

REMISSVAR

2025-01-29

Dnr: BO 2024–0278

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Promemorian Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter, Ds 2024:26

(dnr S2024/01907)

Inledning och avgränsning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Barnombudsmannen avgränsar sitt yttrande till övergripande synpunkter och yttrar sig – med något undantag – inte särskilt över de enskilda detaljerna i varje förslag. Synpunkterna avser i första hand förslagen rörande slutna ungdomsvård och vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), men motsvarande synpunkter gör sig gällande i förhållande till lagen om vård av missbrukare i vissa fall när det handlar om vård av barn.

Barnombudsmannen uppfattar att utredarens förslag svarar mot behov av att hantera eller förebygga problem som finns på vissa av Statens institutionsstyrelses (SiS) ungdomshem. Samtidigt känner Barnombudsmannen en stark oro eftersom ytterligare befogenheter också ökar risken för missbruk av makt och tvångsåtgärder; problem inom SiS som framkommit i ett flertal rapporter och som barn beskrivit under många år. Barn har i samtal med Barnombudsmannen skildrat situationer där personal utnyttjar sin makt och barn utsätts för övervåld och obefogade åtgärder. Samtidigt beskriver barn också att personalen på vissa hem synes ha tappat kontrollen och att det i stället är somliga barn eller ungdomar som styr. För andra barn leder detta till stor rädsla och otrygghet. Barnens behov av skydd i kombination med risken för maktmissbruk leder till en komplicerad intressekonflikt.

Det är mot denna bakgrund med stor tvekan, särskilt när det gäller avskildhet, kroppsvisitation och rumsvisitation, som Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag om utökade befogenheter för SiS. En förutsättning för tillstyrkandet är att regleringen ges en restriktiv utformning och att lagstiftningen och dess tillämpning följs upp så att regelverket inte missbrukas. Kontinuerligt arbete med att säkerställa att tillämpningen sker på ett ansvarsfullt sätt är en nödvändighet. SiS måste arbeta aktivt med att förebygga att farliga situationer och otrygghet uppkommer, se till att tvångsåtgärder inte innebär övergrepp samt att risker för att barn tar skada motverkas. Att det finns tillräckligt med personal på

hemmen och att personalen har rätt kompetens är grundläggande för en rättssäker tillämpning, och bör dessutom minska behovet av tvång.

Promemorian har ett tydligt barnrättsligt perspektiv

Att överväganden och förslag innehåller tydliga kopplingar till barnkonventionen och dess artiklar är en viktig del av genomförandet av barnkonventionen.¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) har också, genom sina senaste rekommendationer till Sverige, bland annat uppmanat staten att säkerställa att barnkonsekvensanalyser är en integrerad del av utredningar som föregår ny lagstiftning och att principen om barnets bästa konsekvent tillämpas i lagstiftningsrelaterade förfaranden. Barnrättskommittén har vidare uppmanat Sverige att tillhandahålla barnvänliga sätt att låta barn delta i arbetet med ny lagstiftning som har betydelse för möjligheterna att uppfylla åtagandet om barns rättigheter.² Att barns rätt till delaktighet iaktas i processer och beslut som rör dem är en förutsättning för att kunna bedöma vad som är bäst för barnet.³

Barnombudsmannen välkomnar att utredaren har gjort en analys av konsekvenserna av förslagen för barn och deras rättigheter. I promemorian finns en redogörelse för ett antal relevanta artiklar i barnkonventionen och på vilket sätt de kan vara av betydelse i förhållande till frågor som gäller särskilda befogenheter för SiS. Utredaren har analyserat hur förslag och bedömningar förhåller sig till barns rättigheter samt även resonerat kring behovet av kompensatoriska åtgärder i syfte att motverka skada eller olägenheter för den som omfattas av en åtgärd. Barn har också gjorts delaktiga i utredningsarbetet, både genom en enkätundersökning och vid utredarens besök på ett antal av SiS:s ungdomshem. Det framgår även att utredaren i sina ställningstaganden haft som ambition att beakta kunskap om barnens erfarenheter och de åsikter som kommit fram. Barnombudsmannen anser att detta är positivt och kan tjäna som förebild för andra utredningar.

Barnombudsmannens övergripande inställning

Barnombudsmannen tillstyrker på en övergripande nivå utredarens förslag om utökade befogenheter för SiS, men yttrar sig – med något undantag – inte särskilt över de enskilda rekvisiten i förslagen.

