

Socialdepartementet

Remissvar över Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem – slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter (Ds 2024:26)

Ju2024/01907

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över promemorian **Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem – slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter (Ds 2024:26)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet delar utredningens uppfattning att det är av yttersta vikt att de som tvångsvårdas eller verkställer sina straff inom Statens institutionsstyrelses (SiS) verksamhet vistas i en miljö där de är trygga och säkra. Barn och vuxna som befinner sig på SiS hem för ungdoms- och missbruksvård är i en utsatt situation och far illa om de inte får adekvat vård och behandling. De behöver vård i en drogfri, säker och stimulerande miljö för att minska risken för återfall i brott, missbruk eller annat socialt nedbrytande beteende. Det i särklass mest effektiva verktyget för att åstadkomma detta är en tillräcklig, kompetent och närvarande personalstyrka som kan tillgodose de intagnas behov av behandling, stöd och trygghet. Detta är väl belagt i forskning och bekräftas av personalens och de

intagnas erfarenheter.¹ Det ligger också i linje med de rekommendationer Sverige fått från FN:s kommittéer för mänskliga rättigheter.² Det är därför högst anmärkningsvärt att direktiven liksom utredningsarbetet ensidigt fokuserat på tvångs- och begränsningsåtgärder, som varken är lika ändamålsenliga eller i linje med Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Mot denna bakgrund:

- **Avstyrker** institutet utredningens förslag om utökade möjligheter till avskiljning av ordnings- och säkerhetsskäl. Förslaget står i strid med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och är inte i linje med de rekommendationer Sverige har fått av FN:s övervakningskommittéer för mänskliga rättigheter. Därtill är det olämpligt att utöka möjligheterna till tvångs- och begränsningsåtgärder givet den allvarliga kritik om otillåten användning av sådana åtgärder inom SiS verksamhet som framförts av bland annat Riksdagens ombudsmän (JO), Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och civilsamhället.³
- **Avstyrker** institutet även förslagen om utökade möjligheter till kroppsvisitation och rumsvisitation då risken för godtycklig användning i strid med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och barnkonventionen är påtaglig.
- Är institutet **positivt till** ansatsen att med hjälp av elektronisk övervakning möjliggöra fler utevistelser och fler placeringar på hem med lägre säkerhetsklass.
- Anser institutet att **rättighetsanalysen är bristfällig**. Analysen bygger på en förenklad uppdelning mellan lag och praktik, och den saknar en

¹ Institutet utvecklar stödet för dessa nedan under rubriken ”Kompetens och ändamålsenliga lokaler”.

² Se till exempel FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2024) Sammanfattande slutsatser om Sveriges kombinerade andra och tredje periodiska rapport, CRPD/C/SWE/CO/2-3, den 24 mars 2024, para 33(a) och 34(a); och FN:s kommitté för barnets rättigheter (2023) Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7, den 7 mars 2023, para. 23(a), 44, och 45(f). Se även nedan, avsnitt Mänskliga rättigheter är mer än en målsättning.

³ JO (2024) Nationellt besöksorgan – NPM - Rapport från verksamheten 2023, s. 32-38; IVO (2023), Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022. Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345, s. 20ff; och Barnrättsbyrån (2024) Avskiljningar, våld och missförhållanden inom SiS ungdomsvård 2023.

djupgående diskussion om alternativen till tvång samt risken för diskriminering.

I avsnitten nedan redogör institutet för skälen till vårt ställningstagande.

Institutets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

Förslaget om avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl (kapitel 5)

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att införa nya möjligheter till tillfällig avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl på SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem.

Mänskliga rättigheter är mer än en god målsättning

Förslagen om nya möjligheter till avskiljning står i strid med artikel 37(c) tolkad tillsammans med artikel 3 om barnets bästa i barnkonventionen, och är inte i linje med de rekommendationer Sverige fått från FN:s kommitté mot tortyr, FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN:s funktionsrättskommitté), vilket utredningen också noterar. Förra året uttryckte FN:s funktionsrättskommitté oro över att tvångs- och begränsningsåtgärder är så vanligt förekommande på institutioner för barn och vuxna med funktionsnedsättning och rekommenderade Sverige att förbjuda användning av sådana åtgärder.⁴ FN:s barnrättskommitté framförde liknande kritik 2023. Kommittén var djupt oroad över isoleringen av intagna barn och rekommenderade Sverige att omedelbart upphöra med denna praxis, samt att i lag förbjuda isolering och avskiljning av barn i alternativa omvårdnadsmiljöer.⁵

⁴ FN:s funktionsrättskommitté (2024), para 33(a) och 34(a).

