



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Elinor Adcock Lindström

Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsansvar över SiS ungdomshem i ett barnrättsperspektiv

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Titti Mattsson

Termin för examen: Period 1 VT2022

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod, material och teoretiska utgångspunkter	8
1.4 Forskningsläge	12
1.5 Avgränsningar och definitioner	13
1.6 Disposition	14
2 SIS UNGDOMSHEM OCH CENTRALA FRI- OCH RÄTTIGHETER	16
2.1 SiS verksamhet	18
2.1.1 Särskilda befogenheter	20
2.1.2 Personal på SiS	23
2.1.3 Barn och unga på SiS	25
2.1.4 Flickor på SiS	27
2.2 Centrala fri- och rättigheter för barn och unga på SiS	32
2.2.1 Principen om barnets bästa	32
2.2.2 Rätten till icke-diskriminering	33
2.2.3 Rörelsefrihet, rätt till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp m.m.	34
2.2.4 Rättssäkerhetskravet	35
2.2.5 Delaktighet	36
2.2.6 God vård	38
2.3 Barnkonventionen i praktiken	40
3 IVO:S TILLSYNSANSVAR ÖVER SIS	44
3.1 Tillsynens roll	47
3.2 IVO:s uppdrag	51
3.3 Tillsynen över SiS	52
3.3.1 Tillsyn över SiS i praktiken	55
3.3.2 Information, vägledning, rådgivning och anmälan av klagomål	59

3.3.3	Barnrättsperspektivet i IVO:s tillsyn	60
3.3.4	Resultat av IVO:s tillsyn över SiS	62
3.3.5	Kritik mot IVO:s tillsynsarbete	64
4	AVSLUTNING	66
4.1	IVO:s tillsyn i praktiken	66
4.2	Förbättringspunkter	70
4.3	Slutsats	73
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	75

Summary

The special residential homes for young people that are run by the national board of institutional care (SiS) provide children and young people compulsory care. The staff at the special residential homes have the right to use coercive measures which is motivated by the children and young people's extensive problems. The coercive measures however restrict the freedoms and rights of the children and young people.

The Convention on the Rights of the Children was incorporated into Swedish law in order to strengthen and clarify the position of children and young people as rights holders. A general starting point from a child perspective is to follow the articles of the convention. Such perspective is of great importance in the compulsory care of children and young people because the opportunities to claim their rights are limited. One group that is particularly vulnerable at the special residential homes is girls. From a gender perspective, the treatment of girls at SiS appears to be a consequence of their gender, with the result that they are disadvantaged.

To ensure the rights and freedoms of the children and young people, the Health and Social Care Inspectorate (IVO) conducts supervision of the special residential homes. The supervision consists, among other things, of inspections at the special youth homes. The results of the supervision have shown serious misconduct at SiS. The purpose of this thesis is to investigate the extent to which IVO, through its supervisory responsibility, can ensure the freedoms and rights that are particularly relevant to the children and young people at SiS and whether it is possible to identify any areas for improvement.

Conclusions that can be drawn are that IVO lacks in ensuring all institutionalized children and young people central freedoms and rights. By implementing a child rights perspective in the supervisory authority and allowing it to permeate all aspects of the activities, children's and young people's freedoms and rights can be ensured. Since the supervisory work is regulated by laws and regulations, a child rights perspective must be stipulated in the legislation.

Sammanfattning

På särskilda ungdomshem tvångsvårdas barn och unga i Statens institutionsstyrelses (SiS) regi. Personalen på ungdomshemmen har särskilda befogenheter vilket motiveras av de placerade barnen och ungas omfattande problematik. Tvångsåtgärderna inskränker emellertid barn och ungas fri- och rättigheter.

Barnkonventionen inkorporerades i svensk lag i syfte att stärka och tydliggöra barn och ungas ställning som rättighetsbärare. En allmän utgångspunkt i ett barnrättsperspektiv är att följa barnkonventionens artiklar. Ett barnrättsperspektiv har stor betydelse vid tvångsvård av barn och unga eftersom möjligheten att utkräva sina rättigheter under tvångsvård är begränsad. En grupp som är särskilt utsatt på särskilda ungdomshem är flickor. I ett genusperspektiv framstår behandlingen av flickor på SiS som ett resultat av deras kön där följderna blir att de missgynnas.

För att tillförsäkra barn och ungas fri- och rättigheter bedriver Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsyn över SiS ungdomshem. Tillsynen består bland annat i inspektioner vid ungdomshemmen. Resultaten av tillsynen har visat allvarliga missförhållanden vid SiS ungdomshem.

Syftet med förevarande uppsats är att undersöka i vilken mån IVO genom sitt tillsynsansvar kan säkerställa de fri- och rättigheter som är särskilt relevanta för de barn och unga som tvångsvårdas vid SiS ungdomshem och huruvida det går att identifiera några förbättringspunkter. Slutsatser som går att dra är att IVO brister i att tillförsäkra alla placerade barn och unga centrala fri- och rättigheter. Genom att implementera ett barnrättsperspektiv i tillsynsmyndigheten och låta det genomsyra verksamheten i alla led kan barn och ungas fri- och rättigheter säkerställas. Eftersom tillsynsarbetet regleras av lagar och föreskrifter måste ett barnrättsperspektiv stadgas i lagstiftningen.

Förord

För snart sju år sedan kom jag in på mitt förstahandsval, juristprogrammet vid Lunds universitet. Mitt mål var att läsa alla programmets kurser i ett svep och således ta examen så fort som möjligt. Så blev det emellertid inte. Tiden i Lund har bjudit på oförglömliga minnen och även en hel del minnesluckor. Kanske är det bäst att de minnena förblir bortglömda.

Redan i sjätte klass fick jag i uppgift av min svensklärare att skriva ett CV som skulle lista de meriter jag inom 25 år skulle ha. Där framgick att jag gjort karriär som internationell bolagsjurist. När jag sedan började på juristprogrammet insåg jag fort att affärsjuridik och allt som hade med bolag att göra var otroligt tråkigt. I stället var det socialrätt och främst de orättvisor barn och unga utsätts för som snabbt kom till att fånga mitt intresse.

Jag har många gånger under studietiden tvivlat på mig själv och mina förmågor. Även perioden för examensarbetet har varit tuff. Min handledare Titti Mattsson har visat stor förståelse för min situation och kommit med goda råd. För det vill jag rikta ett stort tack! Det har varit en ynnest att få samarbeta med en så stor förebild inom det barnrättsliga området.

En annan person jag skulle vilja tacka är min mamma som alltid vill hjälpa mig. Tack mamma för att jag fått använda din lägenhet som mitt eget lunchrum och tack för att du finns! Jag vill även tacka min vän Karin som jag träffat genom juristprogrammet, tack för att du alltid finns där när jag behöver prata av mig! Sist och också minst vill jag tacka Laban och Asta, ni är ljusen i mitt liv.

Elinor Adcock Lindström

22 maj 2022

Förkortningar

Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
Barnrättslagen	Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
BO	Barnombudsmannen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
FB	Föräldrabalk (1949:381)
FN	Förenta nationerna
HVB	Hem för vård eller boende
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JO	Justitieombudsmannen
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSU	Lag (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SBU	Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
SiS	Statens institutionsstyrelse
Skr.	Skrivelse

SoF	Socialtjänstförordning (2001:937)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOSFS 2011:9	SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
SOSFS 2012:11	SOSFS 2012:11 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende
SOU	Statens offentliga utredningar
SiS-förordningen	Förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På Statens institutionsstyrelses (SiS) ungdomshem placeras barn och unga som beskrivs ha en allvarlig och komplex problembild och därför måste stå under särskilt noggrann tillsyn. Majoriteten av de placerade ungdomarna är omhändertagna på grund av att de anses behöva vård för sitt eget beteende.¹ Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden. När ett barn omhändertas har socialnämnden samma omvårdnadsansvar som följer av att vara vårdnadshavare och ansvarar således för att den unges grundläggande rättigheter säkerställs. Medan ungdomarna heldygnsvårdas på de särskilda ungdomshemmen ansvarar personalen för den dagliga omsorgen som följer av vårdnadshavaransvaret.²

Vad som särskiljer SiS ungdomshem från andra placeringsformer är att personalen har långtgående särskilda befogenheter. Det innebär att personalen har en lagstadgad rätt att i vissa fall använda tvångsåtgärder som inskränker de placerade barnen och ungas fri- och rättigheter.³ I 15 § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) stadgas att ett barn eller en ungdom som vårdas på grund av sitt beteende får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras och som behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet. Sverige har vid flera tillfällen fått kritik från FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) för användningen av den särskilda befogenheten avskiljning och uppmanats att omgående förbjuda isoleringen av barn under alla omständigheter.⁴

Samtidigt har användandet av avskiljning ökat. En grupp som är särskilt utsatta på SiS ungdomshem är flickor. Flickor blir föremål för avskiljning i

¹ Se avsnitt 2.1 och 2.1.3 nedan.

² Se avsnitt 2 nedan.

³ Se avsnitt 2.1.1 nedan.

⁴ FN:s barnrättskommitté, *CRC/C/SWE/CO/4* s. 15, *CRC/C/SWE/CO/5* s. 6 och *CRC/C/SWE/QPR/6-7* s. 4.

högre grad än pojkar och upplever generellt en större känsla av otrygghet.⁵ Tidigare saknades möjligheten att överklaga flera beslut om särskilda befogenheter. Genom en lagändring 2018 gavs de unga fler möjligheter att överklaga, men samtidigt preciserades och utökades vissa befogenheter. På låsta institutioner med begränsade fri- och rättigheter samt begränsad insyn i verksamheten befinner sig barnen och de unga fortfarande i en särskilt utsatt situation. De är beroende av personalen på SiS och av närvarande vårdnadshavare för att kunna tillvarata sina fri- och rättigheter.⁶

För att tillförsäkra att lagar, förordningar och föreskrifter efterföljs bedriver Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsyn över SiS. Tillsyn beskrivs som ett viktigt verktyg i arbetet med att säkerställa att barn och unga får den vård och omsorg som de har rätt till. Tillsynen ska utgöra en oberoende och självständig granskning och genomföras för att säkerställa att vård och omsorg är säker, av god kvalitet och bedrivs enhetligt oavsett var i landet man bor. Vikten av tillsyn inom socialtjänstens verksamhet har betonats eftersom människor som är i behov av socialtjänstens insatser av olika anledningar ofta befinner sig i en särskilt utsatt situation och är i starkt beroendeförhållande till de som arbetar inom verksamheten.⁷

Trots att omfattande reformer av tillsynen över SiS genomförts under senare år har brister i SiS verksamhet gått så långt att institutioner förelagts att avhjälpa svåra missförhållanden och i vissa fall fått stänga ner verksamheten helt.⁸ I media har skildrats hur barn och unga råkat illa ut i SiS verksamhet vilket ibland slutat i förödelse.⁹ Flera barnrättsorganisationer menar att det görs skillnad på barn placerade på SiS och andra barn och att det aldrig skulle tillåtas att andra barn utsattes för det som barnen på SiS utsätts för.¹⁰ Således är IVO:s granskning av SiS verksamhet av stor vikt i säkerställandet av barn och ungas fri- och rättigheter.

⁵ Se avsnitt 2.1.4 nedan.

⁶ Se avsnitt 2.1.1 nedan.

⁷ Se avsnitt 3 nedan.

⁸ Se avsnitt 3.3.4 nedan.

⁹ Se t.ex. SVT, 'Vittnar: Flickor fick blåmärken av personalen – hör larmen om Björkbacken' och Aftonbladet, 'Jasmine, 13, tog sitt liv – nu stämmer familjen kommunen', besökt 2022-04-04.

¹⁰ Bris, 'Skrivelse till socialministern: stoppa våldet på SiS', besökt 2022-04-04.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens övergripande syfte är att undersöka i vilken mån IVO genom sitt tillsynsansvar kan säkerställa de fri- och rättigheter som är särskilt relevanta för barn och unga som tvångsvårdas vid SiS ungdomshem och huruvida det går att identifiera några förbättringspunkter. För att kunna uppfylla syftet med uppsatsen kommer följande frågeställningar undersökas för att sedan besvaras.

- Hur regleras SiS verksamhet i gällande rätt och vilka fri- och rättigheter är särskilt relevanta för barn och unga som är placerade på särskilda ungdomshem?
- Hur regleras IVO:s tillsynsansvar över barn och unga som är placerade på SiS ungdomshem enligt gällande rätt och vad består uppdraget av?
- I vilken mån säkerställer IVO genom sitt tillsynsansvar de fri- och rättigheter som är särskilt relevanta för barn och unga vid placering på SiS ungdomshem?
- Vilka förbättringspunkter går att identifiera i IVO:s uppdrag med att säkerställa barn och ungas fri- och rättigheter på SiS ungdomshem?

1.3 Metod, material och teoretiska utgångspunkter

Ett syfte med förevarande uppsats är att undersöka hur gällande rätt reglerar verksamheten vid SiS, de placerade barnen och ungas fri- och rättigheter samt IVO:s tillsynsansvar över de särskilda ungdomshemmen. För det kommer en rättsanalytisk metod att tillämpas. Medan den rättsdogmatiska metoden anses ha uppgiften att fastställa gällande rätt och är bunden till ett fåtal auktoritativa källor, anser Claes Sandgren att den rättsanalytiska metoden är friare genom att den inte behöver stanna vid att fastställa rätten, utan kan i ett nästa led även analysera rätten. Vidare menar Sandgren att en rättsanalytisk syn uppfattar argumentationen inom rättsvetenskapen som fri och rättssystemet som öppet

och i avsaknad av rätt svar på rättsliga problem, till skillnad från rättsdogmatiken som bygger på föreställningen om att det finns en rätt lösning på varje juridiskt problem. Den rättsanalytiska metoden öppnar upp för användningen av ett bredare material i syfte att analysera rätten och intervjuer och myndighetsmaterial räknas upp som tillåtna källor.¹¹ I uppsatsen tillämpas främst socialtjänstlag (2001:453) (SoL) samt LVU. Förarbetena till nämnda lagar studeras för att ge en ökad förståelse och inblick i lagstiftarens motiv. I arbetet har doktrin i form av juridisk litteratur behandlats. Litteratur som varit av särskilt stor vikt är *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner* och *Kontrollerade unga. Tvångspraktiker på institution*. För förståelse för hur rätten tillämpas på myndighetsnivå studeras myndighetsmaterial från bland annat IVO, SiS och Socialstyrelsen.

För att ge en inblick i hur IVO:s tillsynsarbete går till i praktiken har intervjuer hållits med IVO avdelning syds enhetschef över socialtjänsten. Intervjuer har även hållits med två inspektörer som arbetar med att bedriva tillsyn över socialtjänsten och där inbegripet SiS. Intervjuerna har genomförts med hjälp av en semistrukturerad intervjumetod. Den semistrukturerade intervjumetoden skiljer sig från en öppen intervjumetod där informanten ska berätta så fritt som möjligt om sina erfarenheter utan stöd av frågor som intervjuaren tagit fram i förväg. En fullständigt strukturerad intervju bygger i stället på frågor som intervjuaren förberett i förväg och kan utgöras av fasta fråge- och svars-kategorier. En semistrukturerad metod ger intervjuaren möjlighet att dels ställa följdfrågor, dels komma på fler frågor under intervjuens gång.¹² I ett arbete kan intervjun användas som huvudmetod, men kan även fungera som ett sätt att komplettera annat forskningsmaterial.¹³ Syftet med intervjuerna är att ge en nyanserad bild av hur arbetet med det lagreglerade tillsynsarbetet fungerar i praktiken och vilka svårigheter som går att identifiera och fungerar således som ett komplement till det övriga materialet som studerats i arbetet.

¹¹ Sandgren (2021) s. 53 f.

¹² Dalen (2015) s. 34 f och s. 14.

¹³ Ibid. s. 14.

En rättsanalytisk metod öppnar upp för möjligheten att analysera materialet med en viss infallsvinkel.¹⁴ I uppsatsens tillämpas därför ett barnrättsperspektiv. Barns roll som rättighetsinnehavare har successivt införlivats i offentlig verksamhet genom förändrad lagstiftning. Den sociala barn- och ungdomsvårdslagstiftningen har under de senaste åren genomgått vissa förändringar i syfte att utveckla ett ökat barnrättsinslag. Barnets rätt har även grundlagsskyddats i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen (RF) som stadgar att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. Det har funnits en politisk enighet om att stärka barns rättigheter i Sverige och att ett sådant perspektiv ska grundas på de normer och principer som uppställs i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).¹⁵

Barnkonventionen inkorporerades i svensk lag 1 januari 2020 i syfte att stärka och tydliggöra barn och ungas ställning som rättighetsbärare samt för att integrera ett barnrättsperspektiv i all offentlig verksamhet.¹⁶ Enligt 1 § lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnrättslagen) ska artiklarna 1–42 i barnkonventionen i originaltexternas lydelse gälla som svensk lag. Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som tillsammans utgör grunden för ett barnrättsperspektiv. Principerna ska vara styrande för tolkningen av konventionens övriga artiklar. Dessa är: förbud mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa i främsta rummet (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att få komma till tals (artikel 12). En allmän utgångspunkt för ett barnrättsperspektiv är enligt Mattsson att följa barnkonventionens artiklar och låta dess innebörd prägla både lagstiftning och tillämpning.¹⁷ Betydelsen av ett barnrättsperspektiv för tvångsvårdade barn och unga har betonats i *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*. Mattsson menar att frågan om ett stärkt barnrättsperspektiv i tvångsvårdssammanhang blir problematisk eftersom ett beslut om tvångsvård i sig innebär en kraftig inskränkning av individens rätt.

¹⁴ Sandgren (2021) s. 55.

¹⁵ Mattsson (2017) s. 105 f.

¹⁶ Prop. 2017/18:186 s. 74 f och Regeringen, 'Barnkonventionen som svensk lag', besökt 2022-04-26.

¹⁷ Mattsson (2017) s. 106 f.

Samtidigt har barn och unga redan begränsade möjligheter att utkräva sina rättigheter och är beroende av att vuxna tillgodoser dem. Vidare anser Mattsson att barnkonventionen inte ensam bör utgöra grunden för ett barnrättsperspektiv som rör barn i samhällsvård, utan att andra grundläggande rättsliga krav och principer behöver behandlas såsom rättssäkerhetskravet och proportionalitetsprincipen. Även Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) artikel 8 om rätten till respekt för privat- och familjeliv samt artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång ska iakttas. Mattsson anser att tre grundläggande beståndsdelar i ett barnrättsperspektiv för tvångsvårdade barn och unga är rättssäkerhet, delaktighet och god vård.¹⁸

Eftersom flickorna som vårdas på SiS utgör en särskilt utsatt grupp kommer ett genusperspektiv integreras i barnrättsperspektivet. Genusforskning är ett brett forskningsfält som innehåller många olika perspektiv som vuxit fram genom feministisk teoribildning. Vad som genomsyrar genusteorin är att en könskonstruktion och/eller könsrelationer sätts i fokus och frågeställningar om ojämlika maktförhållanden mellan könen är centrala.¹⁹ I genusteorin görs en distinktion mellan begreppen kön och genus där kön betecknar biologiskt kön, medan genus utgörs av socialt konstruerade beteenden och roller som baseras på det biologiska könet.²⁰ En central fråga i genusforskningen är hur makt skapas och upprätthålls i relationer mellan olika sociala kategorier samt hur skillnader inom de sociala strukturerna vidmakthålls genom hänvisningar till ”kön”.²¹ I genusordningen underbyggs hierarkin mellan könen av samhällets föreställningar om att kvinnor och män har olika karaktär och egenskaper och genomsyrar alla aspekter av samhällslivet.²²

I *Kritiska perspektiv på rätten* menar Johan Schelin att tillämpningen och tolkningen av rätten måste utsättas för en kritisk omprövning med bakgrund av det omgivande samhället eftersom samhället är föränderligt. Vidare menar Schelin att sakargument som talar för en viss tolkning kan bygga på resultatet

¹⁸ Mattsson (2017) s. 104 f och Mattsson (2015) s. 3 i SOU 2015:71.

¹⁹ Dahlborg-Lyckhage och Eriksson (2017) s. 16.

²⁰ Freedman (2003) s. 24 f.

²¹ Dahlborg-Lyckhage och Eriksson (2017) s. 24.