Utredaren har konstaterat att riskerna för att det ska inträffa incidenter med hot och våld eller avvikningar under senare tid har ökat, i vart fall inom vissa delar av SiS:s verksamhet. Hon har vidare fastställt att behovet av skydd för barn och unga särskilt måste beaktas, och att de risker som finns inte fullt ut kan motverkas enbart genom åtgärder som vidtas inom ramen för nuvarande lagstiftning. Barnombudsmannen instämmer i bilden att situationen på vissa ungdomshem är mycket problematisk. Barn har beskrivit att personalen ibland har svårt att behålla kontrollen eller hantera situationer som uppkommer och att andra barn upplever rädsla och otrygghet.

Barnombudsmannen har nyligen genomfört djupintervjuer med barn och unga som är frihetsberövade, bland annat med erfarenhet av att vara placerade på särskilda ungdomshem. Så här säger en pojke till Barnombudsmannen om att det är barnen/ungdomarna, inte personalen, som bestämmer på hemmet:

¹ Prop. 2017/18:186 s. 92-95

² CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 6(b) och 18(a)

³ Jfr artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen

"De vågar inte någonting annat. Om vi gör någonting fel... Jag vill inte vara sådan, men de som bestämmer här inne, det är grabbarna. Personalen här inne, de... Om jag vill ha någonting, då får jag det. Om jag inte får det gör jag kaos. Lite så."

En annan pojke berättar om ungdomar från olika gäng som blandas och att det då blir bråk:

"Ja, stormar. De tar nycklar och springer in till andra avdelningar. Det är jätteenkelt. --- Ungdomar man har tjafsat med genom fönstret, eller kanske rivaliserande gänget sitter på andra avdelningen och man vill storma den."

Ytterligare barnröster:

"Ungdomarna har makten, de kan be de yngre att göra saker åt dem på avdelningen och de vågar inte säga emot. Det är synd om dem, de är rädda men vågar inte säga något till de vuxna för då kan det hända saker."

"Personalen vågar inte ens säga emot ungdomarna eller hjälpa, de är själva rädda. Ungdomarna kan vara sjukt våldsamma, ingen vågar gå emot dem. De (personalen) vågar inte ens sitta och äta med ungdomarna."

Problemen på SiS är något som staten måste agera för att åtgärda för att garantera barn och unga en trygg och säker vård. Av grundläggande betydelse är förstås att det finns tillräckligt med personal på hemmen och att personalen har rätt kompetens. Det kan dock finnas lägen där det ändå uppstår behov att kunna besluta om olika åtgärder, inklusive sådana som innefattar tvång. Barn har rätt till skydd mot alla former av våld, och när det handlar om barn i samhällets vård har staten ett särskilt ansvar.⁴ Det finns också ett starkt intresse av att förebygga och hindra att barn är delaktiga i brottslig verksamhet eller agerar på annat sätt som riskerar att skada eller hindra en positiv utveckling.⁵ Barnombudsmannen anser att den allvarliga situation som i dag råder på vissa hem kan motivera ett utrymme att kunna använda tvångsåtgärder i fler fall än i dag och att sådana åtgärder kan anses vara till barnets bästa. Befogenheterna måste givetvis vara ändamålsenligt och proportionerligt utformade – med beaktande av barns grundläggande rättigheter⁶ – och det måste finnas funktioner som ska säkerställa en korrekt och ansvarsfull tillämpning, inklusive möjligheter till överklagande samt såväl intern uppföljning som extern tillsyn. Barns erfarenheter och åsikter måste hämtas in och beaktas.

Avseende brister som uppmärksammats inom SiS uttrycker utredaren, när det gäller följsamheten till lagstiftningen om myndighetens särskilda befogenheter, att det är nödvändigt att skilja på frågor som rör lagstiftningsåtgärder och frågor som rör SiS:s tillämpning av lagstiftningen.⁷ Det är förvisso ett korrekt konstaterande, men samtidigt är problemen en del av den praktiska verkligheten och något som det är nödvändigt att förhålla sig till. De allvarliga bristerna har lyfts fram i ett flertal olika rapporter på senare år, bland annat från Justitieombudsmannen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Riksrevisionen och Statskontoret. Även om det hos SiS finns en medvetenhet om problemen och en ambition att åtgärda dem synes det tyvärr återstå en del innan tillämpningen av tvångsåtgärderna framstår som rättssäker. Det är mot den bakgrunden med stor tvekan som Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag.

