

Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon 010-788 50 00 • registrator@ivo.se
www.ivo.se • Org.nr 202100-6537

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över Ds 2023:20 Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem

Ert dnr S2023/02179.

Sammanfattning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har granskat utredningens förslag utifrån myndighetens tillsynsuppdrag att arbeta för att barn, unga och vuxna (i det följande benämnda brukare) på särskilda ungdomshem och LVM-hem (i det följande benämnda SiS-hem) får vård och omsorg som är säker och har god kvalitet.

Statens institutionsstyrelse (SiS) har ett komplext och mångfacetterat uppdrag och IVO är positiv till intentionerna att genom ytterligare verktyg möjliggöra för SiS att kunna ge en vård till brukare som vistas på SiS-hem som uppfyller lagstiftningens krav på god kvalitet och säkerhet, och i förekommande fall, barnets bästa. IVO menar att delar av utredarens förslag medför ett tydligt rättsligt ramverk för begränsningar och kontroller av brukarnas tillgång till och användning av elektroniska kommunikationstjänster och besök. Ett sådant regelverk möjliggör för IVO att granska att den vård som ges vid SiS-hemmen är av god kvalitet och rättssäker.

Enligt IVO bör närmare kriterier för SiS bedömning av platsanvisning för brukare i säkerhetsklass klargöras. Eftersom SiS bedömning av i vilken säkerhetsklass en brukare placeras får avgörande betydelse för om en generell begränsning av elektroniska kommunikationstjänster blir tillämplig, anser IVO vidare att det av rättssäkerhetsskäl bör övervägas om denna bedömning ska kunna underställas rättslig prövning. Denna fråga bör därför utredas närmare.

Vidare anser IVO att förslaget om möjlighet att fatta beslut om individuella begränsningar av elektroniska kommunikationstjänster och besök utan tidsbegränsning inte bör införas med mindre än att omprövningsbesluten är möjliga att överklaga.

När det gäller förslaget om generella begränsningar för brukare som vårdas enligt LVU lämnar IVO följande synpunkter. Den föreslagna regleringen löser inte eller kompenserar för de brister i SiS-verksamheter som uppmärksammas genom bland annat IVO:s tillsyn av de särskilda ungdomshemmen. Det rör brister som enligt IVO i hög grad påverkar ungdomshemmens förmåga att hantera konflikter, hot, våld och annan problematik. Bristerna är kopplade till exempelvis platssituationen, ledning, bemanning och personalens kompetens. Enligt IVO har utredaren inte i tillräcklig omfattning övervägt alternativ till en generell begränsning kopplat till säkerhetsnivå. IVO anser att det bör utredas vidare om problematik kopplat till användningen av elektroniska kommunikationstjänster går att komma åt via utökade befogenheter på individuell nivå.

Gällande förslaget om generella begränsningar för de som vårdas enligt LVM anser IVO att det inte är tillräckligt utrett att riskerna kopplade till användningen av elektroniska kommunikationstjänster på LVM-hem är av sådan karaktär och omfattning att det är motiverat med en så ingripande åtgärd för att uppnå syftet med vården.

Enligt IVO bör det vidare övervägas om det finns behov av att belysa frågor kring sekretess och brukarnas intresse av integritet i samband med avlyssning och annan kontroll i den fortsatta beredningen av förslagen.

Den nya regleringen medför befogenheter som kan antas komma att påverka brukarnas vardag och upplevelse av vården. IVO anser därför att de utökade befogenheterna bör utvärderas för att undersöka om regleringen fått avsedd effekt.

IVO utvecklar nedan synpunkterna under respektive rubrik samt lämnar ytterligare några kommentarer.