²² Gemzöe (2014) s. 84 f och 96 f.

inom andra vetenskaper. Således kan gällande rätt förändras genom att rättsreglerna omtolkas.²³ Begreppet genus används även inom rättsvetenskapen och fungerar som ett analytiskt begrepp för den sociala konstruktionen av kön i rätten. Hur sociala föreställningar om kön konstrueras och reproduceras i rätten samt maktförhållanden inom genusrelationer beskrivs som ett viktigt tema.²⁴ Astrid Schlytter, docent i rättssociologi, menar att rätten inte är neutral i könsmissiga avseenden. Kvinnor och män behandlas inte lika eftersom rätten har inbyggda värderingar och normer av könsmissig innebörd.²⁵ I genusteorin används hierarki som ett sätt att beskriva graden av ojämlikhet mellan genuskategorierna. Ett vanligt sätt att mäta hierarki på är genom löneskillnader mellan könen. Hierarki kan även mätas genom exempelvis hälsa.²⁶ I mitt arbete använder jag utsattheten flickorna på SiS befinner sig i som ett sätt att mäta deras underordnade ställning. Jag har som utgångspunkt att människor behandlas olika beroende på sitt genus, trots att rätten är könsneutral.

1.4 Forskningsläge

Det finns ett tomrum i forskningen avseende IVO:s tillsyn över SiS ungdomshem. Vad som kan uppmärksammas är att IVO är en relativt ny myndighet och att tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården endast varit integrerad under samma tillsynsmyndighet sedan ett drygt decennium tillbaka. Eftersom tillsynen över socialtjänsten genomgått stora reformationer under det senaste decenniet har utgångspunkt tagits i IVO:s rapporter. Vägledning avseende tillsynens roll över socialtjänsten och samhället i stort har särskilt tagits i Ida Asplunds avhandling *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn*.

Avseende det barnrättsliga perspektivet i arbetet har utgångspunkten varit Titti Mattssons forskning. Mattsson är professor i offentlig rätt och docent i socialrätt vid Lunds universitet. Mattsson har ett brett forskningsområde och

²³ Schelin (2018) s. 42 f.

²⁴ Gunnarsson m.fl. (2018) s. 37 f.

²⁵ Schlytter (1999) s. 23 och Uppsala universitet, 'Astrid Schlytter', besökt 2022-06-02.

²⁶ Gemzöe (2014) s. 98.

forskar bland annat inom socialrätt och barnrätt. Mattssons arbete har varit en kärna i uppsatsen där bland annat Mattssons kapitel i *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner* samt *Kontrollerade unga. Tvångspraktiker på institution* har varit värdefulla. SiS har en rapportserie som heter *Institutionsvård i fokus* där rapporter som redovisar resultat från SiS-finansierade forskningsprojekt publiceras. Mattsson har publicerat flera rapporter i rapportserien. För närvarande har Mattsson ett pågående forskningsprojekt *Barns rättigheter och evidensbaserad vård. Möjliga konfliktytor inom låst tvångsvård av unga* där barn som individuella rättighetsbärare relaterar till användandet av evidensbaserade metoder vid särskilda ungdomshem.²⁷ Problematiken inom forskningsprojektet behandlas även inom ramen för detta arbete.

Maria Andersson Vogel är fil.dr. i socialt arbete och forskare vid Stockholms universitet. Vogels huvudsakliga forskningsområde är tvångsvård av ungdomar med omfattande psykosocial problematik, med särskilt intresse för flickor och konstruktionen av femininitet under sådana förutsättningar.²⁸ I arbetet används dels Vogels avhandling *Särskilda ungdomshem och vårdkedjor. Om ungdomar, kön, klass och etnicitet*, dels Vogels kapitel i *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*.

1.5 Avgränsningar och definitioner

Även om de särskilda ungdomshemmen är en form av hem för vård eller boende (HVB), är det endast placering vid ungdomshemmen som drivs av SiS som kommer att behandlas inom ramen för uppsatsen. Det beror på hemmens unika karaktär med låsta institutioner och långtgående befogenheter för personalen.²⁹ Verksamheten vid SiS är indelad i ungdomsvård, missbruksvård och sluten ungdomsvård. Sluten ungdomsvård är en straffrättslig påföljd som består av tidsbestämd vårdtid, vilket kan dömas ut

²⁷ Lund University, 'Titti Mattsson', besökt 2022-05-13.

²⁸ Stockholms universitet, 'Maria Andersson Vogel', besökt 2022-05-13.

²⁹ Vogel (2012) s. 13 och Socialstyrelsen, *LVU – Handbok för socialtjänsten* s. 196.

till någon som begått brott före 18 års ålder. Tvångsvården bedrivs med stöd av LVU, lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).³⁰ Arbetet är begränsat till att endast behandla SiS ungdomsvård och kommer således endast att beröra den tvångsvård som utövas enligt LVU.³¹

Vidare är arbetet avgränsat till att endast behandla IVO:s tillsynsansvar över SiS ungdomshem. Det finns andra aktörer som bedriver tillsyn vid SiS så som Skolinspektionen, Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK)³², vilka inte kommer att behandlas på ett djupare plan. Hur IVO utövar tillsyn över andra placeringsformer kommer därför inte heller behandlas inom ramen för uppsatsen mer än på ett övergripande plan. Inte heller IVO:s tillsynsansvar över hälso- och sjukvårdsverksamheten vid SiS kommer att behandlas närmare.

Utgångspunkten i barnkonventionen är enligt artikel 1 att barn avser personer under 18 år om inte barnet blir myndigt tidigare enligt gällande lag i det land barnet tillhör. I nationell lagstiftning föreskrivs i 1 kap. 2 § tredje stycket SoL att med barn avses varje människa under 18 år. Ungdomarna som vårdas på SiS är upp till 21 år, majoriteten är dock mellan 15–17 år.³³ Ingen åtskillnad kommer därför göras mellan de över och under 18 år, utan samtliga placerade på SiS kommer därför benämnas som ”barn och unga”.

1.6 Disposition

Arbetet är indelat i fyra övergripande kapitel med tillhörande underrubriker. Det inledande kapitlet syftar till att presentera uppsatsens ämne och utgångspunkterna för arbetet. Arbetets andra kapitel behandlar samhällets ansvar för barn och unga. Vidare beskrivs verksamheten vid SiS ungdomshem i allmänhet och hur denna regleras i lag. I samma kapitel redogörs även för fri- och rättigheter som är centrala vid tvångsvård av barn

³⁰ Prop. 2017/18:169 s. 32 och Vogel (2012) s. 14.

³¹ K. Dahlin (2017) s. 218 ff.

³² SiS, 'Tillsyn', besökt 2022-05-16.

³³ Enell, Gruber & Vogel (2018) s. 22.

och unga. Arbetets tredje kapitel behandlar IVO:s tillsynsansvar över verksamhet inom socialtjänsten med fokus på SiS ungdomshem. I kapitlet redogörs för tillsynens roll, hur tillsynsansvaret regleras i lag samt för hur tillsynsarbetet går till i praktiken. Det fjärde kapitlet innefattar en analys av vad som behandlats i föregående kapitel i syfte att besvara arbetets frågeställningar. Jag analyserar IVO:s tillsynsarbete ur ett barnrättsperspektiv och ett genusperspektiv. Avslutningsvis sammanfattas arbetets slutsatser.

På grund av ämnets karaktär krävdes en tydlig genomgång av verksamheten vid SiS för att ge läsaren en förståelse för varför en placering vid särskilda ungdomshem är så unik till sin natur. Vidare var det nödvändigt att inkludera en redogörelse för vilka fri- och rättigheter som är särskilt relevanta för SiS-placerade barn och unga för att förstå vad IVO:s tillsynsuppdrag består i. Det har resulterat i en omfattande och gedigen uppsats.

2 SiS ungdomshem och centrala fri- och rättigheter

Ansvar för barn som är placerade i samhällsvård delas mellan tre parter: socialnämnden, huvudmannen för verksamheten där barnet är placerat och vårdnadshavarna.³⁴ Det är enligt 5 kap. 1 § SoL, socialnämnden som har det yttersta ansvaret för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden ska bedriva förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Insatser med stöd av LVU ges som huvudregel genom att barn och unga placeras utanför det egna hemmet. Enligt 11 § LVU är det socialnämnden som efter domstolens beslut om att vård ska beredas som bland annat beslutar om hur vården ska ordnas och var barnet eller den unge ska vara placerad. Enligt femte stycket har socialnämnden under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken (FB) tillgodoses.

Av 5 kap. 1 § SoL framgår att socialnämnden har en möjlighet att placera barnet utanför det egna hemmet för vård och fostran om barnets bästa motiverar det. Socialnämnden ska enligt 6 kap. 1 § SoL se till så att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, HVB eller stödboende och där får god vård.³⁵ Beslut som rör den dagliga omsorgen fattas av familjehemsföräldrar eller personal på HVB eller särskilda ungdomshem enligt 6 kap. 1–2 och 11 §§ FB.³⁶ Kommunen har enligt 6 kap. 2 § SoL ansvar för att det finns tillgång till familjehem, HVB samt stödboenden. Enligt 6 kap. 3 § SoL samt 1 § förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse (SiS-förordningen) är det staten som ska tillhandahålla särskilda ungdomshem och SiS som ska leda verksamheten vid dem. SiS får dock uppdra åt en region eller en kommun att inrätta och driva ett särskilt ungdomshem.

³⁴ Socialstyrelsen, *Hem för vård eller boende för barn, unga och familjer* s. 16.

³⁵ Leviner & Lundström (2017) s. 30.

³⁶ *Ibid.* s. 32.

Socialnämndens ansvar över de barn som vårdas inom någon av nämnda vårdformer definieras närmare i 6 kap. 7–7 c §§ SoL. Att noga följa och stödja de barn och unga som omhändertagits för samhällsvård beskrivs som en av den sociala barn- och ungdomsvårdens allra viktigaste uppgifter.³⁷ Av 6 kap. 7 b § SoL följer att socialnämnden noga ska följa vården av de placerade barnen genom att göra regelbundna personliga besök i hemmet där barnet vistas, hålla enskilda samtal med barnet, samtal med den eller dem som tagit emot barnet i sitt hem samt samtal med vårdnadshavarna. Socialnämnden ska särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. Det primära syftet med uppföljningen är att se till att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens och de ungas behov, med utgångspunkt i de vårdplaner och genomförandeplaner som upprättats. Uppföljningar är även en förutsättning för att uppdaga eventuella missförhållanden i placeringshemmet.³⁸ Ett annat syfte är att få underlag för överväganden och omprövningar av om vården fortfarande behövs.³⁹

Det ska enligt 6 kap. 7 c § SoL finnas en socialsekreterare särskilt utsedd av socialnämnden som ansvarar för kontakten med barnen. Socialsekreteraren ska besöka barnet regelbundet i den omfattning som är lämpligt utifrån barnets eller den unges behov och önskemål. Barnet eller den unge är garanterad en särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakten under hela tiden vården pågår.⁴⁰ Syftet med att ge varje placerat barn eller ungdom en personlig socialsekreterare var att komma till rätta med de brister som identifierats i uppföljningen av vården och socialsekreterarens roll ansågs vara central i det arbetet. För att barnet eller den unge ska våga vända sig till socialsekreteraren om problem uppstår och de inte mår bra krävs en tät, kontinuerlig och förtroendefull kontakt.⁴¹ Socialsekreterarens roll innebär att handla i barnets eller den unges intresse. Socialsekreteraren ska i så stor utsträckning som möjligt ha en självständig ställning i förhållande till

³⁷ Prop. 2012/13:10 s. 76.

³⁸ Clevesköld, socialtjänstlag (2001:453) 6 kap. 7 b §, Karnov (JUNO) 2022-02-05.

³⁹ Prop. 2012/13:10 s. 76.

⁴⁰ Clevesköld, socialtjänstlag (2001:453) 6 kap. 7 c §, Karnov (JUNO) 2022-02-05.

⁴¹ Prop. 2012/13:10 s. 77 f.

placeringshemmet.⁴² Enligt 7 kap. 1 § SOSFS 2012:11 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende (SOSFS 2012:11) ska socialnämnden ge det placerade barnet eller den unge aktuella kontaktuppgifter till den socialsekreterare som handlägger barnet eller den unges ärende. Barnet eller den unge ska även få information om hur man når tillsynsmyndigheten samt informeras om sina rättigheter i förhållande till placeringshemmet. Som en del av socialnämndens tillsynsansvar över placerade barn ska socialsekreteraren minst en gång var sjätte månad anmäla till nämnden hur vården och placeringen av barnet eller den unge fungerar samt hur vårdnadshavarens situation ser ut.⁴³

2.1 SiS verksamhet

Den mest ingripande åtgärden inom socialtjänsten är att placera barn och unga på särskilda ungdomshem som består av låsta institutioner.⁴⁴ De särskilda ungdomshemmen drivs av den statliga myndigheten SiS och finansieras genom statsanslag och vårdavgifter som kommunerna betalar för placeringar.⁴⁵ Placering vid institution för vård skiljer sig från andra typer av vård genom att vara yrkesmässigt bedriven vård. Placeringen är begränsad och utgör inte en uppväxtmiljö för barnen. Institutionerna kan beskrivas som verksamheter där vård och behandling av olika slag ges. Dessutom saknar ungdomshemmen möjligheten att neka någon en placering.⁴⁶ De särskilda ungdomshemmen har samma skyldighet som andra HVB att samarbeta med socialnämnden enligt 3 kap. 4 § Socialtjänstförordning (2001:937) (SoF). Enligt 12 § LVU ska SiS anvisa plats i ett särskilt ungdomshem om socialnämnden beslutat att barnet eller den unge ska vistas i ett sådant hem. SiS bedriver individuellt anpassad tvångsvård och har som vision att i samverkan med socialtjänsten ge ungdomar med allvarliga och omfattande

⁴² Prop. 2012/13:10 s. 79.

⁴³ Mattsson (2006) s. 195.

⁴⁴ Andersson & Sallnäs (2019) s. 39.

⁴⁵ Vogel (2012) s. 13 och Socialstyrelsen, *LVU – Handbok för socialtjänsten* s. 196.

⁴⁶ Sallnäs & Wiklund (2017) s. 64 ff.

psykosociala problem bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet. Vården ska vara jämlik och fri från diskriminering och utföras med god etik och hög kvalitet och arbetet ska präglas av hög tillgänglighet och rättssäkerhet.⁴⁷ Enligt 4 § SiS-förordningen ska SiS utforma sin verksamhet så att den utgår från flickor och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov. SiS har i dag 21 särskilda ungdomshem med cirka 700 platser som är placerade över hela landet där verksamheten bedrivs.⁴⁸ 3 kap. 3 § SoL föreskriver att insatserna som ges vid SiS ska vara av god kvalitet. Det åligger det ansvariga ungdomshemmet att tillse att ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs där klagomål och avvikelser omhändertas samt att ett förbättrande sker kontinuerligt. Det systematiska kvalitetsarbetet regleras i SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9). SiS ungdomshem ska säkerställa trygghet och ge barnen och ungdomarna den vård och det stöd de behöver.⁴⁹

De särskilda ungdomshemmen brukar beskrivas som den placeringsform som ligger närmast den totala institutionen. En total institution utmärks av att vara den mest extrema formen av institution. Den särskiljer sig från andra institutioner genom att ha sina egna regler och sin egen dynamik. Den karaktäriseras genom att olika sfärer så som sömn, skola, arbete och fritid integreras under samma tak. Personalen och de intagna lever åtskilda och individen standardiseras för att passa in i institutionens struktur. Således är kontakterna med omvärlden begränsade och det dagliga livet tillbringas till stor del i en grupp av andra intagna.⁵⁰ De särskilda ungdomshemmen har en historia av att utgöras av uppfostringsanstalter där barn och unga spärrats in med tvång under obestämd tid i förbättrande eller korrigerande syfte.⁵¹

Dagens institutioner är i dag mer öppna än de institutioner som låg till grund för beskrivningen av den totala institutionen, även om det fortfarande går att urskilja likheter.⁵² Ungdomsanstalterna har inkorporerat strukturella

⁴⁷ SiS, *SiS Verksamhetsplan 2021* s. 2.

⁴⁸ SiS, 'Våra ungdomshem', besökt 2022-02-08.

⁴⁹ IVO, *Vad har IVO sett 2021?* s. 22 f.

⁵⁰ Sallnäs (2019) s. 263.

⁵¹ Levin (1998) s. 56.

⁵² Sallnäs & Wiklund (2017) s. 65 f.

element från olika tider som för sin samtid framstår stabila, enhetliga och oföränderliga.⁵³ Ungdomshemmen ska i dag dels vara en lösning på sociala problem genom en miljö för omsorg och behandling, dels fylla behovet av straff och kontroll avseende de ungdomar som begått brott eller kraftigt brutit mot samhällets normer. Utifrån denna paradox är institutionen organiserad varför ungdomshemmen kan sägas vara organiserade i gränlandet mellan socialtjänsten och det straffrättsliga systemet. Uppdraget i att straffa och kontrollera framträder tydligast genom de särskilda befogenheterna personalen på SiS kan använda sig av.⁵⁴

2.1.1 Särskilda befogenheter

Vad som särskiljer placering vid SiS ungdomshem från andra placeringsformer är främst de särskilda befogenheterna, tvångsåtgärder, som personalen vid SiS har rätt att använda sig av i vissa fall. Barnet eller den unges fri- och rättigheter får alltså inskränkas i vissa situationer. De ungas omfattande problematik anses motivera de långtgående inskränkande åtgärderna och tvånget ses som en nödvändig del i vården.⁵⁵ Vidare anses befogenheterna behövas för att säkerställa att barnen och de unga inte kommer till skada samt för att skydda personalen.⁵⁶ I 15 § LVU stadgas att om den unge vårdas på någon grund som anges i 3 § LVU, alltså på grund av sitt beteende, och vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

Proportionalitetsprincipen tar sig uttryck i 20 a § LVU genom att tvångsåtgärderna i 15–15 d §§ och 17–19 §§ LVU endast får användas om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, ska de alltså inte användas. Proportionalitetsprincipen innebär att

⁵³ Levin (1998) s. 56.

⁵⁴ Vogel (2017) s. 264 f.

⁵⁵ Mattsson (2018) s. 39 och prop. 2017/18:169 s. 33 f.

⁵⁶ Leviner & Lundström (2017) s. 33.

en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka och räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Skälen för att vidta en tvångsåtgärd ska ställas i relation till de olägenheter ingripandet innebär för den enskilde, med beaktande av bland annat integritet och självbestämmande.⁵⁷ Utöver begränsningen av rörelsefrihet består de särskilda befogenheterna i inskränkningar av rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster, ta emot besök samt reglering av vistelser utanför det särskilda ungdomshemmet. De reglerar även vård vid låsbar enhet, vård i enskildhet och omhändertagande av egendom. Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning, skyldighet att lämna olika prover av blod, urin, utandning, saliv, eller svett, rumsvisitation, säkerhetskontroll, övervakning av brev och andra försändelser, förstörande eller försäljning av egendom samt handräckning kan också bli aktuellt. En av de mer ingripande särskilda befogenheterna är avskiljning som även kallas isolering.⁵⁸

De särskilda befogenheterna gäller endast de som vårdas med stöd av 3 § LVU och alltså inte dem som vårdas frivilligt med stöd av SoL eller med stöd av 2 § LVU på grund av miljöfall. Det finns dock undantag i 18 § LVU som stadgar att bestämmelserna om omhändertagande av egendom, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning, rumsvisitation, säkerhetskontroll samt förstörande eller försäljning av egendom ska gälla för alla som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, SiS medger det.⁵⁹ I 42 § LVU framgår vilka beslut om särskilda befogenheter som går att överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

2018 ändrades flera av bestämmelserna som reglerar de särskilda befogenheterna i syfte att ge ökad rättssäkerhet, delaktighet, trygghet och säkerhet för barn och unga som vårdas vid SiS. Bland annat ändrades tiden som den unge får hållas avskild från 24 till fyra timmar. Det blev även möjligt

⁵⁷ Prop. 2017/18:169 s. 34.

⁵⁸ Clevesköld, Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 15 c §, Karnov (JUNO) 2022-04-04.