⁵ FN:s barnrättskommitté (2023), para. 23(a), 44, och 45(f).

Båda kommittéerna underströk också vikten av att satsa på kompetensutveckling för personalen för att förebygga att våldsamma situationer uppstår.⁶

Utredningen väljer att gå emot rekommendationerna med argument om att det visserligen är en god målsättning att förbjuda avskiljningar av barn, men att FN-kommittéernas rekommendationer inte är bindande och att det är orealistiskt att avskaffa möjligheten att använda tvång.⁷ Institutet anser att detta är en mycket problematisk ingång i de frågor som utredningen har haft att hantera. Regler om mänskliga rättigheter, inklusive barnkonventionen, tolkas inte bara utifrån ordalydelsen i enskilda artiklarna utan även med beaktande av syftet med artikeln i fråga och sedd i sitt sammanhang. Konventionen ska med andra ord ses som en helhet.⁸ Frågan om utredningens förslag om nya möjligheter till avskiljande är förenliga med barnkonventionen kan därför inte bedömas enbart utifrån ordalydelsen i artikel 37 (c), som skyddar frihetsberövade barns rätt att behandlas humant, med respekt för deras värdighet, och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Denna regel ska tolkas i enlighet med principen om barnets bästa i artikel 3 i barnkonventionen, artikel 6 om barnets rätt till utveckling, artikel 19 om barns rätt till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, vanvård och försumlig behandling, och artikel 24 om rätt till bästa möjliga hälsa. Med hänsyn till risken för överanvändning och de negativa effekter avskiljning har på barns barn och ungas psykiska och fysiska hälsa – inte minst för barn och unga med funktionsnedsättningar, vilka utgör en majoritet av de barn som vårdas på SiS hem för ungdomsvård – kan institutet inte dela utredningens bedömning att förslaget är förenligt med barnets bästa.

Därtill har FN-kommittéernas allmänna kommentarer och rekommendationer med tiden fått en stark ställning som tolkningsstöd vid tolkning av konventioner om mänskliga rättigheter. Regeringen har också uttalat att allmänna kommentarer och rekommendationer utgör ett viktigt stöd och kan ge vägledning vid tolkning och tillämpning av konventionsåtaganden i Sverige.⁹ Barnkonventionen gäller som svensk lag sedan 1 januari och ska, som nämnts ovan, tolkas i enlighet med

⁶ FN:s funktionsrättskommitté (2024), para. 34(a); FN:s barnrättskommitté (2023), para. 29(b).

⁷ Ds 2024:26, s. 417.

⁸ Wienkonventionen om traktaträtten, 23 maj 1969, 1155 UNTS. 331, artiklarna 31–32; Ds 2019:23, s. 21.

⁹ Prop. 2017/18:186, s. 84.

Wienkonventionen om traktaträtten. Vad gäller rekommendationerna till Sverige om att avskaffa möjligheten att avskilja barn ska de också förstås mot bakgrund av att kommittéerna fått information om precis de missförhållanden som råder på flera SiS-hem och den ökade och emellanåt lagstridiga användningen av avskiljningar.¹⁰ Att under sådana förhållande lämna förslag i strid med flera FN-kommitteers samstämmiga rekommendationer är anmärkningsvärt.

Kompetens och ändamålsenliga lokaler

Det mest effektiva verktyget för en trygg miljö i SiS institutioner för ungdomsvård är en tillräcklig, kompetent och närvarande personalstyrka som kan tillgodose de intagnas behov av behandling, stöd och trygghet.¹¹ Personalens sätt att interagera med barnen och ungdomarna har stor påverkan på frekvensen av tvångsingripanden.¹² På ungdomshem med hög personaltäthet, erfaren personal och låg personalomsättning förekommer färre avskiljningar och tvång.¹³

Våld och aggressivt beteende bottnar ofta i frustration som uppkommer i vardagssituationer på hemmen.¹⁴ Tristess, rigida och svårbegripliga regler, den oförutsägbarhet som karakteriserar vården, och konflikter mellan barnen och

¹⁰ Institutet för mänskliga rättigheter (2024), Kompletterande information till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning - Inför den andra och tredje granskningsprocessen avseende Sverige 2024, s. 24; Funktionsrätt Sverige med medlemsorganisationer (2024), Andra alternativrapporten om genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i Sverige, para. 27; Unicef, Barnrättsbyrån, Rädda barnen m.fl. (2022), 92: nd Session: Written statement from Civil Society in Sweden to the UN Committee on the Rights of the Child prior to Sweden's session on 16-17 of January, 2023; Barnrättsbyrån, Bris, Civil rights defenders m.fl. (2020), Sweden - List of issues submissions consolidated from Swedish civil society organisations working with child rights, s. 28–29.