9.5 Reglering av säkerhetsklasser på SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem

IVO tillstyrker förslaget att det regleras i lag att en brukare som anvisas plats på SiS-hem inte ska underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. SiS har ett komplext uppdrag eftersom det finns stora variationer när det gäller målgruppernas behov och problembild. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör kriterierna vara objektiva och tydliga för vilken nivå av säkerhet som ska finnas på det SiS-hem till vilket den enskilde brukaren anvisas. IVO anser därför att det närmare bör regleras vilka omständigheter som SiS särskilt ska beakta vid sin bedömning av anvisning av plats av brukare. Motsvarande kriterier finns reglerade vid placering i Kriminalvårdsanstalt och avseende patienter inom psykiatrisk och rättspsykiatrisk tvångsvård (jfr. 2 kap. 1 § fängeslagen, 10 § fängelseförordningen och 6 kap. i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2006:9) om säkerhet vid sjukvårdsinrättningar som ger psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt vid enheter för rättspsykiatrisk undersökning). Enligt IVO skulle en liknande reglering för SiS-hem såväl underlätta den individuella proportionalitetsbedömning som SiS ska göra i enlighet med förslaget, som stärka brukarnas rättssäkerhet. Det skulle också bli tydligare för brukare och tillsynsmyndigheter vilka överväganden som gjorts i de enskilda fallen.

IVO vill i sammanhanget framhålla att utgångspunkten bör vara att en brukare inte vistas på ett SiS-hem med en högre säkerhetsklass längre än vad som är motiverat. Om det under vårdtiden framkommer omständigheter som visar att sådan övervakning och kontroll inte längre behövs är det viktigt att SiS tar ställning till om brukaren ska anvisas plats i ett SiS-hem med lägre säkerhetsklass.

När det gäller de föreslagna lydelseerna av 25 § andra stycket LVM och 12 § tredje stycket LVU anser IVO att ”får inte placeras” bör formuleras som ”får inte anvisas plats”. I tidigare stycken i nämnda paragrafer anges att SiS ska *anvisa* plats i ett LVM-hem/särskilt ungdomshem. Genom formuleringen anvisa uppstår inte heller någon risk för sammanblandning med socialnämndernas beslut om placering av brukare i vård utanför hemmet.

9.6 Kopplingen mellan säkerhetsklass och användandet av elektroniska kommunikationstjänster

IVO hänvisar till de synpunkter som anges under 10.10.3. IVO konstaterar att följderna av ett införande av en sådan koppling blir att SiS bedömning av nivån på den säkerhetsklass brukare som vårdas enligt LVU eller LVM anvisas plats till, får en avgörande betydelse för huruvida de omfattas av en generell begränsning eller inte. SiS bedömningar av anvisning om plats till en viss säkerhetsklass skulle kunna bli föremål för granskning inom ramen för IVO:s eller Justitieombudsmannens tillsyn, men detta motsvarar inte en möjlighet till överprövning i det enskilda fallet. Enligt IVO skulle en möjlighet till domstolsprövning av SiS bedömning av anvisning om plats till ett hem med förhöjd säkerhetsklassificering ytterligare stärka brukarnas rättssäkerhet. Det skulle vidare indirekt säkerställa att brukarnas rätt till elektronisk kommunikation inte begränsas mer än vad som är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till risker för ordning, säkerhet och/eller genomförande av vården. Mot denna bakgrund anser IVO att det bör utredas vidare om SiS enskilda bedömningar av anvisning om brukare till särskilda ungdomshem eller LVM-hem med förhöjd säkerhetsklassificering bör förenas med en möjlighet att få en rättslig prövning.

10.10.3 Generella begränsningar för de som vårdas enligt LVU och LVM

Brukare som vårdas enligt LVU

Enligt IVO har utredaren inte i tillräcklig omfattning övervägt alternativ till en generell begränsning kopplat till säkerhetsnivå. IVO anser att det bör utredas vidare om problematik kopplat till användningen av elektroniska kommunikationstjänster går att komma åt via utökade befogenheter på individuell nivå. Liksom utredningen illustrerar bedrivs LVU-vården på de särskilda ungdomshemmen i en komplex kontext. Det finns ett behov av att dels hindra brukare från att fortsätta med ett socialt nedbrytande beteende, dels att skydda brukare från att utsättas för hot, våld eller konflikter kopplat till tillgången av elektronisk kommunikation. Samtidigt ska vården enligt LVU präglas av respekt för den unges människovärde och integritet och ta sin utgångspunkt i barnets bästa. Brukarna ska inte heller få sina fri- och rättigheter begränsade mer än vad som är nödvändigt. I IVO:s tillsyn förekommer

uppgifter om att tillgång till och användning av elektroniska kommunikationstjänster på olika sätt påverkar såväl säkerheten och ordningen som genomförandet av vården negativt för brukare på de särskilda ungdomshemmen. Målgruppen består av barn, eller i vart fall personer under 20 år, med ett komplext vårdbehov. Dessa brukare är särskilt utsatta, eftersom de utnyttjas eller riskerar att utnyttjas av utomstående eller andra placerade som har kopplingar till grov brottslighet. Mot denna bakgrund framstår förslaget om en generell begränsning för brukare där det redan finns en särskilt identifierad riskbild, och som därmed är i behov av vård på ett ungdomshem med förhöjd säkerhetsklass, i och för sig som en rimlig balans mellan olika intressen och behov.