⁵⁹ Clevesköld, lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 18 §, Karnov (JUNO) 2022-04-04.

att överklaga fler beslut om särskilda befogenheter till domstol än tidigare. Samtidigt infördes två nya särskilda befogenheter: rumsvisitation och säkerhetskontroll.⁶⁰ Lagändringarna gjorde det möjligt för barn under 15 år att få ett offentligt biträde förordnat vid ett överklagande, medan de över 15 år som tidigare har rätt att få information om rätten att överklaga beslut samt hur man går till väga.⁶¹ Även om förändringarna av de särskilda befogenheterna i viss mån stärkte rättighetsperspektivet, har regleringen av de särskilda befogenheterna i grunden inte ändrats särskilt mycket under de snart 30 år som de varit reglerade i LVU. Förändringarna som skett har främst utgjorts av preciseringar av de olika inskränkningarna.⁶²

FN:s barnrättskommitté har vid flera tillfällen riktat kritik mot Sveriges användning av avskiljning på institutioner och krävt att isolering av barn och unga omgående förbjuds helt.⁶³ Flera barnrättsorganisationer har till följd efterfrågat ett förbud av användningen av avskiljning av barn och unga och menar att så länge avskiljning finns som en lagreglerad möjlig åtgärd kommer den användas och incitamenten för att i grunden förändra arbetssätt och attityder på SiS blir inte starka nog.⁶⁴ Även Barnombudsmannen (BO) vill se en lagändring som förbjuder isolering av barn och unga.⁶⁵ Regeringen å sin sida, förhöll sig i förarbetena tveksam till att det är nödvändigt att ta bort möjligheten till avskiljning helt och hållet. I stället menade regeringen att det bör framarbetas nya metoder och arbetssätt för att hantera situationer som föranleder avskiljning. Vidare menade regeringen att konsekvensen av att ta bort möjligheten till avskiljning kan bli ett alternativ som blir sämre för barnet eller den unge används eller att SiS inte kan hantera uppkomna situationer.⁶⁶ Däremot tydliggjorde regeringen att avskiljning aldrig får utgöra någon sorts bestraffning.⁶⁷

⁶⁰ Prop. 2017/18:169 s. 1.

⁶¹ Mattsson (2018) s. 55.

⁶² Ibid. s. 41.

⁶³ FN:s barnrättskommitté, *CRC/C/SWE/CO/4* s. 15 och *CRC/C/SWE/CO/5* s. 6.

⁶⁴ Bris, 'Skrivelse till socialministern: stoppa våldet på SiS', besökt 2022-04-04.

⁶⁵ BO, *I'm sorry – Röster från särskilda ungdomshem* s. 23.

⁶⁶ Prop. 2017/18:169 s. 66.

⁶⁷ Ibid. s. 69.

2.1.2 Personal på SiS

Av 3 kap. 3 § SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Av 6 kap. 3 § SOSFS 2011:9 samt 14 kap. 2 § SoL framgår att var och en som fullgör uppgifter vid SiS ska medverka till att verksamheten som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet. Generellt består arbetsuppgifterna för personalen inom den sociala barnvården av insatser som har en inriktning mot stöd, utveckling och skydd för barn och unga. Arbetet ställer höga krav på den professionella kompetensen hos personalen.⁶⁸ Det är personalen på SiS som står för den dagliga omsorgen av barn och unga som följer av föräldraansvaret i 6 kap. 1–2 och 11 §§ FB. Personalen och de individer som ingår i barn- och ungdomsgruppen kan sägas utgöra själva vården vid institutionen. En splittrad personalgrupp får därför betydelse för vårdens innehåll och inriktning.⁶⁹ Personalens kompetens beskrivs som en viktig indikator när det gäller att bedöma kvalitet i vården.⁷⁰

Den som fullgör uppgifter vid SiS har enligt 14 kap. 3 § SoL en rapporteringsskyldighet om han eller hon får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får, eller kan komma i fråga för, insatser inom verksamheten. Vid SiS fullgörs skyldigheten genom att rapportera till SiS ledning och i övrigt till berörd socialnämnd. Eftersom personalen ska hantera barn och unga i grupp kan personalen dock missa att uppmärksamma och se barnen som individer och således uppmärksamma deras enskilda behov.⁷¹ Tore Andreassen har i sin forskning om institutionsbehandling kommit fram till att behandling av barn och unga inte bara förutsätter effektiva metoder, utan även att hela personalgruppen har relevant utbildning, träning och teoretisk förståelse för metodens grunder, hur den påverkar ungdomarnas beteende och sätt att fungera samt kunskap om de enskilda metoder som används. Det är även

⁶⁸ Höjer och Höjer (2019) s. 65 f.

⁶⁹ Sallnäs (2019) s. 269 ff.

⁷⁰ IVO, *En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning?* s. 4.

⁷¹ Sallnäs (2019) s. 264.

viktigt att det råder enighet inom personalgruppen eftersom en splittrad personalgrupp påverkar ungdomskulturen på institutionen och möjligheten att genomföra behandlingsmetoden systematiskt.⁷²

Sverige har uppmanats av barnrättskommittén att rapportera om vilka åtgärder som vidtagits för att utbilda medicinsk och icke-medicinsk personal i vårdmetoder som inte inbegriper våld och tvång med anledning av att personalen i vissa fall har långtgående tvångsbefogenheter.⁷³ I sin tillsyn 2012 uppmärksammade Socialstyrelsen (året därefter lades tillsynsansvaret över på IVO som färdigställde rapporten) att hälften av alla HVB och SiS-hem saknade personal som nådde upp till kraven på lämplig utbildning och erfarenhet. Dessutom var kunskapen om metoder otillräcklig. Slutsatsen var att en låg utbildningsnivå hos personalen tillsammans med ett brett utbud av behandlingsmetoder, med både egna och obeprövade behandlingsinsatser, riskerar att vården inte är trygg och säker.⁷⁴ Till följd av resultaten fördjupade IVO granskningen av utbildningsnivån och arbetssättet hos personalen. IVO konstaterade att arbetssätt och metoder tycktes vara ogenomtänkta och i flera fall saknades vetenskapligt stöd och beskrev dem således som ”hemmagjorda”.⁷⁵ I Sverige finns det inte något register eller någon förteckning över vilka som har rätt att utföra socialt arbete. Socionomer har inte heller någon legitimation som säger att det är de som kan utföra vissa uppgifter. Personer med annan utbildning än socionomutbildning eller utan någon utbildning alls kan således arbeta med socialt arbete.⁷⁶

Per Rulander var föreståndare för det SiS-hem som 2009 hade lägst antal avskiljningar med endast tre stycken och förklarade att det finns flera anledningar till att den särskilda befogenheten inte använts i större utsträckning. En stabil personalgrupp med gemensamma metoder där avskiljning inte betraktas som något bra var en av anledningarna. Vidare satsade de på utbildning och gemensamt utvecklade metoder. Rulander menade att avskiljningar är ett resultat av dålig planering och osäkerhet hos

⁷² Andreassen (2003) s. 350 ff.

⁷³ FN:s barnrättskommitté, *CRC/C/SWE/QPR/6-7* s. 4.

⁷⁴ IVO, *Tillsynsrapport. Tillsynens viktigaste iakttagelser verksamhetsåret 2013* s. 12.

⁷⁵ IVO, *En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning?* s. 4 f.

⁷⁶ Höjer och Höjer (2019) s. 64 f.

personalen. Det tidigare kravet på 120 högskolepoäng ansågs även ha stor betydelse.⁷⁷ I dag krävs endast en gymnasieutbildning för jobbet som behandlingsassistent.⁷⁸ Det slopade kravet på utbildningsnivån motiverades med en svår rekryteringssituation i en växande fas vilket bland annat beror på ökningen av ensamkommande barn 2015.⁷⁹

2.1.3 Barn och unga på SiS

Historiskt sett har ungdomar som vårdas på SiS betraktats som samhällets mest svårhanterade.⁸⁰ 98 procent av ungdomarna är placerade med tvång.⁸¹ Ungefär 1 000 barn och unga placeras varje år på SiS.⁸² 2020 placerades dock cirka 1 400 barn och unga på särskilda ungdomshem.⁸³ Åldersspannet på de placerade sträcker sig från åtta till 21 år och majoriteten av de unga är mellan 15 och 17 år. Det finns inte någon undre åldersgräns reglerad i lag.⁸⁴

Generellt beskrivs ungdomarna ha allvarliga och komplexa psykosociala problem, men samtidigt skiljer sig problemen åt. Majoriteten av de placerade ungdomarna är omhändertagna på grund av sitt eget beteende. Skälen för placering kan vara missbruk, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende. Faktorer som beskrivs ha inverkat på ungdomarnas situation är familjeförhållanden, vänskapskrets och den omgivande miljön.⁸⁵ För majoriteten ingår missbruk som placeringsorsak.⁸⁶ En stor andel uppger att de druckit alkohol och brukat narkotika månaden innan intagning och knappt 80 procent har använt marijuana.⁸⁷ En annan faktor som är gemensam för en stor del av de intagna är de psykiska besvär som bland annat artar sig i depression, ätstörningar, självskadebeteende eller att de försökt begå självmord. En stor andel har innan placeringen varit inlagda för dygnsvård på

⁷⁷ BO, *I'm sorry – Röster från särskilda ungdomshem* s. 19.

⁷⁸ SiS, 'Din bakgrund', besökt 2022-04-11.

⁷⁹ SVT, 'Personalen på statens ungdomshem saknar utbildning', besökt 2022-04-11.

⁸⁰ Enell, Gruber & Vogel (2018) s. 21.

⁸¹ Ibid. s. 32.

⁸² SiS, *Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020* s. 4.

⁸³ IVO, *Vad har IVO sett 2021?* s. 22.

⁸⁴ Enell, Gruber & Vogel (2018) s. 22.

⁸⁵ Ibid. s. 32.

⁸⁶ SiS, *Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020* s. 14.

⁸⁷ Ibid. s. 60.

grund av sitt psykiska mående. Hela två femtedelar av flickorna har varit inlagda för dygnsvård.⁸⁸ En undersökning som genomförts vid de särskilda ungdomshemmen visade bland annat att 71 procent av barnen och de unga hade minst en fastställd psykiatrisk diagnos och att ADHD var den vanligaste diagnosen hos både pojkar och flickor.⁸⁹

Barn utgör en utsatt grupp i samhället och är beroende av vuxna för att få sina rättigheter tillförsäkrade. Vanligtvis krävs att en person är 18 år för att kunna rättshandla och agera självständigt i förhållande till myndigheter och andra verksamheter. Socialtjänstlagen ger viss ökad möjlighet att kunna påverka sin situation från 15 års ålder, men vårdnadshavarnas legala bestämmanderätt består och kan i princip endast begränsas med tvångsvårdsinsatser. Föräldrabalkens förutsätter att barn har vårdnadshavare som ser till barnets bästa genom att stödja barnet i sin utveckling och uppväxt. Så är dock inte fallet för alla barn och de som inte får det stöd och skydd av sina vårdnadshavare eller inte har några vårdnadshavare alls, vilket föräldrabalken förutsätter, befinner sig i en särskilt utsatt situation.⁹⁰

Mattsson menar att i ett barnrättsperspektiv är utgångspunkten att barn kan vara i behov av skydd både som grupp och som individ. Yngre barns utsatthet blir särskilt påtaglig eftersom små barn har begränsade möjligheter att uttrycka sin åsikt och berätta om sin situation. Ett barn som dessutom är tvångsplacerad får sina fri- och rättigheter inskränkta och befinner sig i en ytterst utsatt position. Utsattheten ökar dessutom om de rättsliga och organisatoriska förhållandena i den enskilda verksamheten inte är tillfredsställande nog. Därtill kommer många av dem från en svår bakgrund och lider av neuropsykiatriska diagnoser. Mattsson menar därför att ett barnrättsperspektiv måste innefatta en analys av vilka risker för reell utsatthet som barn och unga kan drabbas av genom olika insatser och ingripanden av det allmänna, samt vilka insatser som kan förebygga barnets utsatthet genom rättslig reglering eller praktik.⁹¹

⁸⁸ SiS, *Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020* s. 28.

⁸⁹ Socialstyrelsen, *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov* s. 14.

⁹⁰ Mattsson (2017) s. 107 ff.

⁹¹ Ibid.

2.1.4 Flickor på SiS

Könstillhörighet hänger samman med den utsatthet som aktualiseras för barn och unga i den sociala barnvården.⁹² En grupp som är särskilt utsatt på SiS ungdomshem är unga flickor. I media vittnar flickor om svåra missförhållanden i form av våld och övergrepp.⁹³ Regeringen har betonat att tryggheten för placerade barn och unga, i synnerhet för unga flickor, behöver stärkas.⁹⁴ Pojkar utgör en majoritet av placerade barn och unga, men antalet flickor ökar.⁹⁵ Drygt en tredjedel av placerade barn och unga är flickor och de är generellt yngre än pojkarna.⁹⁶ Flickor på SiS upplever i allmänhet en större känsla av otrygghet än vad pojkar gör.⁹⁷ Trots att det är fler pojkar än flickor på SiS är det totala antalet avskiljningar större bland flickor. År 2021 vårdades 499 flickor på SiS och 903 pojkar. Det förekom 729 avskiljningar av flickor och 402 av pojkar.⁹⁸ Det totala antalet avskiljningsbeslut har ökat med 44% från 2015 till 2021, medan det för flickor ökat med 132% under samma tidsperiod.⁹⁹

Maria Andersson Vogel har undersökt vilka flickorna på SiS är, varför de är där, varför det uppfattas som problematiskt att placera flickor på SiS och vad problemet med flickorna på SiS egentligen är.¹⁰⁰ Den samhälleliga uppgiften handlar om att rehabilitera de som betraktas som avvikande, vilket ofta handlar om att göra dessa människor till ”riktiga” kvinnor och män. Det samma gäller i hög grad på SiS där ungdomarna ska rehabiliteras till att fungera enligt de normer samhället ställer upp. Arbetet är ofta utformat efter stereotyper och traditionella föreställningar om manligt och kvinnligt.¹⁰¹ Samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning har pekat på hur en dominerande diskurs tagit framfart där tonårsflickan som psykiskt skör och i

⁹² Andersson & Sallnäs (2019) s. 31.

⁹³ Se t.ex. SVT, 'Vittnar: Flickor fick blåmärken av personalen – hör larmen om Björkbacken' och Aftonbladet, 'Jasmine, 13, tog sitt liv – nu stämmer familjen kommunen', besökt 2022-04-04.

⁹⁴ Regeringsbeslut S2021/03345.

⁹⁵ Vogel (2017) s. 262 och SiS, *SiS årsredovisning 2021* s. 11.

⁹⁶ Enell, Gruber & Vogel (2018) s. 22.

⁹⁷ IVO, *Vad har IVO sett 2021?* s. 24.

⁹⁸ SiS, *SiS i korthet 2021* s. 9.

⁹⁹ SiS, *SiS årsredovisning 2019* s. 40 och SiS, *SiS i korthet 2021* s. 9.

¹⁰⁰ Vogel (2017) s. 262.

¹⁰¹ Vogel (2012) s. 178.

behov av räddning konstruerats. Flickan betraktas som ett sårbart offer för samhällets patriarkala struktur, där tonårstiden får en framträdande roll i förgörandet av flickors självkänsla och utveckling. Att kombinera en sådan förståelse av flickors problematik med den organisering utifrån disciplin och kontroll som kännetecknar SiS ungdomshem framstår som svårt och det har ifrågasatts om flickor med psykiska problem över huvud taget ska placeras på SiS. Institutionerna har historiskt organiserats utifrån idén om den intagne som en kriminell och farlig man.¹⁰² Vogel jämför den psykiatriska diskursen med flickan som skör och sårbar med en främst amerikansk diskurs där vissa tonårsflickor ses som alltmer våldsamma. Trots skilda förståelser av flickornas problematik i de olika diskurserna är konsekvensen den samma och resulterar i en placering i en låst och disciplinerad vårdform.¹⁰³

De särskilda ungdomshemmens organisation och vardagliga praktik är genomsyrad av könade strukturer. Arbetet beskrivs som långtgående könskodat och tankar om att kvinnor och män har olika förutsättningar styr fördelningen av arbetsuppgifter.¹⁰⁴ All vård vid SiS är könsseparerad och det finns renodlade flick- och pojkinstitutioner samt hem med könsseparerade avdelningar. Personalen vid SiS har i studier uppgett att de finner könsblandad vård olämplig. Flickor anses vara i behov av en fristad ifred från pojkar och män, vilket går i linje med diskursen om den psykiskt sköra flickan. Samtidigt visar forskning att könsseparerad vård stärker könsstereotypa uppfattningar om pojkar som våldsamma och farliga och flickor som psykiskt sköra.

Tidigt uppmärksammades svårigheter med att placera och behandla ungdomar med problematik som gränsade mot psykiatrins område och vad man beskrev som flickor med ”tidigare psykiska störningar”. Ett av skälen till att SiS tog över institutionsvården var att tillgodose vård för dessa grupper. Däremot framstår möjligheten att erbjuda en mer omfattande vård på det området som liten. Vid ungdomshemmen arbetar mellan en till fyra psykologer med ansvar för samtliga placerade, vilket varierar mellan 13 till

¹⁰² Vogel (2017) s. 262 ff.

¹⁰³ Ibid. s. 263 f.

¹⁰⁴ Vogel & Gruber (2018) s. 68 ff.

59 barn och unga. Samtidigt saknar ett fåtal ungdomshem helt psykolog och inget av ungdomshemmen har en psykiatriker anställd.¹⁰⁵ Socialstyrelsen har fått i uppdrag från regeringen att förbereda och samordna ett utvecklingsarbete i form av ett pilotprojekt i psykiatrin och vid SiS för att förbättra vården för de som vårdas med stöd av LVU men som även har stora behov av psykiatrisk vård. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2025.¹⁰⁶ Ett annat pågående projekt är att införa särskilt förstärkta avdelningar med anpassad vård för individer med omfattande psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik.¹⁰⁷

Placeringen vid SiS tar utgångspunkt i 3 § LVU som anger kriminalitet, missbruk samt annat socialt nedbrytande beteende som orsak till vårdbehovet. Studier har visat att 74 procent av pojkar är placerade på grund av brottslighet medan motsvarande siffra för flickor är 26 procent. Den vanligaste placeringsorsaken för flickor är socialt nedbrytande beteende, vilket var fallet för fyra femtedelar.¹⁰⁸ Vid närmare anblick i flickornas problematik anger åtta av tio flickor att de inte litar på andra människor och drygt hälften har tidigare försökt ta sitt liv.¹⁰⁹ Flickor anger också att de lider av generella hälsoproblem i större utsträckning än pojkar och överlag har de en sämre psykisk hälsa.¹¹⁰ Mer än hälften av alla flickor har uppgett att de utsatts för fysiska övergrepp av en föräldrafigur medan endast 20 procent av pojkar uppger samma. Drygt hälften av flickorna har även uppgett att de blivit utsatta för sexuella övergrepp varav en tiondel blivit utsatt av någon de stått i beroendeställning till. Endast en bråkdel av pojkarna uppger detsamma.¹¹¹

Vogel har i en studie intervjuat socialsekreterare för att undersöka vilka förståelser av, och syn på, tonårsflickor som dominerar socialtjänsten för att utifrån det få förståelse för varför flickor utan påtaglig kriminalitetsproblematik placeras på SiS. Resultatet av undersökningen visade att diskursen med synen på flickor som psykiskt sköra och sårbara

¹⁰⁵ Vogel (2017) s. 265 ff.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut S2019/00643/FST.

¹⁰⁷ Skr. 2020/21:215 s. 44.

¹⁰⁸ Vogel (2017) s. 267.

¹⁰⁹ SiS, *Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020* s. 28.

¹¹⁰ Ibid. s. 22 och SiS, *SiS årsredovisning 2021* s. 11.

¹¹¹ SiS, *Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020* s. 34 f.

dominerar förståelsen av tonårsflickor i kontakt med socialtjänsten. Vidare kopplades flickor och deras problem och situation genomgående till psykisk ohälsa. Även våldsamma och utagerande flickor omtolkas av socialtjänsten genom att deras beteenden förstås som en konsekvens av psykisk ohälsa. För flickorna på SiS beskrivs de oftare än andra flickor som delvis utagerande, men synen på att flickorna "utsätts" för något finns kvar. I studien beskrivs placeringen på SiS som ett "fängelse" och en "hemsk miljö" av socialsekreterarna. Samtidigt legitimeras inlåsningen av de sköra flickorna genom att de skyddas.¹¹²

I Vogels studie motsätter sig flera flickor socialtjänstens bedömning av deras situation som problematisk, medan andra uppger att psykiatrisk problematik delvis är orsaken till deras destruktiva beteenden. Genomgående i flickornas berättelser uppges att deras problematiska situation är en följd av socialtjänstens och andra professionellas ingripande så som barn- och ungdomspsykiatrin. Vidare menar flickorna att de professionella inte lyssnar på dem, utan bedömer deras situation och agerar därefter, i konflikt med flickornas egen uppfattning och förståelse. Flickorna berättar även att deras problematik är reaktioner på deras föräldrars problematik, professionellas agerande och situationer där de upplevt sig orättvist behandlade vilket sedan fortsätter i onda cirklar. Vogel anger att flickornas förståelse av hur händelserna hänger samman grundar sig dels i ett erkännande av omständigheterna som en triggande effekt, dels ett eget ansvarstagande inför sin situation. Flickorna jämför de särskilda ungdomshemmen och de särskilda befogenheterna med fängelser och att det känns som att bli straffad för något man inte har gjort och menar vidare att de själva kan hantera sin situation och således inte behöver vård vid låst institution. Till skillnad från socialtjänstens uppfattning om flickorna som sköra och sårbara, är flickorna noga med att hävda sitt eget ansvar och sin egen förmåga och beskriver således inte sig själva som sårbara offer.¹¹³

¹¹² Vogel (2017) s. 268 ff.

