

Stockholm, den 29 januari 2025.

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

Diarienummer: S2024/01907

Inledning

UNICEF Sverige utgår i detta remissvar utifrån lag (2018:1197) om FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och kommer särskilt belysa de rekommendationer som Sverige fått från FN:s barnrättskommitté i mars 2023. Som barn räknas varje människa under 18 år enligt artikel 1 i barnkonventionen.

Slutbetänkandet är en del av de politiska reformer som pågår för att förbättra situationen för barn i samhällsvård. Bara under detta år kommer det att presenteras en rad utredningar kring tvångsvården av barn och unga, samt en ny socialtjänstlag som förväntas träda i kraft juli. UNICEF Sverige ser med oro på att barnkonventionens barnsyn inte genomsyrar utredningens resultat. Åtgärder som föreslås för de barn som befinner sig i samhällets vård, får under inga omständigheter innebära en försämring av deras rättigheter. UNICEF Sverige menar att en majoritet av de förslag som utredningen nu presenterar snarare riskerar att leda till en försämring än en förbättring för denna grupp.

UNICEF Sverige anser, i enlighet med FN:s barnrättskommitté, att rättssäkerheten på SiS-hemmen måste stärkas. Detta bland annat genom att komma till rätta med tillämpningen av tvångsåtgärder och våld, samt säkerställa att barn i alternativ omvårdnad får individanpassad vård och reella möjligheter att få upprättelse när deras rättigheter kränks under samhällets ansvar. Kommittén har även uttryckt en djup oro över den isolering som sker av intagna barn samt de lagändringar som antagits för att införa strängare straff och integritetskränkande åtgärder av brottsbekämpande myndigheter.¹ I stället för att utöka tillämpningen av tvångsåtgärder menar UNICEF Sverige att vi måste investera i god vård som fokuserar på de enskilda barnen genom att säkerställa en tillfredställande bemanning, kompetent personal samt anpassade och ändamålsenliga lokaler. Utan dessa investeringar, som angriper grundproblematiken, är risken stor att utredningens förslagna tvångsåtgärder ytterligare bidrar till en bristande samhällsvård för barn och unga.

¹ CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 29 b & 44.

UNICEF Sverige är dessutom särskilt oroliga över hur barn och ungas egna röster har beaktats i framtagandet av förslagen. Flertalet förslag går direkt emot det som barn och unga själva uttryckt önskemål kring utan tillfredställande förklaring. Vi ser däremot positivt på utredningens vilja, att genom enkätundersökningar, involvera barn och unga på SiS-hem. Det är dock av central betydelse att det som barn och unga för fram också beaktas. Det är en grundprincip och rättighet för barn att få möjlighet att uttrycka sina åsikter i frågor och vid utformning av lagstiftning som berör dem, i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen.

Vidare menar UNICEF Sverige att utredningen är bristande utifrån ett barnrättsperspektiv, särskilt i förhållande till barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen, barns rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 16 i barnkonventionen samt utifrån principer om proportionalitet och försiktighet.

Med hänsyn till utredningens omfattning har UNICEF Sverige valt att kommentera de åtgärder som vi ser är särskilt relevanta utifrån ett barnrättsperspektiv.

Kapitel 5 – Avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl

Utredningens förslag: Enligt utredningens förslag kan avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl aktualiseras avseende de barn och unga som med stöd av 3 § LVU vårdas på en låsbar enhet på ett särskilt ungdomshem, samt de barn och unga som avtjänar slutna ungdomsvård på ett sådant hem. Enligt förslaget ska sådan avskildhet endast få genomföras om det med hänsyn till fara för liv, hälsa eller allvarlig skada på egendom är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten på det särskilda ungdomshemmet.

Åtgärden innebär att barnet, den unge eller den intagne hindras från att vistas i gemenskap med andra. Åtgärden ska genomföras i individens bostadsrum eller i annat lämpligt utrymme. Det får inte pågå under längre tid än tre timmar. Vid särskilt behov ska individen stå under fortlöpande uppsikt av personal. Efter sådant beslut ska barnet alltid erbjudas uppföljande samtal.