¹¹ Samma budskap lämnades i institutets yttrande över delbetänkandet Avskildhet i dygnsvilan (Ds 2024:7), dnr. 3.2.1-315-2024. Se även institutets yttrande över promemorian Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem (Ds 2023:20), dnr. 1.1.2–344/2023.

¹² Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) (2023), Förstudie avseende alternativa metoder till tvångsätgärder – Rapport till Socialdepartementet, s. 12 och 20–21; Engström et al (2023) Tvångsvårdade ungdomars erfarenheter av personalens bemötande vid SiS- och BUP-institutioner, SiS rapportserie *Institutionsvård i fokus*, nr 2 2023.

¹³ IVO (2023), Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022. Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345, s. 31f.

¹⁴ Engström et al (2023); Pettersson (2021), Att uppleva, motverka och hantera konflikter inom tvångsvård och arbetet med Trygghetsplaner, SiS rapportserie *Institutionsvård i fokus*, nr 6 2021, s. 51

ungdomarna är vanliga orsaker till frustration. Både personal och de unga har också efterlyst möjligheter att separera placerade barn och unga rumsligt för att arbeta individuellt eller i mindre grupper, utan att för den skull låsa in dem i deras bostadsrum och på så sätt omöjliggöra allt socialt umgänge.¹⁵ Även JO har pekat på allvarliga brister i lokalerna som påverkar trygg- och säkerheten negativt, och föranleder mer tvång.¹⁶

Majoriteten av barn och unga som vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) har också funktionsnedsättningar och behov av anpassningar i miljön och bemötandet från personalen. Tre av fem har ADHD, och en av fem autismspektrumtillstånd.¹⁷ Samtidigt har knappt fyra procent av avdelningspersonalen på SiS ungdomshem utbildning i dessa former av funktionsnedsättningar och hur man stöttar dem och undviker onödiga konflikter.¹⁸ Mot denna bakgrund och givet att tvång aldrig ska användas för att kompensera för bristande kompetens eller resurser i övrigt, framstår det som mer angeläget att åstadkomma en kompetenshöjning än att införa mer tvångsmedel.¹⁹ Kompetensutveckling, anpassning av lokaler, och liknande åtgärder ligger också i linje med rekommendationer från bl.a. FN:s barnrättskommitté, Riksrevisionen och IVO.²⁰

Bristfällig proportionalitetsavvägning

Institutet ifrågasätter inte att det kan finnas ett behov att separera ungdomar om en upploppssituation uppstår. Vad den nya bestämmelsen tillför är att ge

¹⁵ Nölbeck et al (2024) Den fysiska miljöns betydelse för ungdomar som vårdas inom de särskilda ungdomshemmen - En populärvetenskaplig sammanfattning av ett forskningsprojekt som genomfördes 2017–2021, SiS rapportserie *Institutionsvård i fokus*, nr 1 2024, s. 56f och 77.

¹⁶ JO (2024), s. 32ff.

¹⁷ SiS (2023) PM Resultatredovisning: Kartläggning av psykiatriska vårdbehov bland barn och ungdomar inom SiS år 2022, s. 13 och 20.

¹⁸ Riksrevisionen (2024), SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga, RiR 2024:7, s. 45.

¹⁹ Ds 2024:26, s. 105.

²⁰ Se noterna 5 och 6, samt Riksrevisionen (2024) och IVO (2023).

personalen möjlighet att stänga in alla ungdomar på sina rum *oavsett* om de deltagit i den situation som föranleder ingripandet eller inte.