⁴ Jfr artikel 19 i barnkonventionen

⁵ Jfr artikel 6 i barnkonventionen

⁶ Se bland annat artiklarna 2, 3, 6, 9, 12, 16, 19, 20, 23, 33, 37, 39 och 40 i barnkonventionen

⁷ Se avsnitt 12.9.1

Barnombudsmannen vill understryka vikten av att de särskilda befogenheterna inte utformas mindre restriktivt än vad utredaren förordat. De stora brister som uppmärksammats i fråga om SiS:s användning av vissa tvångsåtgärder innebär att behovet av att minimera riskerna för oproportionerlig eller obefogad användning av sådana åtgärder är stort. Det är således mycket angeläget att de förhållandevis stränga krav som föreslagits – exempelvis i fråga om nödvändighet och särskilda risker – kvarstår om de nya reglerna genomförs.

Barnombudsmannen vill också påminna om att barnets bästa alltid ska beaktas i det enskilda fallet när beslut fattas i tillämpningen av reglerna. Det är vidare nödvändigt att prata med barnet när en åtgärd vidtas, både om själva genomförandet och om vad som lett fram till beslutet och hur åtgärden ska kunna undvikas i framtiden.

Behovet att följa tillämpningen

I Barnombudsmannens nyligen genomförda djupintervjuer med barn och unga bland annat på SiS:s särskilda ungdomshem har många berättat om våld, kränkningar, maktmissbruk och bestraffningar från personal under tiden de varit frihetsberövade. Barns och ungas vittnesmål visar på allvarliga problem och omfattande brister på vissa SiS-hem. Brister i kompetensen och maktmissbruk från personal där de särskilda befogenheterna används på felaktigt sätt – ibland som bestraffning – inom SiS är något som återkommit under lång tid i Barnombudsmannens samtal med barn och unga.

Så här uttrycker sig en flicka:

- "Jag vill berätta om hur jag har haft det och hur jag mår, hur barn och unga blir behandlade och hoppas att min historia ska hjälpa till att det blir bättre för andra barn som kan hamna i min situation. För jag vet att inget hinner bli bättre för min del."

Ett barn på SiS berättar om hur personalen kan vara:

"Jag tror inte de kollar på hur personalen-, hur personen arbetar. Om han har erfarenhet av, eller om hon har erfarenhet av, att arbeta med ungdomar sedan tidigare eller inte. För det har hänt ganska mycket incidenter på senaste tiden här på området. Självt på min avdelning så har det skett att en personal har betett sig-, alltså det har varit mycket sexuella trakasserier och sådant. Och jag tänker alltså... I min situation, hade jag haft barn så hade jag inte kunnat gå och hålla på och bete mig-, alltså förnedra någon på ett sådant sätt."

Ett annat barn berättar om hur personalen använder sin makt:

"För att när [chefen] kommer, personalen blir änglar från ingenstans. Från ingenstans blir de änglar. Men fortfarande, [chefen] är inte här varje dag."

Det är mycket maktmissbruk här också. Om jag är personal och jag gillar inte dig som ungdom, jag kan lägga dig på XXX. Jag kan skriva något dåligt om dig. Sen nedklassas du inte."

En flicka berättar om avskildhet:

"Och en avskildhet påbörjas så fort de rör dig. Så fort de tar tag i din arm till att de har släppt dig eller till att du har kommit ut från isoleringen. Då avslutas det och de måste skriva beslut på varje sådan avskiljning. Och jag lovar, de kunde ta in mig på kvällen, de släppte ut mig åtta på morgonen. Det var timmar, man satt där i timmar fast man var lugn och inte var utåtagerande och inte bankade och inte sådant där. Men när jag fick de här besluten, då stod det att personal"

lade ner henne, hon fick gå in där, hon blev utsläppt efter 40 minuter. Och så skriver de såhär klockslag. De skriver att jag har varit där i 40 minuter, när jag har varit där i fucking 6 timmar. Alltså det var så jävla sjukt. Och till slut, för att det blev så ofta jag var där, det blev ju fasthållning, fasthållning, isolering, isolering, isolering. Det var alltså hela tiden. Och till slut slutade de skriva de här besluten. Jag vet inte om det är huvudkontoret eller vad det är, de får väl in alla beslut eller vad det är. Och är det typ, vi säger tio beslut på en vecka, då blir det oroväckande och då får de ögon på sig och det vill de inte.”

Om rumsvisitationer säger en pojke så här:

”För att om vi säger att de vill visitera dig, då måste de fatta ett beslut. Eller de vill göra rumsvisitation och alla de här grejerna. Och de maktmissbrukar det här beslutet för mycket. Och du vet, man måste ha rimlig motivation till varför. Och de här, de lägger motivationer som egentligen inte finns. De säger att någonting saknas från avdelningen. Men ingenting saknas ens från avdelningen, de lägger bara sådan motivering att de kan göra visitation och sådana grejer. Alltså därför har de ingen anledning.”

