



Avskildhet vid dygnsvilan

En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter

Remissyttrande från ECPAT Sverige om utredningen Ds 2024:7

ECPAT Sverige (nedan ECPAT) är en barnrättsorganisation som arbetar mot alla former av sexuell exploatering av barn. ECPAT har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen Avskildhet vid dygnsvila - En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter (Ds 2024:7) och vill utifrån sitt uppdrag lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Yttrandet inleds med en kort kommentar om utredningens innehåll generellt. Därefter kommer våra synpunkter och kommentarer avseende utredningens bedömningar och förslag.

ECPAT

- avstyrker utredningens förslag om införande av möjlighet till avskildhet vid dygnsvila i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
- avstyrker utredningens förslag om införande av möjlighet till avskildhet vid dygnsvila i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Om förslaget i allmänhet

Barnens bästa ska vara avgörande vid alla beslut som rör barn (artikel 3 i barnkonventionen). Barn på SiS (Statens institutionsstyrelse, nedan SiS) har olika förutsättningar och behov och vistas på SiS av flera olika anledningar. Utredningen låter återigen en specifik problematik ligga till grund för generella inskränkningar av barns rättigheter. Förslaget fokuserar inte på den faktiska problematiken och beaktar inte vad som är barnets bästa. Under senaste åren har det initierats ett stort antal lagstiftningsärenden som varit fokuserade på att bekämpa gängbrottslighet och det ökande dödliga våldet. Lagstiftningsåtgärderna som föreslagits har varit repressiva och fokuserat på att inskränka rättigheter, höja straff och framför allt att inskränka rättigheter för de som är mest sårbara i samhället, barn och unga.

Gängbrottsligheten, problemen på SiS-hemmen och det ökade våldet är allvarliga och aktuella samhällsproblem. De problemen kan dock inte lösas med snabba och ogenomtänkta lagstiftningsförslag som medför allvarliga och generella inskränkningar av fri- och rättigheter. Barn och unga som vårdas på SiS-hemmen är en särskilt sårbar grupp. Barnen behöver få rätt stöd, vård och skydd på dessa hem och behöver behandlas med respekt, värdighet och förståelse. Utredningen tar upp att det på SiS-hemmen uppmärksammas allvarliga problem av flera myndigheter. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har genomfört tillsyn över SiS som visat på omfattande

brister och missförhållanden i samtliga av SiS ungdomshem där flickor vårdas. Personal på SiS har återkommande enligt IVO tillämpat sina befogenheter på ett otillåtet sätt, särskilt vad avser tvångsåtgärden hållande i avskildhet. Rapporten från Barnrättsbyrån "Vem ska tro mig" har även visat att sexuella övergrepp och våld mot barn är ett strukturellt problem på SiS och att detta drabbar framför allt flickor. Barnombudsmannen har i juni i år kallat SiS generaldirektör till sig efter att Barnrättsbyrån lämnat över uppgifter om allvarligt våld mot barn på hemmen, där exempelvis en ung flickas arm har brutits av personal. ECPAT menar att det är högst olämpligt att reglera om fler tvångsåtgärder mot barnen, när det är de strukturella problemen på hemmen som måste åtgärdas.

Utredningen har kommit fram till att lagförslagen är i enlighet med barns grundläggande fri- och rättigheter men motiveringarna är svaga. Utredningen har inte enligt ECPAT kunnat motivera att tvångsåtgärderna skulle bidra till att uppnå syftet på ett bättre sätt än andra åtgärder som inte innebär allvarliga inskränkningar av barns rättigheter, exempelvis att tillsätta resurser till bemanningsförstärkning och kunskapslyft av personal. Satt i kontext till de allvarliga fri- och rättighetsinskränkningar som förslagen innebär kan de inte anses uppnå sådan nivå av proportionalitet som krävs för att det ska anses vara motiverat att genomföra förslagen. Europadomstolen har uttalat att även om staternas bedömningsmarginal är stor när det kommer till frågan om att omhänderta barn så krymper den marginalen när det kommer till ytterligare inskränkningar av barnets villkor och rättigheter som omhändertagna (Se Europadomstolens dom i målet *L mot Finland*, s. 24). I de senaste rekommendationerna från FN:s barnrättskommitté rekommenderar de Sverige att vidta lagstiftningsåtgärder för att uttryckligen förbjuda användning av isolering, avskiljning och fastspänning av barn i alternativa omvårdnadsmiljöer och att Sverige ska säkerställa att all personal får utbildning i vårdmetoder som inte inbegriper tvång. Det får således sammantaget konstateras att de föreslagna tvångsåtgärderna inte är i linje med Sveriges internationella åtaganden.