Avskiljning innebär en begränsning av rörelsefriheten som måste ha stöd i lag, tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet ifråga, och vara proportionerliga.²¹ Vid en proportionalitetsavvägning ska behovet av åtgärden och dess positiva effekter vägas mot den rättighetsinskränkning som följer av åtgärden och dess negativa effekter för rättighetsbäraren. Ändå konstaterar utredningen utan närmare diskussion att den föreslagna regeln om avskiljning är proportionerlig.²² Läsaren får anta att det är argumentationen om att avskiljningen gäller en begränsad grupp (barn och ungdomar som vårdas på läsbar enhet), att den pågår under relativt kort tid (max tre timmar), och att den ska ske på ungdomens bostadsrum eller annan lämplig plats som ligger till grund för bedömningen.²³ Att avskiljningen äger rum på den unges rum, där det finns viss möjlighet till förströelse, medför, enligt utredningen, att risken för isoleringseffekter och andra skadeverkningar är låg.²⁴

Institutet kan inte hålla med om detta. Att vara inlåst under tre timmar kan upplevas som länge och ha skadliga effekter på hälsa och välmående. Dessutom kan personalen besluta om ny avskiljning om det efter att avskildheten upphört uppkommer en ny situation på avdelningen; det finns ingen karenstid mellan avskiljningarna. Bland de ungdomar som utredningen tillfrågat om sina åsikter är en klar majoritet (57–58 procent) negativa till en sådan bestämmelse och anger som skäl att det skulle medföra känslor av instängdhet, ensamhet, panik, stress eller otrygghet, samt att det skulle upplevas som en orättfärdig kollektiv bestraffning.²⁵ I praktiken är en avskiljning ofta förenad med ett fysiskt ingripande, när personal ska föra ett barn eller en ungdom till den plats där hen ska vara i avskildhet. Flera aktörer har slagit larm om att unga utsatts för

²¹ Regeringsformen (RF) 2 kap. 20–21 §§; Europakonventionen, artikel 5.

²² Ds 2024:26, s. 406.

²³ Se diskussionen i avsnitt 5.5.3, ds 2024:26.

²⁴ Ds 2024:26, s. 117.

²⁵ Bland de som vårdas enligt LVU är 58 procent negativa, och bland de som verkställer slutna ungdomsvård är motsvarande siffra 57 procent. Ds 2024:26, s. 89–99.

fasthållningar och grepp som varit mycket smärtsamma och orsakat fysiska skador och blåmärken.²⁶ De långsiktiga effekterna av att bli föremål för och bevittna fysiska ingripanden och tvång inom institutionsvården utreds för närvarande av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).²⁷ Även om kritik främst riktat sig mot SiS ungdomshem, har bland annat JO också framfört allvarlig kritik mot användning av avskiljning inom LVM-vården.²⁸ Mot denna bakgrund ifrågasätter institutet utredningens slutsats att de nya möjligheterna till avskiljning är proportionerliga.

Bristen på balans mellan mål och medel är än tydligare i förhållande till barn och unga som i slutet av sin verkställighet av sluten ungdomsvård är placerade på öppen avdelning. Utredningen noterar att det ”endast mycket sällan” antas finnas behov av åtgärden.²⁹ Ändå landar utredningen i att förslaget bör omfatta denna grupp med hänvisning till att ”det rör sig dock om en och samma verkställighetsform”, och att den möjlighet till begränsningar i rörelsefriheten som finns enligt LVU saknas i förhållande till barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård på öppen avdelning. Utredningen tillägger att om en ny ordning för unga lagöverträdare införs, finns motsvarande möjligheter till avskiljning inom Kriminalvården.³⁰ Dessa skäl måste emellertid vägas mot att ingreppet i rätten till frihet är relativt stort.³¹ Hänsyn måste också tas till risken för överanvändning liksom till barn och ungas rätt att under den senare delen av verkställigheten förberedas för ett liv i frihet.³² Utslussningsverksamheten är ett viktigt led i

²⁶ IVO (2023); JO (2022), Initiativ om hur Statens institutionsstyrelse använder de särskilda befogenheterna avskiljande och vård i enskildhet, dnr. 2802-2020; JO (2019) Allvarlig kritik mot Statens institutionsstyrels ungdomshem Tysslinge för att personalen i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet, dnr. 6774-2017; JO (2019) Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Långanäs, den 22–24 oktober 2019, dnr. O57-2019; Barnrättsbyrån (2024) och (2021) ’... och jag kunde inte andas’ – En granskning av våld mot barn på de statliga ungdomshemmen.

²⁷ SBU, Alternativa metoder till tvångsåtgärder, SBU 2023/1016.

²⁸ JO (2022) Allvarlig kritik mot Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Fortunagården för brister vid användandet av särskilda befogenheter, dnr 10572-2021.

²⁹ Ds 2024:26, s. 100.

³⁰ Ibid.

