet.

10.2.3 Kommunen ska planera sina insatser och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens åsikt att Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten inte bör vara begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Vi anser dock att socialtjänstens uppdrag att planera uttryckligen måste nämna att hänsyn ska tas till behov hos människor med funktionsnedsättning. Detta eftersom människor oavsett ålder, ursprung, kön osv kan ha en funktionsnedsättning vilket måste beaktas i planeringen av allt arbete som rör socialtjänstens uppdrag. Civil Rights Defenders instämmer i utredningens slutsats att "Planeringen av insatser bör knytas nära annan planering i kommunen, att kommunens planering knyts an till socialtjänstens förebyggande perspektiv liksom en förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Civil Rights Defenders är dock bekymrade över att utredningen inte innehåller några konkreta förslag på vad sådan planering ska omfatta och befarar att avsaknaden av konkreta verktyg kan bidra till att omställningen som utredningen föreslår riskerar bli en vision istället för en konkret systemförändring.

10.3.5 Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att Bestämmelserna om särskilda avgifter ska upphävas.

På sid 470 konstaterar utredningen att Kommunernas problem med väntetider är främst ett planeringsproblem och ett resursproblem. Då utredningen föreslår stor systemändring av socialtjänsten i form av att kommunerna ska jobba mer förebyggande bör väntetider kunna minskas och därmed även belastningen vad gäller ärendehantering om avgift. Civil Rights Defenders anser att möjligheten att ålägga kommuner att betala en avgift vid ej verkställda beslut måste finnas kvar så tillsynsmyndigheter, vid behov, kan sätta ytterligare press på kommunen att verkställa beslut som ej verkställs även efter detta förändrade arbetssätt implementerats.

En målgrupp som Civil Rights Defenders särskilt vill uppmärksamma i detta sammanhang är personer som är frihetsberövade men som är "klara" att lämna den institution de befinner sig i.

bland dessa finns de som är kvar i rättspsykiatrisk tvångsvård trots att läkaren anser de vara färdigbehandlade.

Andelen patienter som bedömts vara färdiga för rättspsykiatrisk öppenvård men ändå vårdades i slutenvård under 2019 var 9,5 procent (N=71). Den vanligaste angivna orsaken var brist på boende (N=46). I 12 fall anges brister i samverkan som orsak.¹ Dessa siffror har varit tämligen konstanta sedan 2013. Att vara felaktigt frihetsberövad anses av Europadomstolen vara ett så allvarligt ingrepp att det endast kan vara motiverat om andra, mindre ingripande åtgärder har övervägts och befunnits vara otillräckliga för att skydda den enskilde och allmänheten.² Av detta skäl bör det finnas kvar påtryckningsmedel så regeringen inte minskar möjligheter att verka för att göra allt som kan tänkas göras för att dessa personer aldrig ska behöva stanna kvar längre än det som kan anses vara skäligt. I 86 procent av de domar där kammarrätten tagit ställning till frågan om oskäligt dröjsmål sätts det oskäliga dröjsmålet vid sex månader.³ Av detta skäl bör även nuvarande rapporteringstid kvarstå så IVO också kan verka för att intagna kan slussas ut så tidigt som möjligt. Vid sidan av de som är kvarhållna måste insatser för barn också understrykas. Ett barn är endast barn under sina första 18 år. Under dessa år utvecklar barnet bland annat sin personlighet och förtroendet för sin egen förmåga. Avsaknad av nödvändiga insatser som behövs för att barn ska kunna erhålla sina rättigheter i barnkonventionen, riskerar försvåra eller i värsta fall skada barnet för all framtid. Även av dessa skäl är det av yttersta vikt att det finns ett påtryckningsmedel i fall beviljade beslut inte verkställts.

Avslutningsvis framgår på flera ställen i avsnitt 10 att rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften sammantaget har bidragit till att öka rättssäkerheten för den enskilde. Detta är i sig avgörande skäl för att såväl rapportering som avgift måste finnas kvar.

10.3.6 Tiden för rapportering av ej verkställda beslut förlängs

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att tiden för rapportering av ej verkställda beslut ska förlängas.

Av samma skäl som vi avslår förslaget att ta bort möjligheten att ta ut en avgift avstyrker vi även detta förslag. Utredningen föreslår en stor systemändring av socialtjänsten i form av att kommunerna ska jobba mer förebyggande vilket bör medföra att väntetider minskas och därmed även belastningen vad gäller rapportering av ej verkställda beslut. Då målsättningen är att beslut ska kunna verkställas så fort som möjligt är det av största vikt att tillsynsmyndigheter även får information som redovisar skälen för förseningen redan i ett tidigt skede. Genom dessa tidiga rapporter bör tillsynsmyndigheten kunna se mönster som är viktiga för att kommuner ska få än bättre förutsättningar att verkställa beslut så snart som möjligt.