Barns delaktighet (kap. 7)

ECPAT utgår alltid från barnens röster och finner det av största vikt att barns åsikter och tankar alltid prioriteras när det gäller frågan om barns rättigheter (se artikel 12 i barnkonventionen). För att barnen ska känna sig trygga, sedda, hörda och respekterade är det avgörande att vi förstår deras egna perspektiv och upplevelser. ECPAT ser därför positivt på att utredningen inhämtat barnens åsikter genom en enkätundersökning som fokuserat på barns känsla av trygghet på de särskilda hemmen. ECPAT vill dock uppmärksamma några aspekter vad avser undersökningen. Utredningen har klargjort att det förekommit vissa praktiska svårigheter att genomföra enkätundersökningen och att SiS-hemmen därför själva avgjort urvalet av vem som svarat på frågorna. Utredningen saknar således kännedom om vem som fått erbjudande att svara på frågorna och hur stor andel av dessa som har deltagit i undersökningen. Frågorna har heller inte varit anpassade till barn i olika åldrar och med olika förutsättningar. ECPAT ifrågasätter transparensen i denna undersökning och om barnen haft möjlighet att fritt svara på frågorna och faktiskt uttrycka sina tankar och åsikter. Det framgår heller inte att barnen exempelvis haft möjlighet att svara på varför de känt sig otrygga på hemmen. Med tanke på att utredningen redovisat att 31 % av svaranden på ett särskilt ungdomshem med säkerhetsnivå 1 aldrig kände sig trygga på hemmet är det angeläget att undersöka varför. Detta inte minst med tanke på de allvarliga problemen som uppkommit vad avser personal som utsätter

barn på hemmen för övergrepp. I en enkätundersökning som IVO genomfört framgår att nästan hälften av de flickor och en fjärdedel av de pojkar som svarat på deras enkät i samband med tillsynen av SiS uppgav att de flera gånger varit med om att personalen varit hotfull eller kränkande mot dem eller andra ungdomar. Om otryggheten på hemmen är något som ska åtgärdas är det angeläget att undersöka närmare orsaken till den ur barnens perspektiv.

Behovet av lagstiftningsåtgärder (kap. 8)

SiS har hemställt behovet av lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra inlåsning av barn på natten. Som orsak för detta har framförts att verksamheten har svårt att eliminera risken för att barn och unga utsätter varandra eller personal för hot och våld samt att detta gör sig särskilt gällande under nattetid, då bland annat personalstyrkan är reducerad. Utredningen lyfter även upp orsaker som att flera barn ingår i kriminella grupperingar och att det finns större risker för avvikningar nattetid. Faktumet är dock att avvikningarna inom den slutna ungdomsvården har minskat kraftigt. För att jämföra avvek 26 barn år 2020 och 1 barn år 2023. Enligt SiS ligger ett antal säkerhetsåtgärder till grund för denna minskning. På senare tid har det skett ett antal uppmärksammande avvikningar, men statistiskt sett har alltså avvikningarna minskat. Det får således poängteras att åter används enstaka händelser som orsak för generella inskränkningar i barnens vardag på hemmen. Det är oacceptabelt.

Utredningen beskriver vissa händelser under kväll och nattetid som ska illustrera problemen på SiS-hemmen och varför en tvångsåtgärd som föreslås bedöms nödvändig. En händelse som beskrivs är när en grupp av ungdomar utsatt en ensam ungdom för våld och en annan när ungdomar har gått ut från rummen sent på kvällen och någon haft ett vasst föremål med sig. Det är givetvis allvarligt om andra ungdomar utsätter varandra och personal för hot och våld men ECPAT menar att dessa händelser kan undvikas på andra sätt än genom ingripande tvångsåtgärder. Lokalerna måste säkras och det ska inte vara möjligt för barnen att ha vassa föremål på sig. Att gå runt med vassa föremål är lika allvarligt på dagen som på natten och ansvaret ligger på personalen att säkerställa de trygga förhållanden på hemmen. Samtliga barn och unga kan också idag låsa sina egna dörrar till bostadsrummen. Barnen kan således själva förhindra oönskade besök på nätterna genom att låsa dörren. Det är endast personal som kan öppna dörren i ett sådant fall. I de flesta hem förekommer även att personal genom larmsignaler uppmärksammas på att dörrarna till bostadsrummen öppnas under kvällar och nätter. Enligt ECPATs mening kan incidenterna som beskrivs förhindras, hanteras och förebyggas genom att kunnig och trygg personal finns på hemmen som har en god överblick om vad som händer på nätterna.