¹¹³ Ibid. s. 270 ff.

Vidare menar Vogel att problemet i första hand inte behöver bero på en motsättning mellan vad som uppfattas som särskild ”flickproblematik” och en disciplinerad vårdform, utan att den ensidiga förståelsen av flickor och deras ”krisande flickskap” kan försvåra vården. Föreställningen om flickor som sköra och sårbara försvårar möjligheten att se dem som aktörer med makt över sitt eget liv. Dessutom anser Vogel att motsättningen mellan de särskilda befogenheterna och den allvarliga psykiatriska problematiken tillsammans med erfarenheter av sexuella övergrepp är problematisk. Flickor som utsatts för sexuella övergrepp behöver vårdas i miljöer som tillåter mer frihet än vad institutionsvård gör. Vogel menar att den stora utmaningen är att ta hänsyn till erfarenheten många flickor har av sexuella övergrepp, eller rädslan att utsättas, utan att frånta flickor deras aktörskap.¹¹⁴

SiS har tagit fram policys och interna dokument som ska styra verksamhetens arbete med kön och genus. Innehållet har förändrats över tid, men pojkars och flickors specifika behov på gruppnivå har genomgående betonats vilket motiverar fortsatt könsnormativa föreställningar. I de samtida handlingsplanerna ligger fokus bland annat på ett normkritiskt arbete och ett omfattande arbete på myndighetens centrala policynivå har genomgått. Dock utgörs styrgrupperna som ska verkställa och implementera policyn av tjänstemän på huvudkontoret och inte av den personal som möter de unga i vardagen, vilka i stället är mottagare av riktlinjer och information. Vidare kan de trögrörliga könsstrukturerna ses som en produkt av den totala institutionens praktik och logik och den byråkrati, kontroll och disciplinering som i hög grad karaktäriserar tvångsinstitutionerna motarbetar ett progressivt förändringsarbete av problematiska könsstrukturer. Slutsatsen är att det är av stor vikt att personalen som möter de unga i vardagen involveras i alla delar av ett sådant förändringsarbete.¹¹⁵

¹¹⁴ Vogel (2017) s. 273 f.

¹¹⁵ Vogel & Gruber (2018) s. 72 ff.

2.2 Centrala fri- och rättigheter för barn och unga på SiS

Barnkonventionen innehåller fyra grundprinciper som ska användas som utgångspunkt när barnkonventionens övriga artiklar tolkas. Dessa är artikel 2 (rätten till icke-diskriminering), artikel 3 (principen om barnets bästa), artikel 6 (rätten till liv, överlevnad och utveckling och artikel 12 (rätten att uttrycka sina åsikter och att bli hörd).¹¹⁶ För tvångsvårdade barn och unga ställs tre grundläggande krav på ett barnrättsperspektiv: rättssäkerhet, delaktighet och god vård. Inom ramen för arbetet kommer jag att behandla de fri- och rättigheter som jag anser är särskilt relevanta för uppsatsens ämne.

2.2.1 Principen om barnets bästa

Principen om barnets bästa beskrivs som barnkonventionens grundpelare och återfinns i artikel 3 som stadgar att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnets bästa ska fungera som en materiell rättighet i sig, en grundläggande rättslig tolkningsprincip samt som ett tillvägagångssätt.¹¹⁷ Principen kan härledas ur två grundläggande tankar som båda har satt sina spår i konventionen: Att barn har fullt och lika människovärde och alltså inte är mindre värda än vuxna och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd.¹¹⁸ Av artikeln framgår både en kollektiv och en individuell aspekt där barn först benämns i pluralis och i sista delen barnet i singularis. En fråga som uppmärksammades i förarbetena var huruvida det är bättre för barn att en verksamhet omfattar samtliga barn eller om en verksamhet begränsas till ett mindre antal för att kunna hålla högre kvalitet. Barnets bästa ska tolkas både utifrån ett objektiva och ett subjektiva perspektiv. Eftersom barnkonventionen ska tolkas som helhet där relationen

¹¹⁶ Ponnert & Sonander (2019) s. 39 f.

¹¹⁷ Ibid. s. 42.

¹¹⁸ SOU 1997:116 s. 61 f.

mellan de grundläggande principerna framhållits innebär det exempelvis att artikel 3 ska tolkas tillsammans med artikel 2 om icke-diskriminering vilket får resultatet att barnets bästa ska gälla för alla barn. Gällande artikel 12 om barnets rätt att komma till tals ges en anvisning om hur man kan gå till väga för att bedöma barnets bästa: Att tala med det berörda barnet.¹¹⁹ I nationell rätt återfinns principen om barnets bästa i flera lagrum. 6 kap. 2 a § FB stadgar att barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. I 1 kap. 2 § SoL stadgas att barnets bästa ska särskilt beaktas vid åtgärder och beslut som rör barn. Även i 1 § femte stycket LVU stadgas att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut. Vad som ska anses vara barnets bästa anges emellertid inte i de sociala lagarna, utan ska avgöras i varje enskilt fall.¹²⁰ BO har tagit fram en process för beslutsfattare och tjänstepersoner för när en prövning av barnets bästa ska ske. Eftersom artikel 3 inte anger vad som är barnets bästa måste den aktuella åtgärden och dess konsekvenser för barnet i fråga undersökas eller prövas. En prövning om barnets bästa ska ske vid enskilda beslut som fattas av rättsliga eller administrativa myndigheter eller offentliga aktörer som rör ett eller flera barn. De sju stegen i processen är: beskriv ärendet där beslut ska fattas, lyssna till barnet eller barnen, inhämta kunskap, låt barnkonventionen vägleda, ta fram handlingsalternativ och analysera konsekvenserna, bedöm barnets bästa och fatta beslut, återkoppla och utvärdera.¹²¹

2.2.2 Rätten till icke-diskriminering

I artikel 2 framgår att alla barn har ett lika värde och rättigheter oavsett faktorer så som kön, religion och etnicitet. Barnrättskommittén har särskilt uppmärksammat problematiken med hur små barns rättigheter ska genomföras eftersom de är beroende av att någon annan försvarar deras rättigheter. Vidare har barnrättskommittén framhållit att inga grupper av specifika barn får diskrimineras. Som exempel på en grupp av barn som

¹¹⁹ SOU 1997:116 s. 67 f och s. 134.

¹²⁰ Mattsson (2017) s. 119.

¹²¹ BO, *Prövning av barnets bästa. Ett stödmaterial för beslutsfattare och tjänstepersoner* s. 1 ff.

riskerar att diskrimineras framhålls flickor och barn med funktionshinder. Även ungdomar räknas upp vilket motiveras med att det finns en risk att de genom sin ålder kan ses som farliga eller fientliga och således inte kan betraktas som kompetenta att fatta beslut rörande sina liv.¹²² Samtidigt menar flera barnrättsorganisationer att det görs skillnad på barn som vårdas på SiS och andra barn och att staten är skyldig att skydda barn från den form av våld och kränkningar som barn systematiskt utsätts för i statens egen verksamhet.¹²³

2.2.3 Rörelsefrihet, rätt till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp m.m.

Som nämnts ovan innefattar de särskilda befogenheterna begränsningar av de placerade barnen och ungas fri- och rättigheter. Rörelsefriheten som stadgas i 2 kap. 8 § RF begränsas av möjligheten till låsta institutioner och vård i enskildhet och avskildhet. Placerade barn och ungas rätt till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § RF får inskränkas genom kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar samt olika provtagningar genom exempelvis urin- och salivprov. Rätten till privat- och familjeliv i artikel 8 EKMR begränsas genom inskränkningar i möjligheten att vistas utanför hemmet, placering vid låsbar enhet, i enskildhet och avskildhet.¹²⁴ Artikel 19 i barnkonventionen stadgar skyddet mot fysiskt och psykiskt våld och i artikel 37 återfinns förbudet mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Som nämnts har FN:s barnrättskommitté kritiserat Sverige för användandet av den särskilda befogenheten avskiljning med hänvisning till att det strider mot skyddet mot psykiskt och fysiskt våld samt tortyrförbudet. Barnrättskommittén har krävt att all isolering av barn omedelbart ska brytas och förbjudas i lag.¹²⁵

¹²² Ponnert & Sonander (2019) s. 40 f.

¹²³ Bris, 'Skrivelse till socialministern: stoppa våldet på SiS', besökt 2022-04-05.

¹²⁴ Leviner och Lundström (2017) s. 33 f.

¹²⁵ FN:s barnrättskommitté, *CRC/C/SWE/CO/5* s. 6.

2.2.4 Rättssäkerhetskravet

Tvångsvård ställer höga krav på rättssäkerhet till följd av den utsatta situation barnet befinner sig i. Rättssäkerhet inom socialrätten innefattar krav på att den enskilde är garanterad en allsidig prövning av det beslutande organet, att villkoren för rättigheten är klar och preciserad i lagtexten och att individen har en reell möjlighet att utkräva sin rättighet. En tvångsinriktad lagstiftning ställer mycket höga krav på rättssäkerheten.¹²⁶ Formell och materiell rättssäkerhet åtskiljs. För att den formella rättssäkerheten ska vara uppfylld krävs att lagstiftningen är tydlig, vilket ökar förutsebarheten, samt att det offentliga organet agerar opartiskt och i enlighet med lagstiftningen så att alla barn och unga behandlas lika. Dessutom bör även proportionalitetsprincipen och minsta ingreppets princip beaktas i varje enskild situation. Materiell rättssäkerhet innebär att alla människor ska få en likvärdig behandling utifrån den situation som villkorar varje människas möjligheter. För barn och unga i tvångsvården innebär det ett ansvar för ett likvärdigt och individualiserat förhållningssätt till barnen och de unga samt en uppfordran att placeringarna leder till positiva förändringar. Som en del av att tillförsäkra rättssäkerheten ges barn i LVU partsstatus oavsett ålder och rätt till ett offentligt biträde. Barnen ges även möjlighet att överklaga beslut som rör barnet i fråga om vård ska genomföras med stöd av LVU.¹²⁷

Som tidigare nämnts kan även de särskilda befogenheterna överklagas. Astrid Gröön har i *Avskiljningar på SiS ungdomshem. En utredning i förhållande till barns och ungas fri- och rättigheter* kommit fram till att SiS-placerade barn och ungas möjligheter att vinna framgång med ett överklagande av ett avskiljningsbeslut, vilket är en av de mest ingripande tvångsåtgärderna, förefaller vara närmast obefintliga. I studien har Gröön studerat domar från förvaltningsrätterna där ett överklagat avskiljningsbeslut prövats. Av totalt 49 överklaganden biföll domstolen endast fyra stycken. Relevanta faktorer för de faktiska möjligheterna till att kunna överklaga ansågs vara barn och ungas bevismässiga underläge samt deras okunskap om

¹²⁶ Mattsson (2017) s. 110 f.

¹²⁷ Ibid. s. 112 f.

var de kan hävda sin rätt. Många av barnen och de unga hävdade övervåld från personalens sida som skäl för överklagandet, vilket inte kan prövas av förvaltningsrätten, utan i stället ska anmälas antingen till polis eller till IVO. Vidare var det överlägset fler pojkar än flickor som överklagade.¹²⁸ Regeringen har uppdragit IVO att särskilt följa upp och analysera användandet av avskiljning och belysa eventuella skillnader i användandet mellan institutionerna och dess orsaker. Uppdraget ska redovisas den 31 december 2022.¹²⁹

2.2.5 Delaktighet

Barns delaktighet i beslut som rör dem personligen regleras i artikel 12 i barnkonventionen som stadgar att barn som är i stånd att bilda egna åsikter ska tillförsäkras rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. Rätten att delta i beslutsprocesser som rör barnet eller den unge personligen bygger på respekt för och erkännande av varje barn eller ung som en person med mänskliga rättigheter.

För att någon ska kunna vara delaktig krävs inte bara att personen kan komma till tals, utan också att personen får den information som är nödvändig för att kunna delta. I 36 § LVU första stycket regleras informationskravet till barn i samband med beslutsprocessen och verkställigheten av tvångsåtgärder som rör denne. Bestämmelsen ger uttryck för barns ökade rätt att med stöd av lagen delta i beslutsprocesser som rör dem själva. Andra stycket stadgar att barn som fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt LVU. Yngre barn får höras i domstol om de inte kan anses ta skada av det.¹³⁰

I vilken utsträckning ett barn eller den unge anses reellt delaktigt, kan krav ställas på barnet eller den unges autonomi och integritetsskydd. Med integritetsskydd avser Mattsson respekten för information till, från och om barnet och med kravet på autonomi avses inflytande.¹³¹ Barnets roll som

¹²⁸ Gröön (2021) s. 45 ff.

¹²⁹ Regeringsbeslut S2021/03345.

¹³⁰ Mattsson (2017) s. 114 f.

¹³¹ Mattsson (2008) s. 19 f.

subjekt innebär ett förhållningssätt till barnet där barnet inte bara är den mottagande individen utan också den som lagen riktar sig till. Att betrakta barn som subjekt ställer krav på att respektera barnets integritet, vilket utgör ett krav på att uppfatta barnet som en aktör.¹³² Hur delaktig ett barn kan vara beror på faktorer så som funktionsvariation, språksvårigheter, ålder eller andra svårigheter att delta.¹³³

På SiS fattar personalen utöver de överklagbara särskilda befogenheterna beslut som berör placerade barn och ungas vardag. Kravet på delaktighet är tydligast i fråga om beslut som rör myndighetsutövning där det uppställs uttalade regler för barn och ungas delaktighet, för de beslut som inte utgör myndighetsutövning saknas det dock särskild angivelse. För i vilken utsträckning barnet eller den unga har rätt att delta får utgångspunkt tas i barnets ålder och mognad, beslutets karaktär och den unges inställning och delaktighet i frågan.¹³⁴ Socialstyrelsen har tagit fram riktlinjer för hur en mognadsbedömning ska göras för de lagrum som anger att en sådan ska genomföras.¹³⁵ Socialstyrelsen har även tagit fram ett generellt kunskapsstöd som vänder sig till alla professionella som möter barn inom socialtjänsten, hälso- och sjukvård och tandvård i samtal med barn. Syftet är att öka barns möjligheter till delaktighet inom vård och omsorg.¹³⁶ Studier har emellertid visat att barn och unga på SiS uppfattar sin delaktighet som mycket låg. Barn och unga vittnar även om hur begränsade de är när det kommer till att påverka saker i det dagliga livet och hur mycket enkla önskemål om förändringar inte tas på allvar.¹³⁷ I en studie där placerade barn och unga fick ange sin upplevda delaktighet upplevde var tredje att de inte får vara delaktiga när det gäller såväl möjligheten att påverka på hemmet som upplevelsen av att personalen inte lyssnar på deras synpunkter.¹³⁸

¹³² Mattsson (2006) s. 23 ff.

¹³³ Mattsson (2017) s. 114.

¹³⁴ Mattsson (2008) s. 55.

¹³⁵ Socialstyrelsen, *Bedöma barns mognad för delaktighet* s. 7.

¹³⁶ Socialstyrelsen, *Att samtala med barn. Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården* s. 3.

¹³⁷ BO, *I'm sorry – Röster från särskilda ungdomshem* s. 32.

¹³⁸ IVO, *Delaktighet för barn och unga i samhällets vård* s. 18 ff.

2.2.6 God vård

Barn och unga tvångsvårdas enligt idén om att samhällsvården kan förbättra deras nuvarande situation och livsvillkor. För att ett tvångsingripande ska vara legitimt måste omsorgen och vården vara av viss kvalitet och skapa förutsättningar för en bättre tillvaro. Generellt beskrivs SiS-placerade barn och ungas livsförhållanden som svåra. Enligt 6 kap. 1 § SoL tredje stycket ska socialnämnden ansvara för att den som genom nämndens försorg tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. För vad god vård i tvångsvårdssammanhang närmare innebär kan vägledning tas i RÅ 1996 ref. 61. I rättsfallet tvångsvårdades en flicka på grund av kronisk trötthet. Under tiden hon tvångsvårdades förvärrades emellertid problemen. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att vård med stöd av LVU ska tillfredsställa barnets vårdbehov, eller i vart fall minska vårdbehovets omfattning. Vårdens innehåll måste därför ha tillräcklig hög kvalitet för att kunna tillgodose barnets vårdbehov. Att tillse barnets rätt till familjekontakter under placeringen är också en del av god vård. Barns tillgång till familj är en grundläggande utgångspunkt för barnets utveckling och uppväxt och rätten upphör inte under en placering.¹³⁹

Kravet på en kunskapsbaserad vård och behandling i den sociala samhällsvården av barn och unga har stärkts. Med kunskapsbaserad vård menas att tjänsterna utförs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. En sådan praktik ska bygga på vetenskaplig evidens, klientens önskemål och preferenser samt professionellt kunnande och övriga omständigheter. Inom socialt arbete är arbetet med den kunskapsbaserade praktiken i stället mer riktlinjeorienterat och bygger på riktlinjer som pekar ut effektiva interventioner för olika målgrupper. Således blir handlingsutrymmet för vårdgivarna begränsat och klientens involvering spelar en mindre roll. Mattsson har belyst problematiken med huruvida kravet på en kunskapsbaserad vård är förenligt med rättighetsutvecklingen inom barn- och ungdomsvården där individens unika behov betonats. Mattsson menar att en potentiell konfliktyta är att kunskapsbaserad vård och omsorg bygger på vad

¹³⁹ Mattsson (2017) s. 118 f.

som är bäst för de flesta, medan varje placerad ungdom har specifika förutsättningar och behov.¹⁴⁰ Undersökningar visar att ungdomar med likartade allvarliga beteendeproblem inte är en homogen grupp, trots att de kan ha lika problembeteenden är deras utvecklingsprognoser och riskfaktorer olika och de har olika behandlingsbehov.¹⁴¹

En kritik som förts mot institutionsvården är att livet där avviker från det liv de flesta människor lever. Barn och unga placeras där eftersom de inte bedöms kunna vara i vanliga sociala miljöer, däri ligger en paradox eftersom institutionsvårdens syfte är att anpassa barn och unga till ett vanligt liv.¹⁴² Samtidigt visar institutionsvården inte på tydliga positiva resultat och forskningen har inte kunnat peka på metoder som kan ”bota” ungdomarna.¹⁴³ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har utfört en kunskapssammanställning av de program och metoder som används i institutionsvård av ungdomar med antisocial problematik. Resultatet visade att det vetenskapliga underlaget generellt sett är otillräckligt för att kunna bedöma effekterna.¹⁴⁴

Av internationell forskning kan man dra slutsatsen att behandlingens resultat skiljer sig åt. De genomsnittliga resultaten visar inte på positiva resultat och de med allvarligast beteendeproblematik är överrepresenterade bland de som måste avbryta vistelsen.¹⁴⁵ Dessa ungdomar riskerar även att bidra till en negativ institutionsmiljö där andra ungdomar utvecklar problembeteende som följd vilket leder till negativa behandlingsresultat. I en miljö där ungdomarna känner sig trygga och uppskattade är förekomsten av våld, mobbning och rymningsförsök emellertid mindre sannolik.¹⁴⁶ Flera forskare menar att institutionsvården bör reserveras för de mest problemtyngda och i vissa länder har institutionsvården dessutom lagts ner.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Mattsson (2019a) s. 33 ff.

¹⁴¹ Andreassen (2003) s. 43 f.

¹⁴² Sallnäs (2019) s. 263 f.

¹⁴³ Andreassen (2003) s. 352.

¹⁴⁴ SBU, *Program för ungdomar med antisocial problematik inom institutionsvård* s. 5 f.

¹⁴⁵ Andreassen (2003) s. 134 f och 178.

¹⁴⁶ Ibid. s. 313 f och 354.

¹⁴⁷ Sallnäs (2019) s. 269 f.