IVO anser dock att den föreslagna regleringen inte löser eller kompenserar för de brister i SiS verksamheter som uppmärksammats genom bland annat IVO:s tillsyn av de särskilda ungdomshemmen. Det rör brister som enligt IVO i hög grad påverkar ungdomshemmens förmåga att hantera konflikter, hot, våld och annan problematik. Bristerna är kopplade till exempelvis platssituationen, ledning, bemanning och personalens kompetens. Genom den föreslagna regleringen skulle SiS få bättre verktyg att hantera problematik specifikt kopplat till elektronisk kommunikation. För att SiS ska fullgöra sitt uppdrag att ge alla barn och unga på ungdomshemmen en vård som är säker och av god kvalitet krävs dock fortsatt arbete för att komma till rätta med påtalade brister och förebygga att nya uppstår. IVO har i huvudsak inte något att erinra mot utredarens förslag om utökning av befogenheter på individuell nivå. SiS föreslås kunna fatta beslut om begränsningar i enskilda fall med direkt hänvisning till att användningen kan vara till skada för brukaren och/eller annan (jfr 10.10.5). Förslaget om utökade befogenheter i enskilda fall till avlyssning och annan kontroll av kommunikation (jfr. 10.10.6) bör också leda till att risker för vård, ordning och säkerhet kan förebyggas och förhindras. Mot denna bakgrund, och utifrån utgångspunkten att LVU-vården ska utgå från individens vårdbehov, anser IVO att det finns skäl att ytterligare undersöka om problematik kopplat till användningen av elektroniska kommunikationstjänster kan stävjas genom utökade befogenheter på individuell nivå.

Om den föreslagna regleringen införs vill IVO understryka vikten av att SiS i varje enskilt fall gör en välgrundad och adekvat bedömning av till vilken säkerhetsnivå brukaren ska anvisas plats. Bedömningen ska göras utifrån respektive brukares individuella behov och utifrån konkreta omständigheter i det enskilda fallet. Det får inte förekomma att hänsyn som till exempel den aktuella platstillgången på ungdomshemmen styr denna bedömning. Enligt IVO är det en förutsättning för att den generella begränsningen inte ska omfatta fler barn och unga än regleringen åsyftar, att SiS i sina individuella bedömningar säkerställer att brukarna anvisas en säkerhetsnivå som är proportionerlig i förhållande till nödvändigheten att upprätta hålla ordning eller säkerhet.

IVO vill i sammanhanget även framhålla att de synpunkter som IVO lämnat avseende förslagen i 9.5 och 9.6 (att det bör finnas närmare kriterier för SiS bedömningar om anvisning till förhöjd säkerhetsklass och att det bör övervägas om bedömningarna ska kunna underställas rättslig prövning) skulle leda till att SiS arbete med platsanvisningar blir mer transparent. Därigenom skulle brukarnas

rättssäkerhet stärkas, men också förutsättningarna för IVO att kunna identifiera och påtala eventuella brister i SiS tillämpning av den nya regleringen.

Brukare som vårdas enligt LVM

IVO anser att frågan om generella begränsningar för de som vårdas enligt LVM behöver belysas och utredas ytterligare. Det är enligt IVO:s mening tveksamt att riskerna för vården, ordningen och säkerheten vid LVM-hemmen är av sådan karaktär och omfattning att det finns behov av generella begränsningar för elektroniska kommunikationstjänster.

Enligt utredaren ”kan” problematik motsvarande den som finns på särskilda ungdomshem förekomma på LVM-hem, men det belyses inte närmare hur det faktiskt ser ut på dessa hem. Enligt återgiven statistik (s. 100) har genomsnittet för individuella beslut om begränsning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster minskat från fem beslut per individ år 2020 till 1,5 beslut per individ år 2022. Detta ger visst stöd för att behovet av individuella begränsningar under senare år har minskat, vilket talar mot behovet av att införa en generell begränsning.