Åtgärden med avskiljning på grund av säkerhets- och ordningsskäl ska tillämpas i undantagsfall och med restriktivitet. Rekvisiten som fara för liv, hälsa eller allvarlig skada på egendom kan handla om situationer av våld, upplopp, orsakande av sakskada samt förekomst av narkotika eller andra farliga föremål såsom vapen.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker utredningens förslag i sin helhet och anser, i enlighet med barnrättskommittén, att Sverige bör vidta åtgärder för att uttryckligen

förbjuda användningen av såväl avskiljning som isolering av barn i alternativa omvårdnadsmiljöer, samt att praxis med isolering av intagna barn omedelbart upphör.²

Trots krav på proportionalitetsbedömning ser UNICEF Sverige allvarligt på risken för godtyckliga bedömningar, missbruk av den särskilda befogenheten samt överanvändning av våld. Denna oro stärks av att Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) i sin tillsyn har konstaterat att tvångs- och begränsningsåtgärder tillämpats återkommande utan stöd i lag. Det har även framgått av IVO:s intervjuer med barn som utsatts för avskiljning att de inte känt sig trygga med förfarandet.³ Det har även rapporterats om åtskilliga incidenter av oproportionerligt användande av våld från personal som orsakat såväl fysisk som psykisk skada hos barn.⁴ Att vara avskild i tre timmar kan även upplevas som en mycket lång tid för ett barn. Av förslaget framgår dessutom att personalen kan besluta om ny avskiljning, om det uppkommer en ny situation på avdelningen. UNICEF Sverige ser inte att det finns någon karenstid mellan avskiljningarna och risken för betydligt längre avskiljning än tre timmar är allt för hög.

Med hänvisning till vad som ovan anförts kan utredningens förslag inte anses vara förenligt med barnets bästa enligt artiklarna 3 och 37(c) i barnkonventionen. Vid tillämpningen av tvångsåtgärder på SiS ska det göras en individuell bedömning som tar hänsyn till vårdbehovet hos det enskilda barnet. Inför barnrättskommitténs senaste granskning av Sverige lyfte UNICEF Sverige särskilt behovet av kompetenshöjande insatser för SiS-hemmens personal för att säkerställa att det genomgående tillämpas ett barnrättsbaserat tillvägagångssätt i personalens arbete.⁵ Barnrättskommittén har därefter rekommenderat Sverige att utöka bemanningen.⁶ Kommittén har även uttryckt att Sverige behöver säkerställa att personalen får utbildning i vårdmetoder som inte inbegriper tvång.⁷ Behovet av kompetenshöjande insatser för personalen lyfts även av Riksrevisionens granskning från 2024, då kompetensen hos personalen i nuläget inte är tillräckligt god för att säkerställa att barnen får ändamålsenlig vård och behandling.⁸

En ytterligare omständighet som talar emot införandet av åtgärden är det som utredningens enkätundersökning lyfter, nämligen att åtgärden kan upplevas som både orättvis och som kollektiv bestraffning.⁹

² CRC/C/SWE/CO/6–7, punkt 23 a, punkt 44 och punkt 45 f.

³ IVO (2023), *Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022*, s. 4, 10 & 20 f.

⁴ IVO (2023), *Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022*, s.16 f. & 20; Barnrättsbyrån (2021), *”...och jag kunde inte andas” – En granskning av våld mot barn på de statliga ungdomshemmen*; Barnombudsmannen (2019), *Vem bryr sig – när samhället blir förälder – Barns röster om att växa upp i den sociala barnvården*, s. 76 f.

⁵ Se UNICEF Sverige m.fl. (2022), *Appendix 1 – Report from Civil Society Organisations working with Child Rights*, s. 28.

⁶ CRC/C/SWE/CO/6–7, punkt 29 c.

⁷ CRC/C/SWE/CO/6–7, punkt 23 a.

⁸ Riksrevisionen (2024), *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RIR 2024:7)*, s. 92.

⁹ Ds 2024:26, s. 89 f.

Kapitel 6 – Elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning för de som vårdas med stöd av 3 § LVU

Utredningens förslag: Enligt utredningens förslag ska ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet få förenas med de villkor som behövs. Elektroniska hjälpmedel (fotboja) ska få användas för att kontrollera ett villkor om var barnet eller den unge ska – eller inte ska – befinna sig, om det behövs med hänsyn till risken för att barnet eller den unge begår brott eller undandrar sig vården.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker förslaget med hänvisning till att den föreslagna åtgärden för med sig flertalet negativa effekter som inte får anses förenliga med barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen.