2.3 Barnkonventionen i praktiken

Enligt artikel 4 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna i konventionen. I syfte att stärka barns rättigheter till följd av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen har påpekats att lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att barns rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder som rör det enskilda barnet och barn som kollektiv. Således ska lagstiftningen främja och skydda barnets rättigheter på ett effektivt sätt. Barnkonventionens grundläggande principer bör därför iakttas i utformandet av all relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd, oavsett sakområde så att myndigheter och kommuner kan tolka och tillämpa lagar och förordningar på ett sätt så att åtagandena enligt barnkonventionen respekteras i praktiken.¹⁴⁸

I förarbetena till inkorporeringen av barnkonventionen bedömdes konventionen inte fått genomslag i rättstillämpningen, utan kunde inom kommuner och på statliga myndigheter snarare uppfattas som rekommendationer. Konsekvensen blev att barn inte betraktades som rättighetsbärare och i situationer där barn på olika sätt är särskilt utsatta och kan ha svårt att ta till vara sina rättigheter blev det särskilt tydligt att barn inte betraktas som rättighetsbärare av myndigheterna. Regeringen påpekade att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen ska säkerställas på alla nivåer inom offentlig verksamhet och att ett barnrättsperspektiv ska genomsyra all verksamhet som berör barn och unga. Vidare ansågs att en inkorporering av barnkonventionen förtydligar att barns rättigheter ska beaktas även i rättstillämpningen. Regeringen menade även att inkorporeringen skapade en grund för ett barnrättsperspektiv i all offentlig verksamhet där konventionen kunde fungera som ett pedagogiskt verktyg och ett sammanhållet regelverk att förhålla sig till. Att anamma ett barnrättsperspektiv handlar om synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. Utredningen ansåg att för att uppnå ett barnrättsperspektiv inom verksamheter på ett varaktigt och genomgripande sätt krävs att det rutinmässigt förs in i det dagliga arbetet.

¹⁴⁸ Prop. 2009/10:232 s. 11 f.

Eftersom tjänstemän och beslutsfattare som hanterar ärenden som rör barn styrs av lagar, förordningar, föreskrifter, förarbeten och riktlinjer innebär en inkorporering ett förtydligande att tjänstemän och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen i sitt arbete.¹⁴⁹

Att integrera ett barnrättsperspektiv i myndigheters praktiska arbete med barn och unga har problematiserats av bland annat Mattsson som uppmärksammat vissa utmaningar. Mattsson menar att tron på barns grundläggande rättigheter i barnkonventionen återspeglar en betydande förändring i synen på barn i förhållande till tidigare synsätt. Lagstiftare och verksamma i myndigheter har länge arbetat utifrån det synsättet inom exempelvis socialrätten, medan det inom andra rättsområden inte haft samma betydelse. Barnkonventionen och de rättigheter den uppställer ska ställas mot befintlig svensk lagstiftning och praktik. En möjlig konfliktyta som nämnts ovan är hur den kunskapsbaserade heldygnsvården på institution ska överensstämma med barns rättigheter enligt barnkonventionen. Mattsson menar att ett barnrättsperspektiv hade kunnat integreras i kunskapsbaserade metoder genom att grunda nya metoder och lagstiftning på kunskap från barnen själva. Med lång erfarenhet inom det barnrättsliga forskningsfältet anser Mattsson att det funnits en tröghet i anpassningen till barnkonventionens bestämmelser i lagstiftning och praktik. Konsekvensen har blivit att förbättringarna av barns rättsliga ställning varit begränsade under dessa snart 30 år sedan ratificeringen. Därför menar Mattsson att det kan komma att ta tid innan inkorporeringen visar tecken på tydliga resultat.¹⁵⁰

För barnrättsperspektivets genomslag menar Mattsson att nationell lag och allmänna syfte måste harmoniera med konventionens principer och artiklar. För en barnrättslig tillämpning måste myndigheter och domstolar ha tillräcklig kunskap om konventionens innehåll och arbetsmetoder för att kunna tillämpa innehållet i praktiken. Dessutom anser Mattsson det lämpligt att överväga en rättighetslista vid en översyn av lag eller vid nyttillkommen reglering i syfte att tydliggöra för såväl barn som tillämpare om centrala rättigheter i ifrågavarande reglering. Krav som bör ställas på en sådan

¹⁴⁹ Prop. 2017/18:186 s. 74 f.

¹⁵⁰ Mattsson (2019b) s. 73 ff.

rättighetsreglering är att barnet är garanterat en allsidig prövning av det beslutande organet, att villkoren för rättigheterna är klar och preciserad i lagtexten och att barnet har reell möjlighet att få erhålla sina rättigheter.¹⁵¹

För SiS vidkommande innebär det ett ansvar för att verksamheten organiseras och utformas så att lagstiftningen uppfylls. Att implementera och tillämpa barnkonventionen ska vara en del av verksamhetens systematiska kvalitetsarbete.¹⁵² SOSFS 2011:9 reglerar SiS arbete genom att SiS omfattas av ”den som bedriver socialtjänst” enligt 2 kap. 1 §. Det innebär enligt 6 kap. 1 och 3 §§ att ledningen ska säkerställa att verksamhetens personal arbetar i enlighet med processer och rutiner som ingår i ledningssystemet och medverka i kvalitetsarbete. Institutionalisering är en kognitiv process där normer penetrerar organisationen som sociala fakta genom regler, klassifikationer och självklara handlingsmodeller för aktören. Kulturella föreställningar om vad som är socialt arbete införlivas i organisationen och blir till sanningar och således sociala fakta kring vilka arbetet organiseras. Organisationen bygger in dessa sociala fakta i den fysiska strukturen i regelsystem, handböcker, handlingsmönster och i kognitiva föreställningar hos arbetsledare och personal. Således blir föreställningarna integrerade i praktiken som självklara sätt att handla och uppfatta verkligheten.¹⁵³

Barnombudsmannen är Sveriges barnrättsmyndighet och arbetar för barns rättigheter. I BO:s uppdrag ingår att företräda barn och ungas intressen och att driva på och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen och uppmärksamma brister i tillämpningen. BO har fått i uppdrag från regeringen att delta i utvecklingsprogram för jämställdhetsintegreringen i statliga myndigheter. BO utövar dock inte tillsyn och överprövar inte andra myndigheters beslut eller hanterar ärenden som rör enskilda barn eller grupper av barn.¹⁵⁴ BO upprättar årligen en rapport till regeringen som beskriver barns levnadsvillkor och föreslår förändringar i till exempel lagstiftning för att Sverige bättre ska leva upp till barnkonventionen.¹⁵⁵

¹⁵¹ Mattsson (2015) s. 5 och 24 i SOU 2015:71.

¹⁵² IVO, ’Utbildningar, stödmaterial och svar på frågor’, besökt 2022-05-05.

¹⁵³ Levin (1998) s. 45 f.

¹⁵⁴ BO, ’Vårt uppdrag’, besökt 2022-05-16.

¹⁵⁵ BO, ’Årsrapporter’, besökt 2022-05-16.

Regeringen initierade 2017 *Kunskapslyftet för barnets rättigheter* i syfte att utveckla den praktiska tillämpningen av barnkonventionen i myndigheter, kommuner och regioner. Kunskapslyftet ska höja kunskapen och stärka kompetens om barnkonventionen hos offentliga aktörer. BO fick i uppdrag av regeringen att ge stöd till särskilt utvalda myndigheter där bland annat SiS ingår i arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter. I SiS återrapportering redovisade SiS tidigare handlingsplaner för att stärka barn och ungas rättigheter och fortsatta utvecklingsområden för att beakta barnkonventionen inom myndigheten. SiS har även inrättat en rutin om prövning av barnets bästa. Rutinen riktar sig till alla som ska fatta eller bereda beslut där en prövning av barnets bästa ska göras.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Skr. 2020/21:215 s. 33 och Regeringsbeslut S2016/07875/FST.

3 IVO:s tillsynsansvar över SiS

Sveriges socialminister Lena Hallengren har betonat vikten av statlig tillsyn och menar att det är ett viktigt verktyg i arbetet med att säkerställa att barn och unga får den vård och omsorg som de har rätt till.¹⁵⁷ IVO är en statlig myndighet under socialdepartementet som inrättades den 1 juni 2013. IVO:s främsta uppgift är att svara för tillsyn och tillståndsprovning inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹⁵⁸ IVO:s arbete regleras genom lagar och föreskrifter, bland annat i patientsäkerhetslag (2010:659), SoL samt LSS. Det saknas en generell legaldefinition av tillsyn. Det har dock getts förslag på en sådan i en allmän tillsynslag, bland annat i tillsynsutredningen som angav följande:

”Enligt utredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”¹⁵⁹

I regeringens skrivelse till riksdagen där generella bedömningar om hur tillsynen borde vara organiserad och reglerad redovisades valde regeringen att inte gå på tillsynsutredningens förslag att skapa en generell tillsynslag, utan att skrivelsen i stället skulle utgöra en gemensam utgångspunkt för tillsynen på olika områden.¹⁶⁰ Regeringen angav:

”Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.”¹⁶¹

¹⁵⁷ SvD, 'Ivo ska extragranska tryggheten på Sis', besökt 2022-02-10.

¹⁵⁸ Prop. 2012/13:20 s. 1 och IVO, 'IVO:s uppdrag', besökt 2022-05-07.

¹⁵⁹ SOU 2004:100 s. 50 f.

¹⁶⁰ Skr. 2009/10:79 s. 6 och s. 14 ff.

¹⁶¹ Ibid. s. 1.

Dessutom menade regeringen att tillsyn bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.¹⁶² I förarbetena till inrättandet av IVO som tillsynsmyndighet anges emellertid att tillsyn används av staten som ett kontroll- och styrinstrument för att se till så att lagar, förordningar och föreskrifter som riksdag, regering och andra statliga myndigheter beslutat om efterföljs. Vidare anges att tillsyn innebär en oberoende och självständig granskning och genomförs för att säkerställa att vård och omsorg är säker, av god kvalitet samt bedrivs enhetligt oavsett var i landet man bor.¹⁶³ Det är utefter denna definition tillsyn kommer att undersökas i detta arbete.

Tidigare ålåg tillsyns- och tillståndsverksamheten för hälso- och sjukvården Socialstyrelsen.¹⁶⁴ Dessförinnan delades ansvaret av Socialstyrelsen, länsstyrelserna och till viss del SiS. Att sammanföra tillsynen under Socialstyrelsen ansågs göra det lättare för medborgare att hitta rätt instans att framföra klagomål till och anmäla brister. Rätten att klaga och kunna göra sin röst hörd ansågs vara en viktig aspekt i ett rättssäkert samhälle sett ur ett brukarperspektiv.¹⁶⁵ Syftet med överflytten av tillsynsuppdraget till IVO var att tillsynsarbetet skulle bedrivas självständigt från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning. Flytten motiverades med att en ökad mångfald och förändringstakt gjorde det viktigt att kvaliteten i verksamheterna, oberoende av om de bedrevs kommunalt eller i privat regi, följdes noga och att eventuella problem skulle åtgärdas effektivt. Verksamheten skulle effektiviseras genom att utveckla metoder, inhämta statistik samt bedriva uppföljning och andra insatser inom tillsynsarbetet. För detta skulle nya IT-system, register samt tillsynsdata-baser tas fram.¹⁶⁶

I förarbetena till de nya tillsynsbestämmelserna samt inrättandet av IVO som ansvarig myndighet betonas vikten av tillsyn inom hälso- och sjukvård, socialtjänst samt LSS-verksamhet genom att det berör människor som av

¹⁶² Skr. 2009/10:79 s. 5.

¹⁶³ Prop. 2012/13:20 s. 80 och 90.

¹⁶⁴ Ibid. s. 1.

¹⁶⁵ Prop. 2008/09:160 s. 40.

¹⁶⁶ Prop. 2012/13:20 s. 90 ff.

olika anledningar är särskilt utsatta. De människor som erhåller den här typen av insatser är ofta i ett starkt beroendeförhållande till dem som arbetar inom verksamheterna. På grund av den underlägsna position många som uppstår hjälpsatser befinner sig i förmår inte alla att hävda sina egna intressen eller föra sin egen talan. Dessutom är insynen i verksamheterna begränsad. Vidare påpekas att de ansvariga för verksamheterna samt lagstiftningen har ett särskilt ansvar att se till att de som tar emot insatser inom verksamheterna inte utsätts för skador och kränkningar samt att insatserna som ges är av god kvalitet och att personalen har den erfarenhet och kompetens som behövs och inte är olämpliga för uppgiften.¹⁶⁷

Tillsynsverksamheten innebär en tydlig myndighetsutövning och särskilda krav ska ställas på sådan verksamhet. Den måste vara rättssäker, statligt tvång ska grunda sig på lag och tillämpningen av lag ska ske på ett förutsebart sätt.¹⁶⁸ Tillsynen måste därför bygga på en professionell förvaltningsmodell med handläggare och personal som har expertkunskap inom det område där de är verksamma. Följaktligen ska medborgarna uppfatta tillsynsbesluten som legitima då de vilar på kunskap och hög kompetens. Att tillsynen över socialtjänst och hälso- och sjukvård skulle integreras inom samma myndighet motiverades med att vissa specifika grupper så som äldre och barn och unga i barn- och ungdomsvården kräver väl samordnade och integrerade insatser eftersom gränserna mellan olika verksamheters ansvar inte är helt tydliga. Tillsynen integrerades därför såväl organisatoriskt som i den praktiska tillsynsverksamheten mot bakgrund av att en kvalitativ god vård och omsorg kräver att hela vårdkedjan kan granskas i ett sammanhang.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Prop. 2012/13:20 s. 80 f.

¹⁶⁸ Prop. 2008/09:160 s. 38.

¹⁶⁹ Prop. 2012/13:20 s. 81 f.

3.1 Tillsynens roll

I *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn* har Ida Asplund undersökt enskilda individers rättssäkerhet i tillsynen och vilken roll tillsyn spelar i en rättsstat. Vidare undersöks förhållandet mellan statlig tillsyn och möjligheten att överklaga beslut. Offentlig verksamhet följer av relationen mellan stat och medborgare, vilket kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. En rättslig och oberoende kontroll av sådan verksamhet som kan resultera i rättelse kan enligt Asplund utgöra ett grundläggande element i tillsyn. Kontrollen av verksamheten ska försäkra medborgarna om att förhållandena inom ett visst verksamhetsområde når upp till den standard och likvärdighet som garanteras av staten genom rättsregler. På så sätt kan tillsyn bidra till legalitet, legitimitet, rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Tillsyn kan ses som en yttring av legalitetsprincipen genom att kontrollera att den offentliga makten utövas i enlighet med rättsreglerna. Den kan också ha demokratiska syften genom att granska om den offentliga verksamheten bedrivs i enlighet med demokratiskt fattade beslut.

Vidare menar Asplund att den rättsliga och oberoende kontroll som utövas genom tillsyn kompletterar parlamentarisk kontroll och rättslig kontroll som utövas genom domstolar. Kontrollen som sker genom tillsyn skiljer sig från domstolskontroll, bland annat genom att tillsynsorgan har en vidare prövningsram eftersom den inte är bunden till typfall. Tillsynsmyndigheter kan utöva kontroll utifrån eget initiativ eller inkomna klagomål och tips och är alltså mer lättillgänglig för den enskilde.¹⁷⁰ I regeringens utredning om statlig tillsyn anges att medborgare som är missnöjd med en offentlig verksamhetsutövare kan ha två parallella möjligheter att få rättelse, antingen genom att klaga hos ansvarig tillsynsmyndighet, eller överklaga det felaktiga beslutet. Därmed kan funktionerna till synes vara överlappande. Överklaganden är dock bara aktuella i en del fall där tillsyn har en viktig funktion för att skapa rättelse.¹⁷¹

¹⁷⁰ Asplund (2021) s. 50 ff.

¹⁷¹ SOU 2002:14 s. 158 f.

Överklagandemöjligheterna på det offentlighetsrättsliga området är begränsade i sak och till formella beslut. Tillsyn möjliggör emellertid rättelse i fler sammanhang och fungerar som ett administrativt rättsskydd. Tillsynens rättsliga kontroll kan uppmärksamma fel och försummelser i enskilda ärenden, brister i lagstiftning och bidra med en systematisk uppföljning av rättstillämpningen. Genom tillsyn kan procedurfrågor och faktiskt handlande i den löpande verksamheten granskas. Vidare kan tillsyn möjliggöra ett utkrävande av ekonomiskt ansvar genom skadestånd samt befattningshavares straffrättsliga ansvar respektive disciplinansvar. Asplund menar att tillsyn kan bidra till att utforma ändamålsenlig praxis om ärendehandläggning och beslutsfattande samt en förvaltningspraxis som präglas av effektivitet och rättssnålighet, således en preventiv legalitetskontroll.

Tillsynens granskning kan utgå både från intern och extern kontroll. Som ett sätt att tillgodose den externa granskningens behov av kvalitetskontroll har det utvecklats krav på systematiskt kvalitetsarbete, vilket är en form av egenkontroll som ska bedrivas till stor del av verksamhetsutövaren själv. Intern kontroll motiveras med att den ökar medborgarnas förtroende för statlig verksamhet. Inom det välfärdsrättsliga området förväntas beslut vara situationsanpassade och baserade på professionskunskap och missförhållanden kan bero på strukturella orsaker. Här kan svårigheter med att utkräva ansvar uppstå och egenkontrollen har därför etablerats.¹⁷²

Tillsyn kan stärka den enskildes rättigheter och medborgaren kan beskrivas som tillsynens primära intressent. I tillsynsutredningen uttrycks att tillsynens syfte är att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilde individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållandet av goda livsmiljöer och olika marknadens funktionssätt. Vidare anges att de normer som styr tillsynen avser att värna rättssäkerhet och effektivitet i verksamheter som är av stor betydelse för medborgarna eller grupper av medborgare. Tillsyn är för offentliga organ en rätt och en skyldighet att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar, processer och så vidare som strider mot medborgarnas intressen som de har

¹⁷² Asplund (2021) s. 50 ff.

reglerats i lag. På så vis spelar tillsyn en viktig roll för medborgarnas förtroende för såväl staten som för andra vitala funktioner i samhället. För den enskilde kan tillsyn innebära att missförhållanden synliggörs, att intressen och rättigheter uppmärksammas och att eventuella brister utreds och konstateras.

Rättslig kontroll genom tillsyn kan aktiveras som ett direkt eller indirekt instrument för medborgare. Med direkt tillsyn avses att den enskilde genom rätten kan tillerkännas processuella rättigheter som denne genom egen aktivitet kan utkräva och därmed få missförhållanden prövade. Kontrollen får således en reaktiv karaktär eftersom den kretsar kring inträffade händelser. Detta förutsätter att den enskilde på ett personligt plan kan aktivera tillsynen och etablera en kontakt med tillsynsmyndigheten. Det kan få som resultat att tillsynen endast är åtkomlig för en begränsad grupp individer. Med indirekt tillsyn för rättslig kontroll bedrivs tillsyn av offentliga myndigheter genom exempelvis inspektioner. På så sätt kan den enskilde bli att betrakta som en informant som kan indikera brister i rutiner eller i verksamhetens allmänna kvalitet. För det välfärdsrättsliga området får indirekt tillsyn betydelse där rättsreglerna ger myndigheterna ansvar för att tillse att medborgarnas behov tillgodoses materiellt och flertalet beslut som fattas av myndigheter inte kan angripas genom domstolsprövning. Utgångspunkten är att alla individer inte har förmåga att hävda sin rätt och därför är staten förmedlare av rättigheter och skyldigheter för medborgarna som kollektiv. Tillsyn i de här fallen kan beskrivas som vertikal och typiskt sett tillgänglig för alla.¹⁷³

Asplund använder begreppet ”individnära tillsyn” för att benämna tillsyn där rättsstatliga syften och funktioner bör vara av särskild vikt. Detta gäller på områden som rör för den enskilde näraliggande och väsentliga förhållanden som knyter an till den enskildes person och berör dennes grundläggande fri- och rättigheter. Således är tillsynens funktion att vara ett konstitutionellt kontrollverktyg för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet.¹⁷⁴ Hur rättssäkerheten tillvaratas för den enskilde kan variera utifrån vilken formell ställning den enskilde har i tillsynen och utgående från

¹⁷³ Asplund (2021) s. 74 ff.