Barnombudsmannen vill mot ovanstående bakgrund särskilt framhålla det ansvar SiS har för att tillämpningen av de särskilda befogenheterna sker på ett ansvarsfullt och rättssäkert sätt. SiS ansvarar för att barn på särskilda ungdomshem garanteras en trygg och säker vård. Att ta hand om barn som samhället dittills inte lyckats hjälpa ställer höga krav på de anställda. Det är myndighetens uppgift att se till att personalen arbetar förebyggande, har rätt kompetens och att den makt som följer med rollen som anställd och möjligheterna till tvångsåtgärder inte missbrukas. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas. Det är synnerligen angeläget att tillämpningen av bestämmelserna om särskilda befogenheter fortlöpande utvärderas av SiS.⁸ Vidare måste staten som ytterst ansvarig säkerställa ett tillsynen av myndigheten är effektiv och att brister i tillämpningen åtgärdas. De lagändringar som genomförs måste, tillsammans med övriga lagstiftningsåtgärder på området, följas upp efter att de varit i kraft en tid. Barn ska medverka vid dessa utvärderingar.

Mer om Barnombudsmannens synpunkter på utredarens förslag och bedömningar

Särskilt om rätten till offentligt biträde vid överklagande

Barnombudsmannen konstaterar när det gäller möjligheten att enligt 42 § LVU överklaga olika beslut att det endast är barn under 15 år som ska ha rätt till ett offentligt biträde, 39 § fjärde stycket LVU. Detta är en brist.⁹ Barnombudsmannen anser att även barn som fyllt 15 år ska ha rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut om särskilda befogenheter. Möjligheten att överklaga tvångsåtgärder är en viktig del av barnets rättssäkerhet och ett biträde skapar bättre förutsättningar att kunna utnyttja klagorätten och få till stånd en prövning av ett besluts riktighet.¹⁰ Dessutom bör en rätt till biträde vid överklagande övervägas även för den som avtjänar sluten ungdomsvård.

⁸ Jfr även avsnitt 11.2.3

⁹ Jfr även artikel 37(d) i barnkonventionen

¹⁰ Jfr SOU 2023:40 avsnitt 9.4.3

5 Avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att införa en möjlighet att besluta om avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl på särskilda ungdomshem.

Barnombudsmannen tillstyrker vidare att tillämpningsområdet ska vara begränsat. Det är viktigt att möjligheten utnyttjas med restriktivitet och inte slentrianmässigt, exempelvis vid personalbrist. SiS måste säkerställa att det vid tillämpningen alltid görs en noggrann bedömning av risker och nödvändigheten av åtgärden. Det är vidare angeläget att det alltid görs en noggrann bedömning av behovet av att den som omfattas av åtgärden står under uppsikt av personal. Bland barnen på SiS-hemmen finns det många som exempelvis lider av psykisk ohälsa och trauman, och för vilka isolering kan vara mycket påfrestande.

6 Elektronisk övervakning

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen att tillåta elektronisk övervakning dels för att övervaka villkor om var ett barn ska befinna sig under vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet, dels för övervakning inom det särskilda ungdomshemmet av ett barn som avtjänar slutet ungdomsvård.

Barnombudsmannen bedömer att det är positivt och en bra förberedelse för återanpassningen i samhället att barnen kan ges ett ökat mått av frihet och tillfälle till fler utvistelser.

Barnombudsmannen tillstyrker vidare att tillämpningsområdet ska vara begränsat. Det är viktigt att elektronisk övervakning av barn utanför det särskilda ungdomshemmet inte kan beslutas slentrianmässigt. Såsom utredningen förordar bör sådan övervakning används just för att möjliggöra utvistelser för barn som annars inte skulle ha tillåtits att vistas utanför hemmet på egen hand. Vidare är det angeläget att inte heller elektronisk övervakning av barn som avtjänar slutet ungdomsvård beslutas slentrianmässigt, utan att alltid det görs en omsorgsfull säkerhets- och riskbedömning.

7 Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning

Barnombudsmannen instämmer i bedömningen att möjligheterna att genomföra ytlig kroppsbesiktning på särskilda ungdomshem inte bör utökas.

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen om utökade möjligheter till kroppsvisitation på särskilda ungdomshem för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, samt i samband med transport utanför det särskilda ungdomshemmet, om det behövs för kontroll av att barnet inte bär på sig något som kan äventyra ordningen eller säkerheten under transporten.