Att förse barn som bereds vård enligt LVU med fotboja är ett påtagligt ingrepp i den personliga integriteten, rörelsefriheten och barns rättigheter i stort. Ett ingrepp som UNICEF Sverige inte anser utredningen har motiverat tillräckligt. LVU är en skyddslagstiftning med ett tydligt vårdfokus. UNICEF Sverige har svårt att se hur ett förfarande med fotboja är förenligt med ett sådant syfte. Åtgärden med fotboja riskerar att verka stigmatiserande och kan påverka förtroendet till personalen. Utredningen menar tvärtom att användning av exempelvis fotboja skulle gynna barnet och dess utslussning från SiS-hemmet. UNICEF Sverige anser att vården på ett SiS-hem bör vara av så god kvalitet och individanpassas på sådant sätt att ett utslussningsteg kan genomföras utan fotboja. UNICEF Sverige ser vidare kritiskt på utredningens resonemang kring att den elektroniska kontrollen utgör en lättnad i barnets redan begränsade rörelsefrihet. Vi menar att ett sådant resonemang i sig visar på en bristande förståelse i hur åtgärden kan utgöra en kränkning för barn.

I det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget anser UNICEF Sverige att det krävs tydlighet inom vilka ramar en utevistelse kan förenas med villkor. Behovsrekvisitet i den föreslagna bestämmelsen är oförutsägbar och kan leda till en oproportionerlig särbehandling av barn.

Utökade möjligheter till elektronisk övervakning för de som avtjänar sluten ungdomsvård

Utredningens förslag: Enligt utredningens förslag ska det införas en möjlighet att övervaka barn och unga med elektroniska hjälpmedel inom det särskilda ungdomshemmets område (elektronisk övervakning). Detta ska endast vara möjligt om beslut om sådan övervakning medför att barnet eller den unge också placeras på ett särskilt ungdomshem med mindre

ingripande övervakning och kontroll i övrigt än vad som annars hade gällt enligt 2 § 2 stycket LSU. Den elektroniska övervakningen får endast användas för att kontrollera att barnet eller den unge inte befinner sig utanför hemmets område utan tillstånd. En ytterligare förutsättning för ett beslut om elektronisk övervakning ska vara att det finns en påtaglig risk för att barnet eller den unge avviker från hemmet eller på annat sätt undandrar sig straffets fullgörande. När en sådan risk inte längre finns, ska beslutet om elektronisk övervakning upphävas.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker utredningens förslag. Enligt artikel 40 i barnkonventionen har barn som begått brott rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnet känsla av värdighet och värde, samt på ett sätt som tar hänsyn till barnets ålder. Att barn övervakas med hjälp av fotboja inom SiS-hemmen utgör ett integritetsintrång som inte kan motiveras med en placering på SiS-hem med lägre säkerhetsnivå.

UNICEF Sverige anser att utredningen inte motiverat varför en sådan kontroll är nödvändig. Utredningen beskriver själva hur SiS under de senaste åren vidtagit ett antal säkerhetshöjande åtgärder inom den verksamhet som bedrivs med sluten ungdomsvård samt att det varit ett fåtal avvikelser på senare tid.¹⁰ Barn ska inte behöva kompensera för de brister som råder på SiS-hemmen. UNICEF Sverige menar att SiS-hemmen behöver anpassas för att möta barnens behov och inte tvärtom. Genom en ökad bemanning och ändamålsenliga lokaler angriper man den grundproblematik som utredningen syftar till att åtgärda.

Vidare, i enlighet med det som barn själva fört fram, anser UNICEF Sverige att åtgärden är stigmatiserande och kränkande. Den motsätter känslan av den lilla frihet som dessa barn har och medför i stället en känsla av att vara konstant övervakad.¹¹

Utredningens resonemang kring att omfattningen och formerna ska anpassas till det enskilda fallet och att personal inte ska ta del av positionering inom SiS-hemmet, dvs. att larm sker först när överträdelse har skett, är inte tillräckligt. UNICEF Sverige ser med oro över risken att åtgärden överanvänds samt hur det kommer att påverka barnens förtroende till SiS-hemmets personal.