³¹ Skyddet för rätten till frihet och att inte utsättas för godtyckliga frihetsberövanden återfinns bland annat i Europakonventionen (artikel 5), FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 10) och barnkonventionen (artikel 37(b)).

³² Barnkonventionen, artikel 40.1. Avseende risken för överanvändning, se kritiken i noterna 3, 10 och 54.

återanpassningsprocessen och kan även minska de negativa effekter inlåsning har på de berördas liv och hälsa. Studier visar också att ungdomar som vistas i öppnare former under slutet av verkställigheten återfaller i mindre utsträckning i brott jämfört med de som skrivs ut från slutan avdelning, vilket framför allt gäller för återfall i mer allvarlig brottslighet.³³ Även detta talar, enligt institutet, emot att införa fler tvångs- och begränsningsåtgärder på de öppna avledningarna och på så sätt göra dem mindre öppna och mer fängeslik.

Förslagen om utökade möjligheter till elektronisk övervakning (kapitel 6)

Institutet **ser positivt på** ansatsen att med hjälp av elektronisk övervakning möjliggöra fler utevistelser för barn och unga som tvångsvårdas med stöd av 3 § LVU och fler placeringar av de som avtjänar slutan ungdomsvård på hem med mindre ingripande övervakning och kontroll än vad som annars varit möjligt. Frihetsberövande är ett stort intrång i rätten till frihet och till privatliv. För att minska skadeverkningarna av inlåsningen är det viktigt att i så stor utsträckning som möjligt tillåta gemenskap, meningsfulla aktiviteter, utevistelser, och att barn och unga har kontakt med familj och andra som betyder mycket för dem.³⁴ Åtgärden ger också bättre möjligheter till återanpassning i samhället.

Förslaget innefattar ett visst mått av valfrihet eftersom elektronisk övervakning förutsätter samarbete i praktiken. Det barn eller den ungdom som vårdas enligt LVU och som inte vill bära den tekniska utrustning som behövs för elektronisk övervakning slipper, med följderna att utevistelsen inte kan genomföras. Några andra konsekvenser kan inte bli aktuella.³⁵ Detta talar för att inskränkningen i den personliga integriteten är relativt liten.³⁶

³³ Pettersson (2023), Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutan ungdomsvård, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2023:9; och Pettersson (2017), Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till slutan ungdomsvård: Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott?, SiS rapportserie *Institutionsvård i fokus*, nr 8 2017.

³⁴ Ibid. Se även FN:s barnrättskommitté (2019), Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, para. 94–95.

³⁵ Ds 2024:26, s. 422.

³⁶ RF 2 kap. 6 §; Europakonventionen, artikel 8; barnkonventionen, artikel 40.2(vii).

Mot bakgrund av de rapporter om olaglig användning av tvångs- och begränsningsåtgärder inom SiS verksamheter, vill institutet ändå peka på risken för slentrianmässig användning av denna form av övervakning; att fotboja sätts som villkor för utevistelser som tidigare tillåtits utan sådan övervakning. Institutet vill därför understryka vikten av uppföljning och tillsyn för att säkerställa att åtgärden tillämpas i enlighet med förslagets intentioner.

Förslagen om utökade möjligheter till kroppsvisitation (avsnitt 7.6.3)

Institutet avstyrker förslagen om utökade möjligheter till kroppsvisitation på SiS hem för unga respektive personer med missbruksproblem eftersom kroppsvisitation innebär ett alltför stort intrång i den personliga integriteten och risken för godtycklig tillämpning av åtgärden blir alltför stor.

Redan idag har personal möjlighet att kroppsvisitera samma grupp som omfattas av förslaget – det vill säga personer som vårdas med stöd av LVM, och barn och unga som vårdas på en låsbar enhet med stöd av 3 § LVU eller avtjänar slutna ungdomsvård - vid misstanke om att hen har otillåten egendom på sig.³⁷ Förslaget innebär att personalen får vidta sådana åtgärder även utan konkret misstanke om att den berörda individen har otillåtna föremål på sig. I utredningen beskrivs situationen att personal har kännedom eller misstankar om att otillåtna föremål finns på ungdomshemmet, men saknar konkreta misstankar i förhållande till ett specifikt barn eller ungdom.³⁸ Tanken verkar vara att alla ska kunna visiteras i en sådan situation tills personalen hittat det farliga föremålet eller uteslutit att någon som placerats på hemmet bär ett sådant på sig. En annan situation som nämns är att ett barn eller en ungdom haft besök av anhöriga eller vänner.³⁹ Genom utredningens förslag sänks således tröskeln för kroppsvisitation markant, och därmed ökar också risken för godtycklighet i tillämpningen.