Regleringen av tvångsåtgärden (kap. 9.4)

Tvångsåtgärden ska enligt utredningen kunna aktualiseras med hänsyn till ordningen och säkerheten på hemmet eller för att förhindra att den unge avviker. Vad avser rekvisiten i de föreslagna paragraferna menar ECPAT att formuleringarna är vaga, allmänt hållna och skulle kunna omfatta många olika situationer. Utredningen påtalar att en möjlighet att besluta om avskildhet vid dygnsvila bör finnas angående de barn och unga som bedöms ha en hög benägenhet att använda sig av hot och våld. Något krav på dokumentation på att barnet har uppvisat detta beteende uppställs inte utan utredningen bedömer att det räcker med att riskerna är klarlagda. ECPAT finner detta

anmärkningsvärt, med tanke på att utredningen ändå poängterar vikten av individuella beslut. Formuleringen av lagtexten och att det inte behöver finnas några konkreta bevis på att den unge har uppträtt exempelvis hotfullt medför att det finns stora risker med skönsmässiga beslut. Utredningen poängterar att tvångsåtgärden inte får användas skönsmässigt eller bestraffande, men med tanke på de allvarliga strukturella problemen på SiS och brister i legaliteten av de beslut som fattas där befarar ECPAT att detta ändå kommer att ske. Det som även får poängteras är att utredningen förvånande nog skriver att tvångsåtgärden inte får användas för att kompensera frånvaro av personal eller bristande resurser, när detta verkar vara en av huvudorsakerna till varför tvångsåtgärden i första hand föreslås. Det blir något motsägelsefullt att påtala att åtgärden inte får användas för att kompensera för personalbrist när åtgärden motiveras med att det inte finns tillräckligt med personal på nätterna för att hantera barnen och ungdomarna. Att personalen inte har kompetens och inte förmår att upprätthålla tryggheten på hemmen ska inte belasta barnen genom tvångsåtgärder. Det är statens ansvar att i så fall säkerställa att det finns kunnig och trygg personal dygnet runt som kan tillvarata barnens behov och trygghet på hemmen.

IVO:s tillsyn av SiS visar att flickor blir utsatta i högre grad för tvångsåtgärder av personal och känner sig mer otrygga på hemmen. Det är också framför allt flickor som blir utsatta för sexuella övergrepp av personal. ECPAT ser därför stora risker med att tvångsåtgärden främst kommer att drabba flickor och att den kommer att användas mot dem slentrianmässigt och som en bestraffande åtgärd.

Utredningen har föreslagit att det i vissa fall ska finnas ett förbud mot denna tvångsåtgärd. Om tvångsåtgärden införs är det angeläget att den inte ska kunna användas i allt för omfattande grad eftersom det är en allvarlig inskränkning av barnens rörelsefrihet. Ett förbud kan dock även signalera att tvångsåtgärden kan användas generellt men att det bara är vissa situationer den inte får användas. ECPAT är enig med utredningen att en frihetsberövande tvångsåtgärd som denna riskerar att försämra eller förvärra hälsan eller sjukdomstillstånd för barn och unga. ECPAT menar dock att risken är mycket större än vad utredningen ger sken av. Enligt forskning kan isolering, även under kort tid, ha skadliga effekter på en individs välbefinnande, hälsa och utveckling. Med tanke på de allvarliga konsekvenserna tvångsåtgärden kan medföra kan det anses anmärkningsvärt att utredningen ens föreslår att en sådan ska införas. Men om åtgärden ska införas borde förbudet vara mer generellt utformat och kunna täcka fler situationer, med tanke på hur generellt utformat tvångsåtgärden är. Det borde även finnas en skyldighet för SiS att begära yttrande från läkare eller sjuksköterska när denna tvångsåtgärd aktualiseras, vilket är kravet enligt 15 c § LVU vid avskildhet. Den föreslagna tvångsåtgärden är inte av samma akuta karaktär som avskildhet enligt nämnda paragraf, men kan oaktat detta medföra allvarliga konsekvenser för barnens välmående vilket motiverar ett krav på att vårdpersonal konsulteras.

Proportionalitetsprincipen är en av de mest grundläggande principerna när det kommer till att inskränka fri- och rättigheter. Utredningen beskriver att åtgärden endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att åtgärden därför sannolikt kommer att användas när ett klart och tydligt behov föreligger samt då det inte finns betydande risker för negativa konsekvenser. ECPAT ställer sig starkt kritiskt mot detta uttalande med tanke på vad som tidigare

nämnts om de strukturella problemen på SiS-hemmen. ECPAT menar också att det kommer vara oerhört svårt att avgöra om åtgärden kommer att ha negativa konsekvenser och ifrågasätter åter om SiS kommer ha förmågan att göra dessa svåra avvägningar och konsekvensbedömningar.