När det gäller riskerna för att brukare genom tillgång till egen teknik för elektroniska kommunikationstjänster kan fortsätta sitt missbruk, föra in narkotika/farliga föremål eller planera för avvikning/fritagning skulle SiS få effektivare verktyg att motverka dessa redan genom utredarens förslag om utökning av befogenheter på individuell nivå. SiS föreslås kunna fatta beslut om begränsningar i enskilda fall med direkt hänvisning till att användningen kan vara till skada för brukaren och/eller annan (jfr 10.10.5). Förslaget om utökade befogenheter i enskilda fall till avlyssning och annan kontroll av kommunikation (jfr. 10.10.6) bör också leda till att risker för vård, ordning och säkerhet kan förebyggas och förhindras. IVO anser att det är viktigt att inte mer ingripande befogenheter införs än vad som är motiverat för att uppnå syftet med vården, dvs. hjälpa brukarna att komma ifrån ett skadligt missbruk. Det reella behovet av generella begränsningar på LVM-hem bör därför belysas och utredas ytterligare.

I sammanhanget bör också beaktas att beredningen av de förslag som ges i Samsjuklighetsutredningen (SOU 2023:5) inte är klar. Om LVM-vården övergår till att bli en del av regionernas ansvar att ge psykiatrisk vård, kan det framstå som mer ändamålsenligt att brukarna underkastas begränsningar liknande de som finns för patienter i psykiatrisk tvångsvård (LPT). När det gäller generellt förbud avseende innehav av egen utrustning för elektroniska kommunikationstjänster har lagstiftaren tidigare uttryckt att det inte är proportionerligt att ett sådant omfattar patienter som vårdas med stöd av LPT eller LRV om det inte bedömts finnas någon risk för återfall i brottslighet (se prop. 2013/14:119 s. 54). Det finns i dagsläget inte någon utredning som föreslår en förändring av detta.

10.10.4 Rätten att stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation och att följa vad som händer i omvärlden

IVO tillstyrker förslaget. IVO vill dock framhålla att det är viktigt att SiS arbetar aktivt och kontinuerligt med att hitta adekvata och anpassade medel för brukarna

att ta del av sin omvärld. Detta för att motverka risken för isolering som följer med begränsningen av elektronisk kommunikation.

10.10.6 Avlyssna eller på annat sätt kontrollera kommunikation

IVO tillstyrker förslagen och är positiv till att de möjliggör ett mindre ingripande alternativ än vägran eller begränsning av elektronisk kommunikation i de enskilda fallen. IVO anser att utredarens lagförslag i och för sig är tydliga, men vill understryka att följderna av en proportionalitetsbedömning bör vara att dessa åtgärder aktualiseras först i de situationer där det, i det enskilda fallet och vid det aktuella tillfället, annars hade fattats ett beslut om att vägra eller begränsa elektronisk kommunikation. Enligt IVO är det viktigt att åtgärderna inte vidtas mer rutinmässigt eller för säkerhets skull, utan förbehålls situationer där det finns konkreta omständigheter i det enskilda fallet som motiverar detta.

IVO noterar att varken utredningen eller dess direktiv berör några frågor kring sekretess. Avlyssning och annan kontroll föreslås visserligen kunna aktualiseras endast om det behövs med hänsyn till vården, ordningen eller säkerheten på hemmet eller om kommunikationen kan vara till skada för brukaren eller någon annan. Sådana beslut bör därmed endast i undantagsfall komma ifråga för kontakter med t.ex. hälso- och sjukvård, socialtjänsten, IVO och andra myndigheter. Eftersom sådana situationer potentiellt kan uppstå vill IVO dock belysa att det kan generera frågor kring brukarnas rätt till sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. i samtal med extern hälso- och sjukvård, eller i vart fall kring brukarnas intresse av integritet gentemot personalen. Liknande synsätt kan aktualiseras även för kontakter med andra aktörer än myndigheter där intresset av skydd för brukarens integritet kan vara starkt, så som till exempel kontakter med religiösa företrädare, intresseorganisationer och liknande. Därutöver kan de utökade möjligheterna till kontroll ge tillgång till information som innebär att SiS i högre utsträckning behöver förhålla sig till möjligheten/skyldigheten enligt offentlighets- och sekretesslagen att lämna ut uppgifter till t.ex. polis och andra myndigheter. IVO anser mot denna bakgrund att det bör övervägas om det finns behov av att belysa frågor kring sekretess och brukarnas intresse av integritet i den fortsatta beredningen av förslagen.