Kapitel 7 – Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning

Kroppsvisitation på SiS-hem

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att barn och unga som vårdas på en låsbar enhet med stöd av 3 § LVU ska, utöver vad som gäller vid ankomsten till hemmet eller vid misstanke om innehav av otillåtna föremål, få kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det krävs inte konkret misstanke om att den

¹⁰ Ds 2024:26, s. 155.

¹¹ Ds 2024:26, s 139 f.

berörda individen har otillåtna föremål på sig. Detsamma ska gälla de barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård på ett SiS-hem. Det ska även regleras att genomförandet av en kroppsvisitation eller en yttlig kroppsbesiktning inte ska få vara mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker förslaget med hänvisning till att en kroppsvisitation som inte är proportionerlig eller som utförs slumpmässigt utan tydligt behov av åtgärder, innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten. Den personliga integriteten skyddas i så väl 2 kap. 6 § regeringsformen, som i artikel 8 Europakonventionen och artiklarna 16 och 37(c) i barnkonventionen. Att sänka tröskeln för att kroppsvisitera barn på det sätt som utredningen föreslår får inte anses vara proportionerligt.

Den föreslagna bestämmelsen menar utredningen tar sikte på situationer där det exempelvis rör sig om allmänna misstankar om att farliga föremål finns i omlopp på SiS-hemmet, men att misstankarna inte är kopplade till en enskild individ. Trots krav på nödvändighet utifrån säkerhetsskäl och proportionalitetsbedömning menar UNICEF Sverige förslaget kan komma att leda till ytterligare missbruk av tvångsåtgärder. Vi ser särskilt allvarligt på att rekvisitet gällande att säkerhetsskäl inte behöver kopplas till en enskild individ. Den stora risken för slentrianmässiga kroppsvisiteringar är inte förenligt med barnets bästa enligt artikel 3 eller artikel 40 i barnkonventionen. I stället för att ytterligare utöka möjligheten till kroppsvisitation menar vi att de situationer som utredningen tar sikte på hade kunnat motverkas genom att utöka resurserna på SiS-hemmen i form av ökad bemanning och kompetenshöjande insatser.

Kroppsvisitation utanför SiS-hemmen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att kroppsvisitation ska få genomföras utanför SiS-hemmen när det gäller barn och unga som vårdas med stöd av 3§ LVU samt barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård. Sådan kroppsvisitation ska få ske i samband med en transport som genomförs utanför SiS-hemmet, men endast om det behövs för kontroll av att barnet inte bär på något som kan äventyra ordningen eller säkerheten under transporten.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker utredningens förslag med hänvisning till att behovsrekvisitet i den föreslagna bestämmelsen är såpass tydligt att det riskerar att leda till en oproportionerlig överanvändning av befogenheten. Detta argument förstärks ytterligare av att det inte måste föreligga någon individuell misstanke gentemot det barn som blir föremål för kroppsvisitationen. UNICEF Sverige vill återigen belysa den kränkning som en kroppsvisitation utgör för integriteten, vilket förstärkts ytterligare av att den kan genomföras på allmänna platser utanför SiS-hemmet.

Vi ser positivt på att utredningen vägt in betydelsen av att kroppsvisitationen inte ska vara mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver samt att det inte ska väcka onödig uppmärksamhet. UNICEF Sverige anser däremot att en sådan reglering inte utgör en tillräcklig

motvikt för att motivera en sådan ordning med hänvisning till de negativa konsekvenser som befogenheten kan betyda för barn på SiS-hem.