Kroppsvisitation innebär ett intrång i den personliga integriteten såsom den skyddas i regeringsformen och internationella åtaganden om mänskliga

³⁷ 17 § LVU, 15 § lagen om (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård (LSU) och 32 § LVM.

³⁸ Ds 2024:26, s. 215.

³⁹ Ibid., s. 216.

rättigheter.⁴⁰ Sådana ingrepp är tillåtna om de tjänar ett legitimt syfte, är nödvändiga och proportionerliga, samt utförs på ett sätt som respekterar den unges värdighet och integritet.⁴¹ Enligt Europadomstolen strider rutinmässiga och slumpvisa kroppsvisitationer, där myndigheterna inte har kunnat visa på ett tydligt behov av åtgärden, mot artikel 8 och i allvarigare fall mot artikel 3 i Europakonventionen.⁴² Detta, sammantaget med risken för godtycklighet i tillämpningen gör att institutet avstyrker förslaget.

Institutet tillstyrker emellertid förslaget att beslut om kroppsvisitation och yttlig kroppsbesiktning av personer som vårdas med stöd av LVM ska bli möjliga att överklaga till förvaltningsdomstol. Detta stärker rättssäkerheten för de som berörs och ligger också i linje med Europadomstolens praxis.⁴³

Rumsvisitation (kapitel 8)

I likhet med argumentationen ovan om kroppsvisitation avstyrker institutet förslagen om utökade möjligheter till rumsvisitation med hänvisning till att risken för godtycklig tillämpning av regelverket blir alltför stor.

Idag har personal som arbetar inom ungdoms- och missbruksvården möjlighet att genomföra rumsvisitationer ”om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen”.⁴⁴ Det krävs inte någon konkret misstanke mot en utpekad person. Utredningen vill sänka kraven på konkretion ytterligare och tillåta slumpmässiga och rutinmässiga rumsvisitationer. Någon form av skäl ska fortfarande krävas. Som exempel på tillräckliga skäl för rumsvisitation på SiS ungdomshem nämns ”allmänna misstankar om eller särskilda risker för att otillåtna föremål förekommer på en avdelning”, och att det på avdelningen vistas

⁴⁰ RF 2 kap. 6 §; Europakonventionen, artikel 8; barnkonventionen, artiklarna 16 och 37(c).

⁴¹ Europadomstolen, *Dejneke mot Polen*, dom 1 juni 2017, ansökan nr. para. 70–71; *Rotb mot Tyskland*, dom 22 oktober 2020, ansökningar nr 6780/18 och 30776/18, para. 64–69

⁴² Europadomstolen, *Van der Ven mot Nederländerna*, dom 4 februari 2003, ansökan nr. 50901/99, para. 60–63, och *Dejneke mot Polen*, para. 75–76. Utredningen noterar detta på s. 182.

⁴³ *Dejneke mot Polen*, para. 75.

⁴⁴ 17 b § LVU, 15 § LSU och 32 b § LVM

”unga med höga risker vad gäller ordningen och säkerheten”.⁴⁵ En så låg tröskel för ingripande ger enligt institutet personalen mer eller mindre fria händer att besluta om rumsvsitation. Detta är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt och mot bakgrund av den allvarliga kritik om missbruk av de särskilda befogenheterna som beskrivits ovan.⁴⁶

Rumsvsitation innebär en inskränkning i rätten till respekt för privatlivet.⁴⁷ Sådana ingrepp måste bland annat vara förankrade i lag och tjäna ett legitimt syfte.⁴⁸ Syftet med dessa krav är att motverka godtycklighet av offentlig maktutövning. Då kan inte kriterierna vara så öppet formulerade att rumsvsitation mer eller mindre under alla omständigheter går att rättfärdiga enligt nationell rätt. Den nationella rätten måste bjuda motstånd mot godtycklighet. Detta är av särskilt vikt om den ska tillämpas i en kontext där de som utövar makt, av olika skäl, tidigare har missbrukat sina befogenheter.