10.10.7 Tidsobegränsade beslut och omprövning av beslut

IVO avstyrker att det införs en möjlighet för SiS att fatta tidsobegränsade beslut som endast kan underställas SiS egen omprövning. Beslut om inskränkningar i rätten att stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation eller att använda elektroniska kommunikationstjänster är mycket ingripande för den enskilda brukaren. IVO anser därför att det är viktigt att sådana åtgärder inte pågår längre tid än nödvändigt. Tidigare har lagstiftaren bedömt att det av detta skäl har varit motiverat att införa en tydlig tidsgräns (se prop. 2017/18:169 s. 62). Utredarens resonemang om att antalet brukare som har kopplingar till kriminella nätverk har ökat betydligt och att förhållanden inte hinner förändras på 14 dagar

utgör enligt IVO inte tillräckliga skäl för ett återinförande av möjligheten till beslut utan tidsgräns. Att det införs en skyldighet för SiS att fortlöpande ompröva dessa beslut utgör inte heller en tillfredställande lösning ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Vid en sådan ordning har brukarna en begränsad möjlighet att få en oberoende och objektiv prövning av de omständigheter som ligger till grund för förlängning genom omprövning. Omprövningsbesluten kan bli föremål för granskning inom ramen för IVO:s eller Justitieombudsmannens tillsyn, men detta motsvarar inte en överprövning av besluten på individnivå. Det finns också en risk för att omprövningarna snarare görs utifrån en försiktighetsprincip, än utifrån från konkreta och faktiska omständigheter i de enskilda fallen. För att stärka brukarnas rättssäkerhet anser IVO därför att utredarens förslag i vart fall bör förenas med en möjlighet att överklaga omprövningsbesluten. En alternativ lösning är att överväga en utökning av dagens tidsgräns på 14 dagar.

10.11.1 Individuella beslut om inskränkningar i rätten att ta emot besök

IVO avstyrker förslaget i den del som avser tidsobegränsade beslut och hänvisar till synpunkter angivna ovan till 10.10.7.

10.11.3 Kroppsvisitation av besökare

IVO har inte några invändningar mot förslaget. IVO vill dock framhålla vikten av att det görs noggranna proportionalitetsbedömningar i de enskilda fallen, i enlighet med respektive bestämmelse i LVU, LVM och LSU, av om villkoret är befogat. Ur ett brukarperspektiv är det viktigt att lagens rekvisit ”nödvändigt av säkerhetsskäl” inte leder till en mer rutinartad eller slentrianmässig tillämpning i praktiken, motsvarande en allmän inpasseringskontroll. Detta eftersom denna typ av ingripande kontroller kan påverka till exempel närståendes vilja att besöka brukare. Det är därmed också angeläget att SiS personal får information och utbildning kring vad som gäller och att det finns tydliga rutiner i verksamheten för utförande av kroppsvisitationer.

Övrig kommentar

Den nya regleringen medför befogenheter som kan antas komma att påverka brukarnas vardag och upplevelse av vården. IVO anser därför att de utökade befogenheterna bör utvärderas för att undersöka om regleringen fått den avsedda effekten att göra vården tryggare för brukarna. Om regleringen inte leder till färre incidenter i form av konflikter, hot, våld, rymningar och fritagningar kan det finnas anledning att överväga andra åtgärder.

IVO noterar att utredaren anger att lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård rör besök på vårdinrättningar inom sjukvården och inte handlar om besök på SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem (jfr. sista stycket s. 99). IVO vill förtydliga att lagen, i enlighet med 1 §, är tillämplig även på dessa vårdinstitutioner.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Sofia Wallström. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Patrick Barringer, avdelningschefen Marie Åberg och chefsjuristen Karin Lewin deltagit. Biträdande avdelningsjuristen Jennie Magnusson har varit föredragande.

Beslutet har godkänts elektroniskt den 29 september 2023.