¹⁷⁴ Ibid. s. 79 f.

hur tillsynen faktiskt bedrivs. Den enskildes ställning torde till stor del påverka lagstiftningens utformning och syften. Angående hur tillsyn faktiskt bedrivs kan den värna den enskildes formella och materiella rättssäkerhet i förhållande till tillsynsmyndigheten. För formell rättssäkerhet ställs därför krav på förutsebarhet, tillgänglighet och överklagandemöjlighet. Med materiell rättssäkerhet avses bland annat om det finns förutsättningar för tillsynen att innehållsmässigt behandla avvägningar och bedömningar i sak och om tillsynen skyddar den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.¹⁷⁵

Den enskildes ställning i tillsynen på socialtjänstens område har inte reglerats formellt. Asplund menar att det kan ha ett samband med synen på den enskilde som en svag individ med begränsad autonomi. För att kunna bedöma kvalitén i insatserna borde enskilda i högre utsträckning inkluderas genom att höras. Tillsyn över socialtjänsten rör utsatta individer för vilka det troligen är enklare att vända sig till en tillsynsmyndighet med färre krav på formaliteter än en domstol för att hävda sin rätt. Med individens beroendeställning i förhållande till verksamheten inom socialtjänstens område i åtanke anses det enligt Asplund problematiskt att den statliga tillsynen bygger på i verksamheten interna klagomålssystem.¹⁷⁶ Förr utgjordes tillsynen på välfärdsområdet av en stark central och regional statlig tillsyn i syfte att värna social rättvisa. Den har enligt Asplund numera fått träda tillbaka för verksamhetsutövarens egentillsyn som fokuserar på sekundär efterkontroll. Vidare menar Asplund att medborgarens aktiva roll i tillsynen kan stärka tillsynens genomslag eftersom tillsynsmyndigheten således upptäcker missförhållanden, förverkligar individens rättigheter och stärker förtroendet för den offentliga förvaltningen. Det är också viktigt att enskildas klagomål utreds i praktiken för att medborgarna ska känna förtroende för tillsynsmyndigheten.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Asplund (2021) s. 102 ff.

¹⁷⁶ Ibid. s. 178.

¹⁷⁷ Ibid. s. 413.

3.2 IVO:s uppdrag

Av förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg framgår närmare om IVO:s uppdrag. Utöver tillsynsuppgiften ska IVO även ansvara för tillståndsprovning inom samma områden som de bedriver tillsyn. Syftet med tillsynen är enligt 2 § att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Vidare ska ett patient- och brukarperspektiv genomsyra tillsynen, vilket innebär att IVO ska stå på patienten och brukarens sida. Tillsynen ska så långt möjligt se till vårdens och omsorgens sammanlagda resultat för personen genom hela vårdkedjan. Det innefattar även att patienten eller brukarens erfarenheter och åsikter tillvaratas.¹⁷⁸

Tillsynsuppdraget består av handläggning av anmälningar, klagomål från enskilda och egeninitierad tillsyn. Det finns olika sorters tillsynsärenden, så som verksamhetstillsyn och individtillsyn.¹⁷⁹ Verksamhetstillsyn omfattar tillsyn över verksamheten som sådan och består av en yttre kontroll av både verksamhetens egenkontroll och övrig verksamhet. Med individtillsyn avses tillsyn med inriktning mot anställda individer inom en viss verksamhet.¹⁸⁰

Ett tillsynsärende kan inledas av en privatperson som gör en anmälan efter att ha upplevt brister inom socialtjänsten. IVO har dock ingen skyldighet att utreda det som anmäls utan avgör självständigt om skäl för tillsyn föreligger.¹⁸¹ Tillsynen ska som huvudregel om inget annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen, planeras och genomföras riskbaserad med utgångspunkt i egna riskanalyser. Fokus ska läggas på de verksamheter som är mest angelägna att granska. Riskanalysen ska innehålla identifierade risker och baseras på iakttagelser från såväl den egna tillsynen som från andra aktörer.¹⁸² Efter beslut från regeringen ska vissa verksamheter granskas regelbundet, vilket kallas frekvenstillsyn. Det gäller bland annat för boenden för barn och unga.¹⁸³ Resultatet av tillsynen ska redovisas till de

¹⁷⁸ IVO, 'Tillsyn', besökt 2022-02-15.

¹⁷⁹ Axelsson (2020) s. 64.

¹⁸⁰ Prop. 1995/96:176 s. 35.

¹⁸¹ IVO, 'Klagomålsärenden', besökt 2022-02-23.

¹⁸² IVO, 'Tillsyn', besökt 2022-02-15.

¹⁸³ IVO, 'Frekvenstillsyn', besökt 2022-02-23.

verksamheter som blivit granskade samt till den region eller den kommun som berörs. Efter att IVO genomfört tillsyn fattar IVO ett beslut som ställs till den som ansvarar för verksamheten. Beslutet kan bestå i att IVO ställer krav på att brister ska åtgärdas till ett angivet datum.¹⁸⁴

Enligt 3 § ska IVO årligen upprätta en rapport med de viktigaste iakttagelserna som överlämnas till regeringen. Rapporten ska bestå av en sammanfattande analys över myndighetens arbete med tillsyn, tillståndsgivning och klagomålshantering. Utöver tillsynsarbetet ska IVO enligt 3 a § även ta fram statistik över sitt verksamhetsområde i den utsträckning det behövs för att uppnå syftet med tillsynen enligt 2 § och för att kunna utgöra underlag till rapporten som ska överlämnas till regeringen.

3.3 Tillsynen över SiS

Av artikel 25 i barnkonventionen framgår att barn som har omhändertagits av behörig myndighet för omvårdnad, skydd eller behandling av sin fysiska eller psykiska hälsa har rätt till regelbunden översyn av den behandling som barnet får och alla andra omständigheter som rör barnets omhändertagande. Artikeln föreskriver en tydlig rätt för placerade barn och unga att få sin vård och omsorg regelbundet prövad. I riktlinjerna för hur staterna ska iakttä tillsynsskyldigheten framgår att de ska presentera vilka åtgärder som vidtagits i tillsynsväg. Barnrättskommittén kräver uppgifter om hur tillsyn tillförsäkrar barn generella rättigheter såsom icke-diskriminering, principen om barnets bästa och rätten att få komma till tals.¹⁸⁵

IVO:s tillsynsansvar inom socialtjänsten regleras främst i 13 kap. SoL. Av 13 kap. 1 § framgår att IVO utövar tillsyn över socialtjänsten samt över verksamheten vid särskilda ungdomshem. I 13 kap. 3 § föreskrivs att IVO inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten. Tillsyn innebär enligt 13 kap. 2 § granskning av att verksamheten uppfyller

¹⁸⁴ IVO, 'Klagomålsärenden', besökt 2022-02-23.

¹⁸⁵ Mattsson (2006) s. 62.

krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Tillsyn ska även omfatta SoL:s målbestämmelser som enligt 1 kap. 1 § innebär att socialtjänsten på demokratins och solidaritetens grund ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska även under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Tillsyn enligt nämnda bestämmelser bör följa bedömningskriterier, allmänna råd, riktlinjer och vägledningar. Grund för tillsyn kan vara nationella riktlinjer, nationella kvalitetsindikatorer, register och statistik samt öppna jämförelser från IVO.

I förarbetena till nuvarande lagstiftning som reglerar tillsyn över socialtjänsten betonas barns grundläggande rättigheter att få omvårdnad, få växa upp under trygga förhållanden och få utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. Samhällets roll beskrivs som ett stöd och komplement till föräldrar i deras utövande av föräldraskapet. Enligt barnkonventionen ska samhället bland annat säkerställa utvecklingen av institutioner för vård av barn. När samhället tar över delar av föräldraansvaret ställs höga krav på säkerhet och kvalitet i insatserna samt att beslut som rör barn hanteras på ett rättssäkert sätt. Här betonas tillsynsmyndigheters viktiga roll när det kommer till tillsyn, kunskapsförmedling och vägledning.¹⁸⁶

Tidigare hade SiS själv hand om tillsynen på de särskilda ungdomshemmen när det gällde både vård enligt LVM, LVU och LSU. SiS svarade då för planering, ledning, drift samt tillsyn. Att SiS ansvarade för tillsynen av sin egen verksamhet ansågs skapa trovärdighetsproblem. En trovärdig tillsyn ansågs vara särskilt viktig när det gäller tvångsvård på grund av den begränsade insynen samt eftersom det är en verksamhet som vårdar socialt utsatta människor som i hög grad är utlämnade till myndigheternas agerande.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Prop. 2008/09:160 s. 56 f.

¹⁸⁷ Ibid. s. 38 och 102 f.

Under 2021 organiserades tillsynen över SiS i en nationell grupp för att i så hög grad som möjligt arbeta på ett likartat sätt, både när det kommer till arbetsmetoder, bedömningar och beslut. Ett SiS-nätverk formades som bestod av två inspektörer från varje avdelning, beslutsfattare, jurister och enhetschefer.¹⁸⁸ IVO kan få uppdrag från regeringen att utreda olika frågor.¹⁸⁹ IVO har för närvarande två för uppsatsen relevanta regeringsuppdrag inom socialtjänsten och SiS. Det ena uppdraget utgörs av att IVO ska förstärka tillsynen av SiS institutioner som vårdar unga flickor enligt LVU. IVO ska följa upp och analysera redan vidtagna åtgärder samt utfallet av de tidigare anmälningar som inkommit gällande missförhållanden på ungdomshemmen. Analysen ska ha ett särskilt perspektiv på unga flickors delaktighet, säkerhet, trygghet och stöd samt personal och verksamhetsansvarigas kompetens. Användandet av den särskilda befogenheten avskiljning ska särskilt belysas och eventuella skillnader i användandet mellan institutionerna och dess orsaker analyseras. Även eventuella skillnader i användningen av avskiljning utifrån flickors ålder och potentiella funktionsnedsättningar ska uppmärksammas. Rättigheterna som följer av barnkonventionen ska särskilt beaktas. Redovisning av uppdraget ska lämnas den 31 december 2022.¹⁹⁰

Det andra uppdraget är att IVO ska förstärka tillsynen av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör stöd och skydd till barn och unga med beaktande av de rättigheter som följer av barnkonventionen. IVO ska särskilt uppmärksamma bland annat hur barnets bästa beaktas, utreds och redovisas i handläggningen och i beslutsfattandet, däribland barnets rätt att komma till tals, socialnämndens arbete med att noga följa vården av barn och unga som vårdas utanför sitt eget hem samt socialnämndens arbete med att följa upp ett barns situation efter avslutad placering eller när en utredning avslutats utan beslut om insats. Redovisningen av uppdraget ska lämnas den 1 mars 2023.¹⁹¹

¹⁸⁸ Intervju med enhetschef för IVO Syd den 10 mars 2022.

¹⁸⁹ IVO, 'IVO:s uppdrag', besökt 2022-05-07.

¹⁹⁰ Regeringsbeslut S2021/03345.

¹⁹¹ Regeringsbeslut S2020/08835.

3.3.1 Tillsyn över SiS i praktiken

Inom ramen för frekvenstillsynen ska IVO göra inspektioner vid boenden för barn och unga minst en gång om året. Det innefattar HVB, stödboende, bostäder med särskilt stöd och service för barn eller ungdomar samt särskilda ungdomshem som drivs av SiS. Inspektionen kan vara oanmäld eller anmäld i förväg.¹⁹² Tidigare skulle IVO genomföra inspektioner på SiS två gånger per år och minst en inspektion skulle vara oanmäld. Bestämmelsen infördes 2010 i syfte att stärka skyddet för placerade barn och unga.¹⁹³ Dock togs den bort till följd av flyktingströmmen 2015 eftersom IVO inte hade kapaciteten att utföra två inspektioner per år. I dag brukar antalet inspektioner inte gå utöver minimumkravet. Det finns en problematik med att utföra oanmälda inspektioner vid SiS eftersom institutionerna är låsta. Därför krävs medverkan från personalen vid SiS för att inspektörerna från IVO ska kunna komma in och för att ta sig runt mellan olika avdelningar på institutionen.¹⁹⁴

Vid tillsyn som rör barns förhållanden får enligt 13 kap. 4 § barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Detta får ske utan vårdnadshavares samtycke och utan deras närvarande. I bedömningen om huruvida barnet kan ta skada eller ej ska principen om barnets bästa beaktas och hänsyn tas till barnets ålder och mognad.¹⁹⁵ I praktiken är det inte IVO:s inspektörer som gör en sådan bedömning, utan personalen på SiS som hämtar barnet eller den unge och som får avgöra om det är lämpligt om samtal ska hållas eller ej. Personalen får dock inte närvara under samtalet. Vid inspektion på SiS skiljer sig frågorna i samtalen inte mycket från andra placeringshem utöver ett större fokus på särskilda befogenheter. De är inte heller anpassade utifrån om avdelningen eller hela institutionen endast vårdar flickor eller pojkar.¹⁹⁶ Särskilt fokus ska dock ligga på barn och ungas trygghet och säkerhet.¹⁹⁷

¹⁹² IVO, *Årsredovisning 2021* s. 29.

¹⁹³ IVO, *En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning?* s. 4.

¹⁹⁴ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022 och IVO, 'Frekvenstillsyn av boende för barn och unga', besökt 2022-05-06.

¹⁹⁵ Clevesköld, socialtjänstlag (2001:453) 13 kap. 4 §, Karnov (JUNO) 2022-02-17.

¹⁹⁶ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

¹⁹⁷ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 9 f och 29.

I förarbetena till bestämmelsen har vikten av att hålla samtal med barn betonats eftersom deras erfarenheter utgör en viktig källa till information. Genom samtalen blir barn synliga och deras åsikter och erfarenheter kan framföras och tillmätas betydelse. I många fall anses tillsynsmyndighetens möjlighet att tala med barn utan vårdnadshavares samtycke större än socialnämndens. Vidare innebär möjligheten ett stort ansvar och kräver särskild kunskap och kompetens. Tillsynsmyndigheten bör därför utveckla metoder för hur tillsyn som rör barn och unga ska genomföras.¹⁹⁸ IVO:s årsredovisning från 2021 anger att samtliga medarbetare utbildas för att kunna möta barn genom bland annat en obligatorisk barnrättsutbildning. För att utveckla metoder för delaktighet ingår IVO i olika nätverk som syftar till att stärka patient- och brukarperspektivet och samla in barns erfarenheter.¹⁹⁹ Inspektörerna uppger dock att de inte genomgått någon barnrättsutbildning och att de inte använder sig av någon särskild metod i barnsamtalen. I stället kommer deras kompetens från flerårigt arbete som socionomer.²⁰⁰

Av IVO:s årsredovisning från 2021 framgår att IVO genomförde 1 382 barnsamtal.²⁰¹ Generellt uppfattas barn och unga på SiS mer benägna att prata med IVO än på andra placeringshem. De är vana vid att prata med myndigheter och ofta har koll på sina rättigheter och vilka IVO är och styr samtalets inriktning själva. Efter inspektionerna kan det dock uppges i rapporter att inga barn eller unga har velat prata. Att få barn och unga att delta i samtal blir en utmaning eftersom inspektörerna inte kan tvinga någon att prata med dem. Att bara meddela barnen om IVO:s närvaro räcker inte, utan inspektörerna använder sig av ett upplägg där de ”hänger” i verksamheten ett längre tag och således kan samtalet tas på ett naturligt sätt. Den möjligheten försvåras dock på SiS på grund av de låsta avdelningarna där inspektörerna är beroende av SiS personal för att ta sig runt.²⁰²

¹⁹⁸ Prop. 2008/09:160 s. 60 f.

¹⁹⁹ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 10.

²⁰⁰ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

²⁰¹ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 29.

²⁰² Intervju med enhetschef för IVO Syd den 10 mars 2022.

Inför en inspektion får barn och unga på placeringshemmet besvara en enkät med frågor om boendet. För att så många som möjligt ska ges förutsättningar att svara på enkäten anpassas den vid behov genom att bland annat kompletteras med bilder.²⁰³ Även företrädare för verksamheten så som föreståndare och personal får besvara frågor inför besöket och intervjuas vid genomförandet av inspektionen. Under 2021 fick IVO in enkätsvar från barn och unga i 65 procent av de verksamheter som mottagit enkäten varav 272 svar kom från SiS. Inspektörerna anger att benägenheten att besvara enkäterna varierar. Eftersom barnen och de unga endast är placerade på SiS under en begränsad tid är det inte alla som får möjligheten att fylla i en enkät. Svaren de får in från enkäterna är mer nyanserade än de uppgifter de får i samtal på barn- och ungdomslinjen där barn och unga ofta ringer i affekt.²⁰⁴ Det finns ingen möjlighet för inspektörerna att säkerställa att alla barn och unga har erbjudits möjligheten att besvara enkäten, utan det ansvaret ligger på institutionen. Enkätsvaren från både barn och unga och de ansvariga för verksamheten ligger till grund för riskbedömningen av verksamheten. De särskilda ungdomshemmen bedöms alltid som högriskverksamheter.²⁰⁵ I riskbedömningen tas hänsyn till tidigare tillsyn, klagomål och anmälningar och information som inkommit via barn- och ungdomslinjen och IVO:s upplysningstjänst.²⁰⁶ Den som bedriver verksamheten som ska granskas är enligt 13 kap. 5 § SoL skyldig att överlämna handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Utföraren av inspektionen har även rätt att få tillträde till lokaler som används för verksamheten enligt 13 kap. 6 § SoL.

Efter genomförd inspektion fattar IVO alltid ett beslut oavsett vad inspektionen visar. Beslutet ställs till den som ansvarar för verksamheten. Det kan innehålla krav på verksamheten att vidta åtgärder för att säkerställa att de barn och unga som är inskrivna får en trygg och säker vård.²⁰⁷ Skulle ett missförhållande påträffas som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till och åtgärder inte vidtas frivilligt får inspektionen

²⁰³ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 10.

²⁰⁴ Se avsnitt 3.3.2 nedan om IVO:s olika kanaler.

²⁰⁵ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

²⁰⁶ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 29 och IVO, *Vad har IVO sett 2021?* s. 22.

²⁰⁷ IVO, 'Frekvenstillsyn' och IVO, 'Klagomålsärenden', besökt 2022-02-25.

förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet enligt 13 kap. 8 § SoL. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga. För att ett föreläggande ska bli aktuellt i en situation där ett missförhållande förekommer krävs att missförhållandet når upp till en viss nivå. Missförhållandet måste utgöras av något som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till. Föreläggandet ska innehålla uppgifter om de insatser som IVO finner nödvändiga för att åtgärda bristen. IVO:s anvisning är dock bara en rekommendation och huvudsaken är att missförhållandet avhjälps, inte på vilket sätt det går till.²⁰⁸ I praktiken varierar det hur en bedömning av huruvida ett missförhållande föreligger går till. Det är alltid två inspektörer som genomför inspektionen. Inspektörerna bedömer huruvida något utgör en brist, är det något de påpekat i verksamheten sedan tidigare får det en annan tyngd. Dessutom samtalar inspektörerna med jurister vid IVO. Mycket fokus ligger på trygghet och säkerhet, men vissa saker framgår uttryckligen av lagstiftningen.²⁰⁹

Ett beslut om föreläggande som inte åtlöds får förenas med vite. IVO ansöker då hos förvaltningsrätten om att vite döms ut enligt lag (1985:206) om viten.²¹⁰ Är ett missförhållande enligt 8 § allvarligt och IVO:s föreläggande inte åtföljts, får inspektionen enligt 9 § besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig, vilket SiS inte är, får IVO i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO utan föregående föreläggande besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Även här kan IVO förbjuda fortsatt verksamhet om verksamheten inte är tillståndspliktig. Att återkalla ett tillstånd eller förbjuda en verksamhet har beskrivits som den starkaste ingripandemöjligheten en tillsynsmyndighet kan göra.²¹¹

²⁰⁸ Clevesköld, socialtjänstlag (2001:453) 13 kap. 8 §, Karnov (JUNO) 2022-02-25.

²⁰⁹ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

²¹⁰ Clevesköld, socialtjänstlag (2001:453) 13 kap. 5 och 8 §§, Karnov (JUNO) 2022-02-25.

²¹¹ Skr. 2009/10:79 s. 43 f.

3.3.2 Information, vägledning, rådgivning och anmälan av klagomål

Som en del av IVO:s uppdrag enligt 13 kap. 3 § SoL att informera, vägleda och ge råd använder sig IVO av en upplysningstjänst. En viktig del av tjänsten är att ta emot tips från allmänheten om saker som inte fungerar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Informationen som samlas in används som en del av planeringen av tillsynsarbetet. IVO har även en barn- och ungdomslinje som är till för barn och unga upp till 21 år som på något sätt har kontakt med socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Det är möjligt att ringa dit gratis alla vardagar mellan 09 till 17. Dels informerar IVO om barnen och de ungas rättigheter, dels tar de emot tips från barn och unga om brister inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det går även att mejla dit.²¹² På IVO:s hemsida står det ”Du har rätt att prata med IVO utan att fråga om lov”.²¹³ För barn och unga på särskilda ungdomshem är det emellertid personalen som ringer upp IVO och berättar att barnet eller den unge vill prata.²¹⁴ Av IVO:s årsrapport från 2021 framgår att barn- och ungdomslinjen kontaktades av 1 102 barn och unga.²¹⁵ För att klaga på en verksamhet inom socialtjänsten kan man antingen anmäla ett klagomål eller använda funktionen ”Tipsa IVO” där det går att lämna upplysningar anonymt. Under 2021 utgjorde upplysningarna från hemsidan 15 procent av det totala antalet.²¹⁶ IVO har ingen skyldighet att utreda allt som anmäls, utan avgör självständigt om det finns skäl att göra tillsyn. Bedömningen sker utifrån det som enskilda personer anmält, men också utifrån andra uppgifter som IVO kan ha om verksamheten.²¹⁷ Under 2020 inkom det 874 anmälningar till IVO inom socialtjänsten, varav IVO fattade beslut i 872 av dessa.²¹⁸

Om ett missförhållande varit allvarligt eller om det funnits en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande inom verksamheten ska den som bedriver verksamheten göra en anmälan till IVO enligt lex Sarah i 14 kap. 7 § SoL. De

²¹² IVO, *Årsredovisning 2021* s. 15.