Allmän inpasseringskontroll (kapitel 11)

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att besluta om allmän inpasseringskontroll på särskilda ungdomshem med förhöjd säkerhetsnivå. I rättighetsanalysen av förslaget lyfts Europarådets rekommendation om unga lagöverträdare.⁴⁹ Enligt regel 89(3) får besökare till frihetsberövade endast visiteras om det finns en rimlig misstanke att de bär något på sig som kan äventyra säkerheten. Som utredningen skriver är ett allmänt krav på kroppsvisitation inte förenligt med denna regel, eftersom någon prövning av visitationsbehovet inte sker i det enskilda fallet.⁵⁰ Av kommentaren till Europarådets rekommendation framgår emellertid att användning av metalldetektorer och liknande former av ”non-contact surveillance” inte

⁴⁵ Ds 2024:26, s. 274 och 438. Inga ytterligare exempel lyfts fram i förhållande till de som vårdas enligt LVM.

⁴⁶ Se noterna 3, 10 och 54.

⁴⁷ Europakonventionen, artikel 8, barnkonventionen, artikel 16, och funktionsrättskonventionen, artikel 22.

⁴⁸ Europakonventionen, artikel 8(2).

⁴⁹ Europarådets ministerkommitté, Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures.

⁵⁰ Ds 2024:26, s. 446.

omfattas av regeln.⁵¹ Institutet anser därför att *om* förslaget om allmän inpasseringskontroll införs, ska kontrollen av besökare till barn och unga på SiS-hem genomföras med metalldetektorer eller liknande, vilket också ligger i linje med utredningens förslag.

Rättighetsanalysen (kapitel 12)

Lagstiftningen angående tvångsvård och verkställighet av straff för barn och unga har genomgått omfattande förändringar den senaste tiden, i repressiv riktning. De särskilda ungdomshemmen blir mer fängeselika, och utredningens förslag bidrar till denna utveckling. Inte minst de särskilda befogenheterna har ökat dramatiskt. Utvecklingen illustreras i lagstiftningen där den ursprungliga § 15 som tillät personal att hindra barn och unga från att avvika och skada andra nu har fått sällskap av 22 nya bestämmelser – §§ 15(a) till 15(q) – om olika tvångs- och begränsningsåtgärder. Institutet delar därför utredningens inställning att det är viktigt att analysera de föreslagna lagstiftningsåtgärdernas kumulativa effekter, det vill säga den samlade effekt som uppstår när dessa åtgärder samverkar med varandra.⁵² Institutet anser emellertid inte att utredningen fullföljer sin ansats. Den diskussion som förs är förenklad och saknar diskrimineringsperspektiv.

Utredningens åtskillnad mellan lagförslagets ordalydelse och tillämpning i praktiken är alltför förenklad. Syftet med regler om mänskliga rättigheter är att tillhandahålla ett reellt skydd mot vissa typer av kränkningar. Detta skydd ska vara ändamålsenligt och effektivt i praktiken. Europadomstolen uttrycker detta i sin praxis i det välkända citatet ”The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective”.⁵³ Att svensk lagstiftning är förenlig med ordalydelsen av olika konventionsrättigheter är således bara en del, även om det är en viktig del, av ett effektivt skydd för de mänskliga rättigheterna. Därutöver krävs informations- och utbildningsinsatser, effektiv tillsyn och lämpliga rättsmedel för att garantera

⁵¹ Europarådets ministerkommitté, europeiska kommittén för brottsfrågor, Draft commentary to the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, CM(2008)128-add 1, avsnitt E.13.2.

⁵² Ds 2024:26, s. 382, 364 och 450f.

⁵³ Europadomstolen, *Airey mot Irland*, 9 oktober 1979, ansökan nr. 6289/73, para. 24.

att regelverket efterlevs i praktiken. De rapporter om olaglig tvångsanvändning och bristande kunskap bland personal om vilka befogenheter de har understryker vikten av en analys om de intagnas möjligheter att åtnjuta sina rättigheter i praktiken.⁵⁴

Analysen saknar också en djupare diskussion om alternativen till utökade möjligheter till tvång för att upprätthålla ordning och säkerhet. Institutet har redan pekat på detta i relation till förslaget om utökade möjligheter till avskiljning. Tvångs- och begränsningsåtgärder, vilka alltid utgör en inskränkning i de berördas rättigheter, får bara användas om det är nödvändigt för att uppnå ett visst mål. Mindre ingripande alternativ ska ha visat sig vara fruktlösa. Likväl saknas en diskussion om alternativen i utredningen. I slutet av rättighetsanalysen nämns ett antal åtgärder som, enligt utredningen, ska vidtas i kombination med de nya möjligheterna till tvång, visitationer och avskiljning.⁵⁵ Här nämns åtgärder som ökade möjligheter till differentiering av barn, unga och intagna, lokalanpassningar, dynamiskt säkerhetsarbete (motiverande samtal och relationsskapande insatser), kompetensutveckling, och alternativa metoder och arbetssätt till tvångsåtgärder. Institutet efterlyser en analys av i vilken utsträckning denna typ av åtgärder är tillräckliga för att komma till bukt med ordnings- och säkerhetsproblemen på SiS.