Vidare är en avgörande fråga de lokalmässiga förhållandena på SiS-hemmen. Bostadsrummen och lokalerna på SiS-hemmen är inte utformade för denna typ av tvångsåtgärd. Om man jämför med Kriminalvården finns det en mängd olika säkerhetsåtgärder vad gäller exempelvis brandrisker eftersom många intagna är inlåsta på rummen en del av eller nästan hela dygnet. Det medför således höga krav på utformningen av utrustning i rummen på SiS-hemmen för att åtgärden ska vara möjlig ur en säkerhetsaspekt. Dels kommer det ta lång tid att bygga om lokalerna för att göra dem säkra för tvångsåtgärder som denna, dels kommer det kosta mycket pengar. Utredningen bedömer att förslagen medför kostnader för anpassning av lokaler med 79 miljoner kronor. Vår fråga är varför inte satsa dessa resurser för att åtgärda de faktiska strukturella problemen på SiS i stället för att använda dem för att ytterligare inskränka barnens fri- och rättigheter.

Det som också får poängteras är att utredningen lyfter att förslagen kommer att medföra årliga merkostnader vad avser personal eftersom barnen exempelvis inte utan hjälp på nätterna kan gå på toaletten. Det som är åter anmärkningsvärt är att utredningen konstaterar att bemanningsförstärkning kommer att krävas på grund av lagförslagen då en av huvudorsakerna utredningen gett till att det finns större risker på nätterna är den begränsade personalstyrkan. ECPAT ställer sig därför frågande till tvångsåtgärdens nödvändighet, om tanken ändå är att personalstyrkan ska bli större på nätterna.

Utredningen föreslår att beslutet om avskildhet ska vara giltigt i 30 dagar. Ett barn ska således under en månadsperiod kunna låsas in på bostadsrummet varje natt. Detta gör att tvångsåtgärden blir alltmer inskränkande. ECPAT ställer sig frågande till utredningens bedömning att avskildhet vid dygnsvila sällan kommer att vara begränsad till att endast gälla en eller ett fåtal kvällar och nätter. Enligt utredningen ska behovet av åtgärden kontinuerligt prövas, men ECPAT ser risker med att detta i praktiken inte kommer att ske under tidsperioden beslutet väl är giltigt. Beslutet ska kunna överklagas, vilket är ett grundläggande krav, men ECPAT menar att för att barnen ska kunna fullt ut ta till vara sin rätt att överklaga beslutet måste det införas en möjlighet att få ett offentligt biträde för alla barn som omfattas av denna tvångsåtgärd. Som nuvarande reglering ser ut finns det bara en möjlighet till offentligt biträde för barn under 15 år som vårdas enligt LVU.

Åtgärder för att minska risken för skadeverkningar av avskildhet vid dygnsvila (kap 11)

Utredningen menar att det inte finns något behov av att i lag införa krav på formella erbjudanden till uppföljande samtal i samband med att ett beslut om avskildhet vid dygnsvila genomförs, vilket ECPAT ifrågasätter. Detta krav finns lagstadgat när det avser vissa andra tvångsåtgärder, men utredningen menar att denna tvångsåtgärd skiljer sig från dessa till sin karaktär och att det därför inte behöver regleras i lag. Utredningen menar vidare att barnets behov av information tillgodoses genom SiS skyldigheter enligt förvaltningslagen och att det framstår som självklart att personal vid ungdomshemmet dagligen kontrollerar barnets status och hälsotillstånd. Som redan flertalet gånger

nämnts har det uppmärksammats allvarliga missförhållanden på SiS-hemmen inte minst vad gäller kränkningar från personalen gentemot barnen. Enligt ECPATs bedömning är det därför angeläget att i lag reglera ett krav på att erbjuda uppföljande samtal för att garantera barnens rätt till att framföra sin åsikt om åtgärden och hur den påverkar deras mående.

Utredningen menar vidare att skyldigheten att vidta kompensatoriska åtgärder inte ska regleras i lag utan att det ska regleras på lägre nivå. Med tanke på den tämligen generella och inskränkande tvångsåtgärden som föreslås borde det även vara aktuellt att reglera om skyldigheten för kompensatoriska åtgärder i lag. Det finns ett värde i att tydligt i lagtext poängtera att om en tvångsåtgärd som denna ska beslutas om finns det även en skyldighet för hemmet att vidta åtgärder för att i möjligaste mån kompensera för de skadeverkningar en åtgärd som denna kan medföra.

Föredragande i ärendet har varit barnrättsjuristen Elin Enlund

För ECPAT Sverige

Anna Karin Hildingson Boqvist
Generalsekreterare