14.3 Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas

¹ Rättspsyki Årsrapport 2019, Nationellt rättspsykiatriskt kvalitetsregister, Växjö, 2019

² Trajace Stojanovski mot Makedonien, Ansökan nr 1431/03, dom den 22 oktober 2009, s. 27. (Nedan kallad Trajace Stojanovski mot Makedonien)

³ Hur länge ska man behöva vänta? Inspektionen för vård och omsorg, Stockholm 2014.

CIVIL RIGHTS DEFENDERS tillstyrker utredningens förslag att Socialtjänsten ska vara kunskapsbaserad. Vi delar även utredningens uppfattning om att en kunskapsbaserad socialtjänst ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet. Vetenskap och beprövad erfarenhet förutsätter dock tillgång till relevanta analyser, statistik och forskning. För att kunna erbjuda en kunskapsbaserad socialtjänst krävs även kunskapsstöd, styrning från nationell nivå samt Systemstöd för att kunna fånga in den information som genereras inom kommunens socialtjänst, så att det går att få ut data, göra jämförelser och systematiskt följa upp arbetet. I sammanhanget bör påminnas om att Sverige fått kritik från FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning för att Sverige inte har indikationer utifrån konventionens samtliga rättighetsområden, liksom kritik för att rapporteringssystemet bygger på frivillighet på kommunal nivå, trots att Sverige inte gjort något sådant förbehåll när konventionen ratificerades.⁴

Förslaget medför således även att Sverige bättre lever upp till de rekommendationer vi fått från FN. CIVIL RIGHTS DEFENDERS anser dock att det är av största vikt att alla former av risker med utökad datainhämtning identifieras och minimeras. Kränkning av integriteten kan ske trots att uppgiften hanteras med sekretess och inte används på obehörigt sätt.

18.2.2 Betydelse vid bistånd och insatser utan behovsprövning

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att enskilda ska kunna erhålla vissa insatser utan behovsprövning. Vi tror och hoppas att en sådan lösning kan öka flexibiliteten och även ge enskilda individer större självbestämmande och att kommunen kan frigöra tid för sådant som kräver en bedömning.

Då den enskilde, vid sina insatser utan behovsprövning själv kommer vara den som söker upp en utförare som arbetar enligt de villkor som kommunen fastställt, är det dock av största vikt att en enskild individ kan få sina behov prövade om denne så önskar. Detta för att säkerställa att utföraren också bidrar med det som den enskilde bör kunna få enligt kommunen om det uppstår gränsdragningsproblem.

Vi anser avslutningsvis att det är oerhört viktigt att efter av regeringen eller berörd tillsynsmyndighet, fastslagen tid, analysera såväl konsekvens som effekten av detta nya förfarande i respektive kommun så det inte medför försämringar eller försvårade möjligheter att kunna erhålla nödvändigt stöd.

19.2.3 Bestämmelsen om barnets bästa anpassas

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att bestämmelsen om barnets bästa tydligare ska knyta an till den svenska översättningen av artikel 3 i barnkonventionen. Vi välkomnar därtill särskilt förslaget om en kompletterande bestämmelse som anger att vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

Civil Rights Defenders hade dock önskat att utredningen även omnämnt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning där barn med funktionsnedsättnings rätt att uttrycka sin åsikt förtydligas. Av Konventionens artikel 7 framgår att: "3. Konventionsstaterna ska säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla

⁴ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport, antagna av kommittén vid sin elfte session (31 mars–11 april 2014), p 5 och 6

frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn, och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.”

Mot bakgrund av att Barnkonventionen som internationell rätt ska tolkas i överensstämmelse med bland parterna senare antagna traktat, liksom att barnkonventionen som svensk lag också ska tolkas i överensstämmelse med Funktionsrättskonventionen, måste den föreslagna bestämmelsen i socialtjänstlagen även inkludera att barn med funktionsnedsättning erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder för att kunna garanteras denna rättighet på lika villkor som andra barn.

19.3.2 Rätten till information förtydligas i Socialtjänstlagen

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att stärka barns rätt till information.

Vad gäller förslaget om att nuvarande bestämmelse kompletteras med en bestämmelse om att informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar hade Civil Rights Defenders dock önskat att utredningen även omnämnt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning där barns rätt till tillgänglig information slås fast. Mot bakgrund av att Barnkonventionen som internationell rätt ska tolkas i överensstämmelse med bland parterna senare antagna traktat, liksom att barnkonventionen, som svensk lag, ska tolkas i överensstämmelse med Funktionsrättskonventionen, måste det föreslagna tillägget inkludera att barn med funktionsnedsättning också har rätt att få informationen på ett sätt de kan ta till sig utifrån sin funktionsnedsättning.

Vad gäller tillägget om att den som lämnar informationen till barnet så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått informationen, vill vi understryka vikten av att de enskilda kommunerna får adekvata verktyg att realisera detta utifrån barns mångfald.