²¹³ IVO, ’Dina rättigheter på ett särskilt ungdomshem (SiS)’, besökt 2022-03-20.

²¹⁴ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

²¹⁵ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 16.

²¹⁶ Ibid. s. 16 och IVO, ’Jag är missnöjd med socialtjänsten eller LSS’, besökt 2022-05-07.

²¹⁷ IVO, ’Frågor och svar för privatpersoner’, besökt 2022-05-07.

²¹⁸ IVO, ’Anmälan till IVO/Anmälan från enskilda’, besökt 2022-05-17.

placerade barnen och unga och deras anhöriga kan inte göra en sådan anmälan. Missförhållandet eller den påtagliga risken för missförhållande ska enligt 14 kap. 6 § dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål. IVO:s ansvar är att granska huvudmannens utredning och vid behov begära kompletterande uppgifter. Om IVO bedömer att utredningen följer gällande lagstiftning och att åtgärder har vidtagits för att förhindra att missförhållandet återupprepas avslutar IVO ärendet. Har så ej skett tar IVO ställning till om fortsatt granskning ska ske.²¹⁹

Enligt 3 kap. 20 § SoF ska IVO ta fram information som riktar sig till barn och unga som vistas i särskilda ungdomshem samt till deras vårdnadshavare. Informationen ska kunna distribueras på lämpligt sätt och innehålla uppgifter om barn och ungas rättigheter, tillsyn, möjligheten att kontakta IVO samt hur de når rätt person inom myndigheten, och inspektionens möjligheter att samtala med barn utan vårdnadshavares samtycke eller närvarande. På IVO:s hemsida finns sidan ”Dina rättigheter på ett särskilt ungdomshem (SiS)”. Där finns en rättighetskatalog som riktar sig till barn och unga som är placerade på SiS. I katalogen står bland annat vilka rättigheter barn och unga har, när personalen får använda tvång samt om IVO:s arbete och hur man kontaktar IVO.²²⁰ I praktiken kan IVO inte säkerställa att alla barn och unga får ta del av rättighetskatalogen. Tidigare har det funnits en pärm på ungdomshemmen där den förvarats, men personalen vid SiS saknar skyldighet att tillgängliggöra katalogen för barnen och de unga.²²¹

3.3.3 Barnrättsperspektivet i IVO:s tillsyn

I förarbetena till hur tillsynen över socialtjänsten skulle samordnas av Socialstyrelsen föreskrevs att i den förordning som reglerade tillsynsarbetet borde det införas en bestämmelse om att Socialstyrelsen ska integrera ett barnrättsperspektiv i tillsynen samt utveckla metoder för hur tillsyn som rör barn och ungdomar bör genomföras. Utredningen konstaterade att det fanns

²¹⁹ IVO, ’Anmälan enligt lex Sarah’, besökt 2022-05-07.

²²⁰ IVO, ’Dina rättigheter på ett särskilt ungdomshem (SiS)’, besökt 2022-05-07 och *Vet du vilka rättigheter du har? Särskilda ungdomshem (SiS)*.

²²¹ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

många brister i tillsynen när det kom till barnrättsperspektivet och att endast ett fåtal tillsynsenheter hade det uttalat i verksamhetsplanen. Vidare ansåg regeringen att all tillsyn inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska utgå från ett barnrättsperspektiv eftersom tillsynsmyndigheten fyller en viktig roll där de i sitt arbete kan påminna och efterfråga barnrättsperspektivet i verksamheterna.²²² Utredningens förslag var att en punkt lades till i 2 § som stadgade att Socialstyrelsen särskilt ska integrera ett jämställdhets- och barnperspektiv i tillsynsarbetet. Det blev dock inte så och i stället föreskrevs i dåvarande 4 § förordning (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen att Socialstyrelsen ska inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa.

I förordningen med instruktion för IVO:s tillsynsarbete saknas ett uttalat barnrättsperspektiv. Ordet ”barn” förekommer inte över huvud taget, i stället stadgas i 2 § att ett patient- och brukarperspektiv ska genomsyra tillsynen samt att villkor och förhållanden för kvinnor och män, flickor och pojkar särskilt ska belysas. Däremot stadgar 13 kap. 4 § SoL att barnsamtal får hållas vid tillsyn som rör barns förhållanden. På IVO:s hemsida anges att IVO har ett tydligt uppdrag att ha ett patient- och brukarperspektiv i tillsynen, däremot nämns ingenting om ett barnrättsperspektiv. Där ramarna för IVO:s arbete och de viktigaste lagarna IVO ska förhålla sig till räknas upp nämns inte barnkonventionen.²²³ I IVO:s senaste årsredovisning föreskrivs dock i ett kort stycke att barnrättsperspektivet är centralt i tillsynen då det handlar om att se till att barnens rättigheter säkerställs och att barnets bästa uppmärksammas.²²⁴ Inspektörerna menar att barnrättsperspektivet framgår genom att de alltid erbjuder samtal med barn och lyssnar och agerar utifrån det. Frågorna är utformade utifrån trygghet och säkerhet och huruvida barn och unga har någon att vända sig till. Det involverar även frågor om de känner sig delaktiga och har en möjlighet att påverka. Det finns även möjlighet att använda sig av tolk. Inspektörerna ger även information och förtydligar vad deras roll är.²²⁵

²²² Prop. 2008/09:160 s. 62.

²²³ IVO, 'Tillsyn', besökt 2022-05-06.

²²⁴ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 47.

²²⁵ Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

3.3.4 Resultat av IVO:s tillsyn över SiS

IVO:s iakttagelser från tillsynen publiceras i olika rapporter. Av rapporterna följer att IVO funnit brister i cirka 29 procent av verksamheterna inom HVB, stödboenden och SiS ungdomshem. Mer än hälften av bristerna berör områden som kan ha en direkt påverkan på barns trygghet som exempelvis säkerhet, tvångs- och begränsningsåtgärder, bemötande, personalens kompetens och verksamhetens bemanning. IVO har i sin tillsyn sett att SiS ungdomshem använt sig av tvångs- eller begränsningsåtgärder som inte faller inom ramen för de särskilda befogenheterna. Barn har bland annat utsatts för farliga nedläggningar och fasthållning där personal tagit strygrepp och satt knän i ryggen. Barn och unga har även begränsats tillgång till internet av personal. Vid tillsynen av ett särskilt ungdomshem förekom det omfattande våld, maktutövning och kränkande tillmälen från personalen mot ungdomarna och avskiljning hade använts när det inte varit befogat. IVO beslutade därför om stängning av verksamheten. Vid ett annat särskilt ungdomshem förekom rasism, diskriminering och våld från personalen. Enklare konflikter om regler hade eskalerat och personalen tog då till våld i form av fasthållning. IVO beslutade om ett föreläggande att omedelbart vidta åtgärder.²²⁶

Under 2021 har IVO förbjudit, förelagt och återkallat tillstånd från fler verksamheter än någonsin tidigare. Ökningen sägs ha sin grund i att patient- och brukarperspektivet genomsyrar tillsynen på ett tydligare sätt och att rättstillämpningen har förbättrats genom att åtgärder vidtagits så att rätt beslut kan fattas i rätt tid som ger tillräcklig effekt. Detta har enligt IVO möjliggjorts genom fattandet av skarpa beslut i form av förelägganden, förbud och återkallelser av tillstånd, vilket säkerställer att verksamheten avhjälp problemerna.²²⁷ För IVO avdelning syds räkning som avser fyra olika SiS-hem i Skåne med omnejd har sammanlagt elva beslut fattats varav tre stycken fattats efter egeninitierade tillsynsärenden och åtta stycken efter tillsyn vid inkommet klagomål.²²⁸

²²⁶ IVO, *Vad har IVO sett 2021?* s. 19 f.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ E-postkonversation med registrator vid IVO Syd den 16 maj 2022.

Enkätsvaren som IVO erhållit 2021 från barn och unga på HVB, SiS ungdomshem, stödboende och LSS-boenden visar att majoriteten uppger att de känner sig trygga. Ungefär en femtedel av barn och unga som är placerade på SiS och HVB anger dock att de bara känner sig trygga ibland, sällan eller aldrig. Överlag skattar flickor sin upplevelse på boendet lägre än pojkar och störst är skillnaden på SiS.²²⁹ IVO har under 2021 påbörjat sitt regeringsuppdrag med förstärkt tillsyn av barn och unga i tvångsvård. IVO har därför inom ramen för uppdraget fört samtal med barn och unga som varit placerade på SiS. Av de 214 barn och unga som IVO samtalade med hade 41 stycken erfarenhet av att ha blivit avskilda varav 32 stycken var flickor. I samtalen berättade främst flickor att de inte alltid är trygga och skyddade från övergrepp. Flera barn och unga berättade även att de upplevt våld från personalen genom att exempelvis ha blivit fasthållna.²³⁰ IVO har till följd av resultaten konstaterat att det finns ett behov av att stärka skyddet för barn och unga på HVB, SiS ungdomshem, stödboenden och LSS-boenden. Med utgångspunkt i barns trygghet och säkerhet har IVO därför tagit ett samlat internt grepp om de riskindikationer som myndigheten tar del av genom exempelvis ”Tipsa IVO”, klagomål, lex Sarah-anmälningar och den lagstadgade årliga tillsynen av boenden för barn och unga. Myndigheten har därför utvecklat arbetssätten internt och vidtagit åtgärder för att öka effektivitet och enhetlighet, stärka barnperspektivet och förbättra rättstillämpningen för att IVO:s tillsynsbeslut ska få effekt och så att verksamheterna avhjälper allvarliga problem eller att verksamheterna inte tillåts fortsätta.²³¹

²²⁹ IVO, *Vad har IVO sett 2021?* s. 23.

²³⁰ *Ibid.* s. 25.

²³¹ IVO, *Årsredovisning 2021* s. 20 f.

3.3.5 Kritik mot IVO:s tillsynsarbete

Sverige har vid flera tillfällen uppmanats av FN:s barnrättskommitté att redovisa hur förhållandena på alla vårdinstitutioner regelbundet och effektivt övervakas. Övervakningen ska säkerställa att barn på sådana institutioner har tillgång till en oberoende klagomålsmekanism samt att rapporter om grym, omänsklig eller förnedrande behandling av placerade barn skyndsamt och objektivt utreds. Barnrättskommittén har även uttryckt en oro över att BO inte kan ta emot enskilda klagomål från barn eller för barns räkning. Sverige har rekommenderats att vidta alla lämpliga åtgärder för att ge BO mandat att kunna ta emot, utreda och hantera klagomål från barn på ett sätt som präglas av lyhördhet inför barnet. Detta för att kunna garantera barnets integritet och skydd och för att kunna vidta övervaknings-, uppföljnings- och kontrollåtgärder när det gäller barn som utsatts för kränkningar.²³²

Sverige svarade att IVO bedriver tillsyn inom socialtjänsten inklusive boenden i SiS regi och att barn kan anmäla brister och missförhållanden till IVO. Vidare angavs att IVO ska erbjuda barn att tala enskilt med inspektörer vid tillsyn och att den som är missnöjd med något på ungdomshemmet alltid har rätt att klaga till personalen eller någon av myndigheterna som bedriver tillsyn, exempelvis IVO, Skolinspektionen eller JO.²³³

Flera barnrättsorganisationer menar däremot att den interna klagomålshanteringen på SiS och hanteringen av klagomål hos IVO inte lever upp till kraven om en oberoende klagorätt. Vidare menar de att de faktiska möjligheterna att överklaga beslut om avskiljning till förvaltningsrätten är begränsade ur ett barnrättsperspektiv. Regeringen måste därför tillsätta en utredning om rätten till en oberoende klagorättsmekanism och tillsätta oberoende observatörer på SiS-hemmen för att trygga barns rättigheter och säkerhet. Dessutom måste regeringen se över barns faktiska möjligheter att överklaga beslut till domstol och alla barn som vill överklaga beslut till förvaltningsrätt ska garanteras ett ombud, få information och känna sig

²³² FN:s barnrättskommitté, *CRC/C/SWE/CO/5* s. 6 och *CRC/C/SWE/QPR/6-7* s. 4.

²³³ Regeringen, *Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport till FN:s Kommitté för barnets rättigheter* s. 32.

delaktiga i sin egen process.²³⁴ IVO:s enhetschef för avdelning syd menar emellertid att det kan finnas både för- och nackdelar med en oberoende klagorättsmekanism. Någon myndighet eller organisation måste då ta ansvar för arbetet. De placerade barnen och unga har redan väldigt mycket kontakt med olika myndigheter genom socialtjänsten, personalen på SiS, IVO, JO som genomför inspektioner, Socialstyrelsen som utför undersökningar och BO som håller i aktiviteter. Vidare menar han att man ibland som myndighetsperson eller intresseorganisation kan ha en uppfattning om att det ska göras mer, mer av samma sak, fast av någon annan aktör.²³⁵

Riksrevisionen har granskat IVO:s tillsyn i syfte att ta reda på i vilken utsträckning IVO lever upp till intentionerna med bildandet av myndigheten. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som genomför ekonomisk granskning av regeringen och statliga myndigheter. I granskningen har Riksrevisionen tittat på förutsättningarna för IVO:s tillsyn, effektiviseringsarbete och vad tillsynen bidrar till i verksamheterna som granskas. Tillsynsverksamheten ska bedrivas strategiskt, effektivt och på ett enhetligt sätt över landet, vilket Riksrevisionen menade att IVO brustit i. Slutsatsen av granskningen var att IVO inte helt levt upp till sin roll som tillsynsmyndighet i de delarna, men att regeringen inte heller gett IVO stabila och långsiktiga förutsättningar för sitt uppdrag. Orsaken var att IVO valt att inte ha ett samlat bedömningsstöd till inspektörerna, vilket försvårar för myndigheten att utarbeta mer enhetliga tillsynsbeslut och leder till att det finns skillnader på vilka grunder beslut fattas. Även IVO:s it-system kritiserades samt avsaknaden av systematiska uppföljningar av hur tillsynsverksamheten fungerar.²³⁶

²³⁴ Bris, 'Skrivelse till socialministern: stoppa våldet på SiS', besökt 2022-04-05.

²³⁵ Intervju med enhetschef för IVO Syd den 10 mars 2022.

²³⁶ Riksrevisionen, 'Om Riksrevisionen', besökt 2022-05-05 och Riksrevisionen, *Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder* s. 5 f.

4 Avslutning

Arbetets övergripande syfte har varit att undersöka i vilken mån IVO genom sitt tillsynsansvar kan säkerställa de fri- och rättigheter som är särskilt relevanta för barn och unga som tvångsvårdas vid SiS ungdomshem och huruvida det går att identifiera några förbättringspunkter. För att kunna uppnå syftet uppställdes fyra olika frågeställningar. De två första frågeställningarna handlade om att redogöra för gällande rätt vilket har presenterats omfattande i kapitel två och tre och kommer därför inte att återupprepas. Diskussionen kommer i stället att utgå från vad som framkommit vid en närmare undersökning av IVO:s tillsynsarbete i praktiken. Således blir utgångspunkten arbetets tredje frågeställning om i vilken mån IVO:s tillsynsarbete säkerställer för SiS-placerade barn och unga särskilt relevanta fri- och rättigheter och blir därför en diskussion i förhållande till de lege lata. Den andra delen av diskussion behandlar den fjärde frågeställningen om vilka förbättringspunkter som går att identifiera i IVO:s uppdrag över SiS och blir därför en diskussion om de lege ferenda. Avsnittet avslutas med slutsatser som kan dras efter vad som framkommit i diskussionen.

4.1 IVO:s tillsyn i praktiken

I arbetet har föreskrivits att tillsyn kan bestå i både ett direkt och ett indirekt instrument för medborgare. Med den direkta tillsynen ges den enskilde möjligheten att genom egen aktivitet utkräva och få inträffade brister prövade. Det förutsätter att den enskilde själv kan aktivera tillsynen genom att kontakta tillsynsmyndigheten. Med indirekt tillsyn avses en rättslig kontroll genom inspektioner. Vid inspektionen kan den enskilde betraktas som informant och kan således vittna om brister i verksamheten.

Ett barnrättsperspektiv ställer krav på rättssäkerhet, delaktighet och god vård. För barn och unga i tvångsvården innebär rättssäkerhetskravet ett ansvar för ett likvärdigt och individualiserat förhållningssätt. Möjligheten att vinna framgång med en överklagan av ett beslut om särskilda befogenheter bedöms

som begränsad. Dessutom fattas många beslut i vardagen på SiS som inte går att överklaga. En utgångspunkt i tillsynens funktion är att alla individer inte har förmåga att hävda sin rätt. Genom inspektion blir staten förmedlare av rättigheter och skyldigheter för medborgarna. Således får tillsyn en viktig roll i säkerställandet av barn och ungas fri- och rättigheter under tvångsplacering eftersom tillsyn genom inspektion blir tillgänglig för alla. Genom kravet på delaktighet ska barn tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. För att barnet eller den unge ska anses vara delaktig måste personen få den information som är nödvändig för att delta. Barnet eller den unges integritet och autonomi ska respekteras för reell delaktighet.

För den direkta tillsynen har IVO utformat olika sätt att klaga på sin vård. Bland annat genom en särskild barn- och ungdomslinje. Vidare finns möjligheten att klaga och lämna anonyma tips på IVO:s hemsida. Dessutom har IVO tagit fram en rättighetskatalog för att barn och unga ska vara informerade om sina fri- och rättigheter under placering vid SiS. Barn och unga är däremot beroende av personalen vid SiS för att kunna ringa eller kontakta IVO på annat sätt. IVO saknar dessutom utredningsskyldighet och avgör därför självständigt vilka uppgifter som ska ligga till grund för tillsyn eller ej. Inför inspektion skickar IVO ut enkäter till barn och unga som en del av riskbedömningen. Antalet enkätsvar som erhålls får betraktas som lågt i relation till antalet barn och unga. Inspektörerna saknar möjlighet att säkerställa att samtliga tillfrågats om att fylla i enkäten eftersom det är personalen på SiS som tillhandahåller barnen och de unga enkäterna.

Genom IVO:s inspektioner ges en inblick i vardagen på låst institution och inspektörerna får möjlighet att hålla samtal med barn och unga. Som en del i att bedöma barnets bästa kan vägledning tas i att tala med det enskilda barnet. Vikten av att hålla samtal med barn och unga har betonats eftersom deras erfarenheter utgör en viktig informationskälla i tillsynen. Samtalen innebär ett stort ansvar som kräver särskild kunskap och kompetens. Enligt IVO:s uppgifter utbildas samtliga medarbetare regelbundet i barnrättsliga frågor. Så verkar inte vara fallet i praktiken.

Vid inspektion är inspektörerna förhindrade att röra sig fritt på de låsta avdelningarna och är beroende av personalen på SiS. Följaktligen begränsas

möjligheten att genomföra oanmälda inspektioner. Vidare saknar inspektörerna möjlighet att säkerställa att alla barn och unga underrättats om IVO:s närvaro och därigenom tillfrågats om att delta i samtal. Bedömningen om huruvida barn eller unga bör delta i samtal eller ej åligger därför SiS personal. IVO:s inspektioner på SiS får stor betydelse för barn och unga i möjligheten att klaga på sin vård, särskilt för yngre barn som är begränsade i att tillvarata sina rättigheter. Inspektörerna möter endast barnet eller den unge som sitter framför dem. Övriga barn och unga som befinner sig någonstans på institutionen, kanske på grund av vård i enskildhet eller till följd av avskiljning, får inte möta IVO om inte personal på SiS har bedömt det som lämpligt. Detta blir problematiskt eftersom de placerade är i beroendeställning till personalen på SiS. Det samma gäller om någon vill framföra klagomål till IVO utanför inspektionstillfällena. Genom att IVO saknar möjligheten att garantera alla placerade barn och unga ett samtal, information om sina rättigheter, eller möjligheten att klaga på sin vård hotas inte bara rättssäkerheten, utan även kravet på barn och ungas delaktighet.