Kapitel 8 – Rumsvisitation

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att rumsvisitation ska, utöver vad som gäller i nuvarande lagstiftning, få genomföras i syfte att upprätthålla säkerheten på ett SiS-hem. Bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av barn som vårdas med stöd av 3 § LVU ska få undersökas vid behov och i den utsträckning det är nödvändigt för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen eller säkerheten på det SiS-hemmet. Detsamma ska gälla för bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av de barn som avtjänar slutna ungdomsvård.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker förslagen med hänvisning till att det varken är rättssäkert eller förenligt med barns rättigheter enligt artikel 16 i barnkonventionen. Vi förstår det behov som utredningen beskriver, däremot innebär en placering på SiS-hem en betydande inskränkning i barns liv, oavsett vilken grund som barnet är placerat på. Det bostadsrum som barnet har på SiS-hemmet är deras tillfälliga hem och utgör en viktig del i deras privatliv. UNICEF Sverige anser att det därmed är av särskild vikt att välgrundade avvägningar görs inför en eventuell rumsvisitation. Utredningens föreslagna reglering skapar däremot utrymme för godtyckliga bedömningar varför UNICEF Sverige väljer att inte tillstyrka. Att det enligt förslaget ska vara möjligt att genomföra slumpmässiga och rutinmässiga rumsvisiteringar för att det exempelvis, som utredningen föreslår, vistas barn på avdelningen med höga risker för ordning och säkerhet, är inte tillräckligt för att motivera en sådan inskränkning i barns privatliv. Åtgärden kan ses som en form av oberättigad kollektiv bestraffning som inte är förenlig med barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen.

Med hänvisning till de ovan nämnda brister som förekommer i tillämpningen av tvångsåtgärder av SiS-hemmens personal ser UNICEF Sverige även med oro för att befogenheten kommer missbrukas och användas i en oproportionerlig omfattning.

Avslutningsvis ser UNICEF Sverige med stort allvar på de uppgifter som framkommer av utredningens enkätundersökning gällande att personal vid rumsvisitering lämnar rummet stökigt och i oordning.¹² Att detta sker trots den allmänna hänsynsreglering som finns i nuvarande lagstiftning menar UNICEF Sverige tydligt visar på de brister som redan nu förekommer vid tillämpning av befogenheten.

¹² Ds 2024:26, s. 261 & 264.

Kapitel 10 - Övriga frågor

Ett förtydligande tillägg i lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det i proportionalitetsbestämmelsen i 18 b § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård ska uttryckligen anges att mindre ingripande åtgärder ska användas om de är tillräckligt.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 10.2.

En underrättelseskyldighet för SiS avseende beslut om tvångsåtgärder

Utredningens förslag: Utredningens föreslår att det ska införas en skyldighet för SiS att underrätta IVO om vissa beslut om myndighetens särskilda befogenheter. IVO ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur denna underrättelseskyldighet ska fullgöras.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige tillstyrker utredningens förslag då det är av central vikt att IVO får tillfredställande insyn i användningen av särskilda befogenheter på SiS-hemmen.

Kapitel 11 – Åtgärder för att motverka eller begränsa risker för skadeverkningar

Utredningens bedömning: Utredningen gör bedömningen att SiS bör överväga vilka åtgärder som ska vidtas för att tvångsåtgärder på särskilda ungdomshem och LVM-hem genomförs på ett sätt som motverkar eller begränsar riskerna för skada eller olägenheter för den som omfattas av åtgärden. SiS bör även överväga när andra lämpliga åtgärder kan användas för att motverka eller begränsa riskerna för att barnet, den unge eller den intagne tar skada av användningen av myndighetens särskilda befogenheter. En skyldighet att överväga och vidta sådana åtgärder som anges ovan får anses följa redan av nu gällande lagstiftning. Något behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder bör därmed inte finnas.

UNICEF Sveriges bedömning: UNICEF Sverige avstyrker utredningens förslag om utökade befogenheter med hänvisning till den problematik som beskrivits kring överanvändning av befogenheter och utövande av våld i samband med tvångsåtgärder. I det fall regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag vill vi däremot understryka att vi, till skillnad från utredningen, bedömer att det finns ett behov av ett förtydligande kring SiS skyldighet att överväga och vidta åtgärder för att motverka och begränsa riskerna för de barn som berörs.

Alla barn som befinner sig på SiS-hem har enligt artikel 20 i barnkonventionen, en lagstadgad rätt till särskilt skydd och stöd. Även de barn som avtjänar sluten ungdomsvård ska behandlas med respekt och värdighet i enlighet med grundläggande rättigheter enligt artikel 40 i barnkonventionen.

Pernilla Baralt
Generalsekreterare, UNICEF Sverige

Underlaget är framtaget av Louise Axelsson och Amanda Bertilsdotter Nilsson, UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: unicef@unicef.se