Utredningens konstaterande att dess förslag inte utgör diskriminering bygger på en bristfällig förståelse av vad diskrimineringsförbudet i internationell rätt om mänskliga rättigheter innebär.⁵⁶ Utredningen menar att så länge förslagen är allmänt formulerade och inte riktar sig till en viss grupp saknas skäl att anta att förslagen strider mot diskrimineringsförbudet.⁵⁷ Detta resonemang är möjligen korrekt i relation till förbudet mot direkt diskriminering. Diskrimineringsförbuden i Europakonventionen, barnkonventionen och funktionsrättskonventionen omfattar emellertid även indirekt diskriminering,

⁵⁴ Se, exempelvis, JO (2024), IVO (2023), Riksrevisionen (2024), och Barnrättsbyrån (2024) och (2021).

⁵⁵ Ds 2024:26, s. 543.

⁵⁶ Se till exempel utredningen sidorna 408, 411, 426 och 440.

⁵⁷ Ibid.

vilket innebär att även lagregler som formellt sett gäller alla, men som i praktiken särskilt missgynnar en viss grupp, omfattas av förbudet mot diskriminering.⁵⁸

Vi vet att flickor, framför allt yngre flickor, oftare är föremål för avskiljning än pojkar.⁵⁹ Barn och unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar utsätts också för tvång i högre grad än jämnåriga utan funktionsnedsättning. Vi vet också att pojkar och flickor med vissa diagnoser och funktionsnedsättningar kan ha särskilt svårt att hantera isolering och andra former av tvångs- och begränsningsåtgärder.⁶⁰ Som noterats ovan är också kunskapen om olika funktionsnedsättningar och sammanhängande behov av vård och stöd låg bland avdelningspersonalen⁶¹ Redan dessa förhållanden reser frågetecken från ett diskrimineringsperspektiv om lämpligheten att införa fler tvångsåtgärder inom SiS verksamheter. Om en grupp barn och unga utsätts för tvång i högre utsträckning än andra behöver anledningen till detta utredas för att säkerställa att obehöriga hänsyn inte tas till kön, funktionsnedsättning och andra diskrimineringsgrunder.

Övriga synpunkter

Institutet noterar att beslut om placering vid ett särskilt ungdomshem och vård på låsbar enhet är beslut som inte kan överklagas av barnet självt om barnet är under 15 år. Barnet får vända sig till sin ställföreträdare och förlita sig på att han eller hon överklagar beslutet. Som Barnkonventionsutredningen konstaterat ger denna ordning inte barnet en sådan ovillkorlig rätt till prövning som artikel 37 (d) i barnkonventionen kräver.⁶² Mot bakgrund av utredningens uppdrag att

⁵⁸ Europadomstolen, *Biao mot Danmark* [stor kammare], 24 May 2016, ansökan nr. 38590/10, para. 91 and 96–114; FN:s funktionsrättskommitté, Allmän kommentar nr 6 om jämlikhet och icke-diskriminering, 26 April 2018, CRPD/C/GC/6, para. 18; Besson och Kleber, Article 2 – The right to non-discrimination i Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford University Press, s. 61.

⁵⁹ Statens institutionsstyrelse, ”SiS i korthet 2022. En samling statistiska uppgifter om SIS”, 2023. Barnrättsbyrån, ”...och jag kunde inte andas’ – En granskning av våld mot barn på de statliga ungdomshemmen”, 2021. Inspektionen för vård och omsorg, ”Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022, Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345,” 2023.

⁶⁰ Ds 2024:7, s. 144.

⁶¹ Se ovan, avsnitt Kompetens och ändamålsenliga lokaler.

⁶² SOU 2020:63, s. 1482.

säkerställa att barnets rättigheter enligt barnkonventionen och då utredningen lagt flera förslag om utökade möjligheter till överklagande anser institutet att det är en brist att utredningen inte la förslag som hanterade även denna problematik.⁶³

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Anna Nilsson. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschef för Utredning och analys Eva Glückman, och utredaren Johanna von Bahr deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör

⁶³ Socialdepartementet (2022), Uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem, 2022-03-31 § 170.