Barnombudsmannen tillstyrker vidare att tillämpningsområdet ska vara begränsat. Det är viktigt att beslut om kroppsvisitation föregås av en bedömning av nödvändigheten eller behovet av åtgärden, och att åtgärden inte används i oproportionerlig omfattning eller görs mer ingående än vad som krävs i den aktuella situationen.

8 Rumsvisitation

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att möjligheterna att genomföra rumsvisitationer på särskilda ungdomshem utökas, dock med undantag för när det gäller barn och unga som vårdas med stöd av 2 § LVU eller i frivilliga former. Barnombudsmannen anser inte att det är rimligt att bostadsrummet för barn som vårdas på grund av brister i hemförhållandena eller på frivillig väg ska kunna

undersökas rutinmässigt utan att det finns en misstanke om att barnet innehar otillåten egendom.¹¹

Barnombudsmannen tillstyrker vidare att tillämpningsområdet ska vara begränsat. Det är viktigt att beslut om rumsvisitation föregås av en noggrann bedömning av behovet och nödvändigheten av åtgärden, och att åtgärden inte används i oproportionerlig omfattning. Det förtjänar att särskilt påminnas om att många av de barn som svarat på utredarens enkätundersökning upplever rumsvisitationer som påfrestande och att rummet efter genomförd kontroll har varit stökigt eller i oordning. Det är angeläget att SiS säkerställer att – såsom framgår av lag – all den hänsyn som omständigheterna medger iakttas vid visitationen, och att bostadsrum återställs av personalen efteråt.

9 Allmän inpasseringskontroll

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om allmän inpasseringskontroll på särskilda ungdomshem.

Barnombudsmannen vill framhålla att när det handlar om barn som ska passera in, t.ex. yngre syskon till någon som vistas på ett SiS-hem, kan särskild hänsyn behöva tas när en kroppsvisitation ska genomföras.

10 Övriga frågor

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen om att ett säkerhetsrekvisit ska införas i ytterligare bestämmelser, att ett förtydligande tillägg införs i proportionalitetsbestämmelsen i lagen om slutna ungdomsvård, att det införs en skyldighet för SiS att underrätta IVO om vissa beslut om myndighetens särskilda befogenheter och att SiS ges ett utökat bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter angående lagen om verkställighet av slutna ungdomsvård. Barnombudsmannen vill särskilt påminna om att barn måste göras delaktiga vid framtagande av föreskrifterna.

11 Åtgärder för att motverka eller begränsa risker för skadeverkningar

Barnombudsmannen instämmer i utredarens bedömning att SiS bör överväga åtgärder för att motverka eller begränsa risker för skadeverkningar.

Barnombudsmannen vill betona att det är nödvändigt att SiS vidtar åtgärder för att säkerställa att tvångsåtgärder på särskilda ungdomshem alltid *genomförs* på ett sätt som motverkar eller begränsar riskerna för skada eller olägenheter för de barn som omfattas av åtgärderna. Användning av befogenheter får inte innebära övergrepp på barnen. SiS måste också säkerställa att lämpliga åtgärder används för att *motverka eller begränsa riskerna* för att barn tar skada vid användningen av de särskilda befogenheterna, så kallade kompensatoriska åtgärder. Barnombudsmannen vill dessutom understryka nödvändigheten av att SiS även sätter in insatser för att stävja ett eventuellt negativt beteende som en tvångsåtgärd är avsedd att skydda mot; alltså att försöka se till och arbeta med orsaker till beteenden som kan ligga till grund för sådana beslut.¹² Att SiS:s personal har rätt utbildning för sina arbetsuppgifter är grundläggande. Förutom att god kompetens många gånger i sig minskar behovet av tvång bör det också minska risken för onödig eller felaktig användning av sådana åtgärder.

Som framgår ovan anser Barnombudsmannen också att det är absolut nödvändigt att följa upp lagstiftningen som reglerar tvångsåtgärder på särskilda ungdomshem och dess tillämpning.

¹¹ Jfr artikel 16 i barnkonventionen

¹² Jfr artikel 6 och 40 i barnkonventionen

Beslut har fattats av barnombudsmannen Juno Blom. Föredragande i ärendet har varit juristen Magdalena Wikstrand Danelius. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Erik Henriksson, chefsjuristen Tove Björnheden och biträdande avdelningschefen Martina Blombergsson deltagit.

Juno Blom
Barnombudsman