19.9.2 Frågan om barnombud bör utredas vidare

Civil Rights Defenders instämmer i Utredningens bedömning att Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud. Nedan redogörs för några av de frågor som en sådan utredning bör titta på.

Som utredningen konstaterar på sid 823, är barn som befinner sig i utsatta situationer beroende av att den myndighet de har kontakt med säkerställer deras rättigheter, men att det, i praktiken, ofta läggs ett mycket stort ansvar på barnet att ta till vara sina rättigheter.⁵ Detta konstaterande är i sig skäl nog för att tillsätta en utredning. För att barn ska erhålla faktisk möjlighet att komma till tals och vara delaktiga i beslut som rör dem behöver dock även barns möjlighet att klaga och få praktisk hjälp med sina rättigheter stärkas i Sverige. Genomförda kartläggningar visar att tillsynsmyndigheterna, som har det formella ansvaret att hantera klagomål, inte är fullt ut anpassade för barn och att de inte heller erbjuder stöd och hjälp här och nu.⁶

⁵ (SOU 2016:19 s.339)

⁶ Barnombudsmannen, Barns och ungas klagomöjligheter – Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, Stockholm, 2016 och Kaldal, A.,

Barnombudsmannen får inte bistå enskilda och det finns idag ingen nationell funktion dit barn kan vända sig för att få hjälp med sina rättigheter. Med utgångspunkt i ovan samt av de skäl som framförs i denna och andra utredningar⁷ anser Civil Rights Defenders att det finns uppenbara behov av en funktion dit barn kan vända sig för att få praktisk hjälp med sina rättigheter. Att etablera en funktion dit barn själva kan vända sig väcker dock många frågor. Bland dessa frågan om vårdnadshavares rättigheter, sekretess och barns processbehörighet. En utredning om en ny funktion för barns rättigheter behöver således även se över dessa frågor. Utredningen bör även få ett uttalat uppdrag att inhämta erfarenheter från barn, redan befintliga svenska och utomnationella Barnombud samt att föreslå riktlinjer över funktionens uppdrag, innehåll och vägledande principer för sådana verksamheter. Utredaren bör även se över hur funktionen ska organiseras nationellt och finansieras.

25.1.3 Uppsökande verksamhet

CIVIL RIGHTS DEFENDERS avstyrker förslaget att nuvarande bestämmelser gällande socialtjänstens upplysande verksamhet ska tas bort. Av de skäl som framgår under avsnitt 8.3.3 men även av det skälet att personer som aldrig tidigare behövt insatser från kommunen behöver veta vilka möjligheter som finns. Att erbjuda stöd i ett tidigt skede av en förändrad levnadssituation kan vara avgörande för återhämtning eller återanpassning till samhället. Vi menar att, att arbeta med upplysande verksamhet är en del i att jobba med ett förebyggande perspektiv eller att vara lättillgänglig. CIVIL RIGHTS DEFENDERS befärar att ett borttagande av aktivitetskravet även riskera att personer på grund av andra skäl däribland missbruk eller beroende kan komma att fara än mer illa. Vi vill påminna om prop. 1987/88:147, s.18 ff, där bland annat följande framgår:

”Om socialtjänsten intar en uteslutande erbjudande attityd i den meningen att socialarbetarna passivt inväntar att missbrukaren själv söker hjälp för sitt missbruk, riskerar man att lämna dessa människor åt sitt öde, eftersom många av dem aldrig kommer att söka hjälp, hur hjälpbehövande de än i verkligheten är. Socialtjänsten får därför aldrig passivt invänta att motivationen för förändring ska infinna sig hos missbrukaren. Det krävs aktiva insatser i form av uppsökande verksamhet. Det bör också understrykas att unga missbrukare inte får lämnas ifred med sitt missbruk.”

ÖVRIGA SYNPKUNKTER

Avslutningsvis vill vi även nämna att CIVIL RIGHTS DEFENDERS ställer sig kritiska till direktiven för uppdraget Eftersom lagförslagen inte ska vara kostnadsdrivande. Det är risker att leda till att många av lagens principer och mål inte i sig kan antas leda till reella förbättringar. Ska utredningens förslag kunna leda till faktisk förändring måste införandet av det utvecklade arbetssätt som föreslås få kosta. Att ålägga en utredning att inte få föreslå ändringar som med för kostnader minskar därtill den faktiska möjligheten för en utredning att ta ett helhetsgrepp över den svenska socialtjänstens verksamhet.

och Farkhooy, R., Hur ska barn i Sverige få upprättelse när deras rättigheter kränkts? – För- och nackdelar med en ratificering av barnkonventionens tilläggsprotokoll om individuell klagorätt, Unicef, 2017).

⁷ Se exempelvis SOU 2015:71 och SOU 2016:19



Stockholm som ovan,

Annika Åkerberg
Senior jurist