Sverige har fått kritik från barnrättskommittén för användandet av den särskilda befogenheten avskiljning och uppmanats att omgående förbjuda den i lag eftersom den anses vara i strid med barnkonventionen. Det är en utmaning för IVO att genom tillsyn säkerställa barn och ungas fri- och rättigheter när institutionsvården är utformad för att begränsa dem. Ett av syftena med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, av god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Det är även en förutsättning för att ett tvångsingripande ska anses legitimt att omsorgen är av viss kvalitet och skapar förutsättningar för en bättre tillvaro. Om barn och unga inte får möjligheten att samtala med inspektörerna eller klaga på sin vård saknas även möjligheten att säkerställa att de får god vård.

Det lagstadgade kravet på att de särskilda ungdomshemmen ska granskas minst två gånger per år, varav en gång oanmält, har dessutom inskränkts till att endast kräva en inspektion om året. I realiteten brukar inspektionerna inte sträcka sig längre än minimumkravet. Genom att reducera det lagstadgade kravet från två till en inspektion begränsas de placerades möjlighet att vittna

om missförhållanden och för barn och unga som är placerade under en tidsperiod där inspektion inte sker kan resultatet bli att de inte kommer i kontakt med IVO över huvud taget. Det får stor påverkan i ett barnrättsperspektiv eftersom missförhållanden inte uppmärksammas under långa perioder och kränkningar av fri- och rättigheter kan fortgå.

Vidare har arbetet åskådliggjort den underlägsna position flickor på SiS befinner sig i där de missgynnas utifrån sitt genus. Genom att på ett strukturerat plan föreskriva flickor typiska egenskaper och utforma behandlingen av dem utifrån det tas flickornas autonomi ifrån dem och deras aktörskap reduceras till att bestå i skyddsvärda objekt. Samtidigt som det bör uppmärksammas att flickor riskerar att missgynnas till följd av diskursen där de betraktas som sårbara, är det även väsentligt att betona att den disciplinerade miljö de låsta institutionerna utgörs av inte är utformad för att vårda och behandla flickor med psykisk ohälsa, utan för att straffa och kontrollera kriminella pojkar. Ovan har de begräsningar med att genom tillsyn nå de barn och unga som avskilts eller vårdas i enskildhet belysts. Eftersom det i högsta utsträckning är flickor som utsätts för de mest ingripande åtgärderna riskeras möjligheten att fånga upp deras vittnesmål. Barnsamtalen är inte heller utformade utifrån genus och dessutom av generell karaktär. Det betyder att barn och unga som befinner sig i den mest utsatta positionen där deras trygghet och säkerhet hotas riskerar att inte få sina fri- och rättigheter säkerställda genom tillsyn. En av de grundläggande principerna i barnkonventionen är att alla barn har ett lika värde och rättigheter oavsett kön. Flera barnrättsorganisationer menar att det görs skillnad på barn som vårdas på SiS och andra barn och anser vidare att staten är skyldig att skydda barn från den form av våld och kränkningar som de menar att barn systematiskt utsätts för i statens egen verksamhet. På ett likartat sätt särskiljs behandlingen av flickor och pojkar med resultatet att flickor diskrimineras.

4.2 Förbättringspunkter

Stora förändringar har skett på senare år när det kommer till att stärka barn och ungas rätt. Även tillsynsarbetet över SiS har reformerats och arbete pågår för ytterligare reformer. I arbetet har vikten av ett barnrättsperspektiv i tvångsvård av barn och unga betonats. Av vad som framkommit i arbetet har följande förbättringspunkter identifierats.

Inom ramen för frekvenstillsyn ska boenden för barn och unga regelbundet granskas. Barnrättskommittén har uppmanat Sverige att säkerställa att institutioner som vårdar barn och unga regelbundet och effektivt övervakas. En inspektion per år som dessutom sker förannmält kan knappast anses utgöra en regelbunden och effektiv granskning. Eftersom barn och unga oftast befinner sig på SiS under en begränsad tid riskerar en stor del av de placerade att aldrig komma i kontakt med IVO och saknar således möjligheten att få sina fri- och rättigheter säkerställda genom tillsyn. Således måste minimumkravet på en inspektion per år utökas.

Att IVO saknar utredningsplikt och självständigt avgör vilka klagomål och uppgifter som ska leda till tillsyn och vidtagande av åtgärder kan ifrågasättas eftersom barn och unga riskerar att lämnas helt utan prövning. Kontroll genom tillsyn fungerar parallellt med den dömande verksamheten och kan fånga upp fall där fri- och rättigheter riskerar att kränkas inom det välfärdsrättsliga området som inte kan prövas i domstol. Det är viktigt att det finns tydliga uttalade metoder för hur inspektörerna ska genomföra en bedömning av huruvida ett missförhållande föreligger, vilket inte förefaller vara läget i dag. Önskvärt för framtiden är att IVO utökar möjligheten att utreda enskilda ärenden.

Bedömningen av om huruvida ett samtal med barn och ungas bör hållas eller ej kan inte ligga på personalen på SiS eftersom de placerade står i beroendeställning till dem. Personalen är de som utsätter barnen och de unga för de särskilda befogenheterna som består i inskränkningar av fri- och rättigheter. Flera barnrättsorganisationer har tillsammans med barnrättskommittén påtalat vikten av en oberoende klagorättsmekanism på de särskilda ungdomshemmen. Enhetschefen över tillsynen av SiS menar att

ännu en myndighet således måste ansvara för det arbetet och att de placerade barnen och unga redan har kontakt med flera olika aktörer. Vad som kan konstateras är att tillsynen måste vara fristående från verksamheten och att lämplighetsbedömningar inte kan åligga SiS egen personal om barn och unga ska ha en reell möjlighet att återge sina synpunkter på sin vård. Tvångsvård ställer höga krav på rättssäkerhet. Lagstiftningen föreskriver att bedömningen ska utföras av IVO. För att formell rättssäkerhet ska uppfyllas räcker inte att lagstiftningen är tydlig, den ska även vara förutsebar vilket brister när bedömningen åläggs personalen på SiS i stället för på IVO:s inspektörer. Vidare måste det finnas en förutsebarhet i hur en sådan bedömning går till. Socialstyrelsen har tagit fram metoder för hur en mognad- och lämplighetsbedömningen bör göras. IVO bör fastställa en särskild metod som samtliga inom myndigheten utgår ifrån.

Det samma gäller för besvarandet av enkäter och möjligheten att klaga på sin vård genom telefonsamtal. IVO måste således utveckla metoder för att säkerställa att alla barn och unga som vårdas vid SiS har möjlighet att klaga på sin vård i praktiken och att så kan ske oövervakat. Rättssäkerhetskravet innebär att alla barn och unga ska behandlas lika. Den materiella rättssäkerheten ställer krav på likvärdig behandling utifrån den situation som villkorar varje människas möjligheter. Det innebär även att samtalen som IVO håller med barnen är anpassade för att ge utrymme så att alla barn och ungas individuella behov fångas upp och att de är tydligt anpassade efter de särskilda ungdomshemmens speciella karaktär och inte generella för alla placeringsformer. För de avdelningar och institutioner där endast flickor vårdas måste samtalen kunna inriktas på de speciella erfarenheter flickor har och de risker som flickor kan utsättas för och samtidigt tillskriva flickor ett aktörskap som autonoma subjekt.

Barn och unga heldygnsvårdas vid SiS. Det innebär att miljön de befinner sig i inklusive ungdomsgruppen och personalen kan sägas utgöra själva vården. Eftersom de särskilda befogenheterna är av så ingripande karaktär måste höga krav ställas på personalens kompetens och lämplighet. I arbetet har framkommit att på en avdelning som hade ett förhållandevis lågt antal avskiljningar ansågs en förklaring vara den höga utbildningsnivån i

personalgruppen och den samstämmiga synen på behandling. Att personalen är lämplig för det arbete den utför får anses vara fundamentalt i en institution som arbetar med tvångsingripanden. Tillsynen vid SiS bör således innefatta en regelbunden kontroll av personalens kompetens och lämplighet.

Det har i arbetet påtalats att en implementering av ett barnrättsperspektiv generellt är en trög process. Vikten av en barnrättslig reglering i lagstiftningen har betonats, men för att barnkonventionen och ett barnrättsperspektiv ska genomsyra all offentlig verksamhet krävs dock implementering och fäste i alla led där även de som arbetar med barnens dagliga omsorg omfattas. För IVO:s vidkommande innebär det att inspektörerna som är de som träffar barnen är väl införstådda med barnkonventionens bestämmelser och tillämpar ett barnrättsperspektiv i sitt dagliga arbete. Således måste IVO ha ett uttalat barnrättsperspektiv som ska genomsyra hela myndigheten. Genom ett uttalat barnrättsperspektiv ges inspektörerna vägledning och verktyg att använda i mötet med barn och i de lämplighetsbedömningar som där bör göras. Det är således viktigt att samtliga inom IVO:s verksamhet fortlöpande utbildas i vad ett barnrättsperspektiv innebär. Det är viktigt att även ett genusperspektiv tillämpas i myndighetens arbete. Ett genusperspektiv fungerar som ett kritiskt förhållningssätt och kan användas som ett verktyg för att alla barn och ungas fri- och rättigheter ska kunna tillförsäkras. Genom att se den verklighet barnen och de unga befinner sig i på SiS ur ett genusperspektiv åskådliggörs de skillnader som separerar behandlingen av pojkar och flickor. Således kan flickor ses som autonoma individer och deras uppgifter om missförhållanden bedömas som trovärdiga. Genom att åskådliggöra särskilda grupper av barns utsatthet kan IVO i sin riskbedömning utforma tillsynen utifrån det.

De sista förbättringspunkterna berör lagstiftningen. I förarbetena till inkorporeringen av barnkonventionen påtalades att lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att barns rättigheter tillgodoses i verksamheter. Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen innebär att bestämmelserna ska säkerställas på alla nivåer inom offentlig verksamhet. Ett barnrättsperspektiv bör således implementeras i all den lagstiftning som styr IVO:s tillsynsarbete. I förordningen med instruktion för IVO:s arbete framgår att ett patient- och brukarperspektiv ska genomsyra tillsynen. På liknande sätt

kan en bestämmelse om att ett barnrättsperspektiv ska genomsyra all verksamhet som berör barn och unga implementeras. Vidare anges i bestämmelsen att villkor och förhållanden för kvinnor och män, flickor och pojkar särskilt ska belysas. Bestämmelsen reglerar således pojkar och flickors specifika behov på gruppnivå. I ett genusperspektiv befinner sig flickorna på SiS i en underordnad ställning. Det är nödvändigt att i lag reglera att tillsyn utformas så att inga barn missgynnas på grund av sitt kön. En sådan reglering bör utgå från att varje barn och ung person har individuella behov för att könsnormativa föreställningar inte ska motiveras till att fortgå.

Mattssons förslag om en rättighetslista i den lag som reglerar tvångsvård av barn och unga med tydliga anvisningar för hur lagen ska följas upp och kontrolleras får betraktas som ett positivt led i barnrättsperspektiv. Därmed blir det förutsebart både för placerade barn och unga vilka rättigheter de har och för IVO:s arbete att genom tillsyn tillförsäkra dem.

4.3 Slutsats

De särskilda ungdomshemmen består av låsta institutioner där personalen har långtgående befogenheter som inskränker placerade barn och ungas fri- och rättigheter. Vilka beslut som går att överklaga är begränsat, varför tillsyn vid ungdomshemmen får stor betydelse för placerade barn och unga.

Den tredje frågeställningen behandlade i vilken mån IVO genom sitt tillsynsansvar kan säkerställa SiS-placerade barn och ungas fri- och rättigheter. IVO genomför bland annat inspektioner vilket fungerar som ett sätt att tillgängliggöra tillsynen för alla. IVO har även en barn- och ungdomslinje och kan motta enskilda klagomålsärenden. En förutsättning för tillsyn är dock att den enskilde kan komma i kontakt med tillsynsmyndigheten. IVO saknar möjlighet att genom tillsyn tillförsäkra alla SiS-placerade barn och unga sina fri- och rättigheter. Resultatet blir att barn som befinner sig i utsatthet saknar skydd för att få sina fri- och rättigheter säkerställda och tillsynen brister där den behövs som mest.

Den fjärde frågeställningen behandlade vilka förbättringspunkter som går att identifiera i IVO:s uppdrag med att säkerställa barn och ungas fri- och

rättigheter på SiS ungdomshem. I arbetet har framkommit att IVO vid genomförandet av tillsyn är beroende av personalen på SiS. Tillsynen måste göras helt oberoende den verksamhet som är föremål för granskning. Det kan konstateras att genom implementering av ett barnrättsperspektiv som genomsyrar hela myndigheten ges inspektörer ett verktyg för att göra rättssäkra bedömningar. En utgångspunkt för uppsatsen är att människor behandlas olika beroende på sitt genus, trots att rätten är könsneutral. Med ett tydligt genusperspektiv minskar risken att barn och unga inte får sina fri- och rättigheter tillförsäkrade i tillsynen.

Ett uppdrag för framtida lagstiftare är att reglera ett barnrättsperspektiv i lag så att tvångsplacerade barn och ungas fri- och rättigheter tillförsäkras i alla led i den offentliga verksamheten.

Käll- och litteraturförteckning

KÄLLOR

Otryckta källor

Intervju med enhetschef för IVO Syd den 10 mars 2022.

Intervju med två inspektörer vid IVO Syd den 25 mars 2022.

E-postkonversation med registrator vid IVO Syd den 16 maj 2022.

Tryckta källor

Offentligt tryck

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1995/96:176 Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården.

Prop. 2008/09:160 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.

Skr. 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

Prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

Prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga.

Prop. 2012/13:20 Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Prop. 2017/18:169 Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem.

Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Skr. 2020/21:215 Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem.

Statens offentliga utredningar

SOU 1997:116 Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.

SOU 2002:14 Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.

SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.

SOU 2015:71 Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.

Övrigt regeringstryck

Regeringsbeslut S2016/07875/FST Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i statliga myndigheters verksamhet.

Regeringsbeslut S2019/00643/FST Uppdrag om utvecklingsarbete avseende viss verksamhet vid Statens Institutionsstyrelse.

Regeringsbeslut S2020/08835 Uppdrag om förstärkt tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga.

Regeringsbeslut S2021/03345 Uppdrag om förstärkt tillsyn och analys av Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem där unga flickor vårdas.

Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport till FN:s Kommitté för barnets rättigheter,
<www.regeringen.se/4a91fa/contentassets/926ac0a6a55940d69961ab07466dacab/sveriges-kombinerade-sjatte-och-sjunde-periodiska-rapport-till-fn.pdf>, hämtad 2022-04-05.

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen
RÅ 1996 ref. 61.

Övrigt

Barnombudsmannen

I'm sorry – Röster från särskilda ungdomshem, Årsrapport (2010),
<www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument/publikationer/arsrapport-2010-imsorry.pdf>, hämtad 2022-04-11.

Prövning av barnets bästa. Ett stödmaterial för beslutsfattare och tjänstepersoner (u.å.),
<www.barnombudsmannen.se/contentassets/064db24346a24faaac97462a60abce/provning-av-barnets-basta---slutversion-25-september-2018_ksf_2.pdf>, hämtad 2022-05-16.

FN:s kommitté för barnets rättigheter
Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, (CRC/C/SWE/CO/5 6 mars 2015),
<www.regeringen.se/49c72d/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/barnets-rattigheter/sammanfattande-slutsatser-och-rekommendationer-avseende-sveriges-femte-periodiska-rapport_svensk-oversattning.pdf>, hämtad 2022-04-04.

Concluding observations on the fourth periodic report of Sweden, (CRC/C/SWE/CO/4 12 juni 2009),
<www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/crc-c-swe-co-4.pdf>, hämtad 2022-04-04.

List of issues prior to submission of the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, (CRC/C/SWE/QPR/6-7 23 juli 2020),
<www.documents-

ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/189/88/PDF/G2018988.pdf?OpenElement>, hämtad 2022-04-04.

Inspektionen för vård och omsorg

En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning? En granskning av vård- och omsorgspersonalens utbildning och metoder i HVB för barn och unga (2013),

<www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2013/en-trygg-och-saker-var-d-har-personalen-ratt-utbildning.pdf>, hämtad 2022-04-11.

Tillsynsrapport. Tillsynens viktigaste iakttagelser verksamhetsåret 2013 (2014),

<www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2014/tillsynsrapport-tillsynens-viktigaste-ia-kttagelser-verksamhetsaret-2013.pdf>, hämtad 2022-04-11.

Delaktighet för barn och unga i samhällets vård (2015),

<www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2015/delaktighet-for-barn-och-unga-i-samhallets-var-d-rapport.pdf>, hämtad 2022-04-29.

Vet du vilka rättigheter du har? Särskilda ungdomshem (SiS) (2015),

<www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/informationsmaterial/bar-nunga/vet-du-vilka-rattigheter-du-har---sarskilda-ungdomshem-sis.pdf>, hämtad 2022-05-07.

Vad har IVO sett 2021? (2022),

<www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2022/ivo-vhis-2021.pdf>, hämtad 2022-03-10.

Årsredovisning 2021 (2022),

<www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/informationsmaterial/arsredovisning/ivo-arsredovisning-2021.pdf>, hämtad 2022-02-28.

Riksrevisionen

Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (2019), Granskningsrapport RIR 2019:33,

<www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2019/inspektion-en-for-var-d-och-omsorg---en-tillsynsverksamhet-med-forhinder.html>, hämtad 2022-05-05.

Socialstyrelsen

SOSFS 2012:11 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende.

SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Att samtala med barn. Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården (2018),

<www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2018-11-14.pdf>, hämtad 2022-05-16.

Bedöma barns mognad för delaktighet. Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt tandvården (2015),
<www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2015-12-22.pdf>, hämtad 2022-05-03.

Hem för vård eller boende för barn, unga och familjer: rapport från en nationell tillsyn 2007–2008 (2009),
<www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2009-126-17_200912617.pdf>, hämtad 2022-03-20.

LVU – Handbok för socialtjänsten (2020),
<www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker/2020-3-6642.pdf>, hämtad 2022-03-21.

Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov (2019),
<www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-2-12.pdf>, hämtad 2022-05-02.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
Program för ungdomar med antisocial problematik inom institutionsvård.
En systematisk översikt och utvärdering av ekonomiska, sociala och etiska aspekter (2016), SBU utvärderar, rapport nr 252,
<www.sbu.se/contentassets/8fd7484294774a528509da220b153d97/program-for-ungdomar-med-antisocial-problematik-inom-institutionsvard.pdf>, hämtad 2022-05-02.

Statens institutionsstyrelse

SiS i korthet 2021, <www.stat-inst.se/globalassets/arlig-statistik/sis-i-korthet-2021.pdf>, hämtad 2022-02-10.

SiS verksamhetsplan 2021, <www.stat-inst.se/globalassets/verksamhetsplaner/sis-verksamhetsplan-2021.pdf>, hämtad 2022-02-08.

SiS årsredovisning 2021 (2022), <www.stat-inst.se/globalassets/arsredovisningar/arsredovisning-2021.pdf>, hämtad 2022-03-14.

SiS årsredovisning 2019, <www.stat-inst.se/globalassets/arsredovisningar/sis-arsredovisning-20192.pdf>, hämtad 2022-02-25.

Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020, <www.stat-inst.se/globalassets/publikationer/institutionsvard-i-fokus/ungdomar-intagna-pa-sis-sarskilda-ungdomshem-under-2020.pdf>, hämtad 2022-05-02.

Litteratur

- Andersson, Gunvor & Sallnäs, Marie (2019), 'Social barnavård och barns utsatthet', i: Andersson, Gunvor m.fl. (red.), *När samhället träder in. Barn, föräldrar och social barnavård*. 2 uppl., Studentlitteratur AB.
- Andreassen, Tore (2003), *Institutionsbehandling av ungdomar. Vad säger forskningen?*. 1 uppl., Förlagshuset Gothia AB.
- Asplund, Ida (2021), *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn*, Juridiska institutionen, Umeå.
- Axelsson, Ewa (2020), 'Kvalitetssäkring och patientsäkerhet', i: Zillén, Kavot, Mattsson, Titti & Slokenberga, Santa (red.), *Medicinsk rätt*. 1 uppl., Norstedts Juridik.
- Dahlborg-Lyckhage, Elisabeth & Eriksson, Henrik (2017), 'Introduktion', i: Eriksson, Henrik & Strömberg, Helén (red.), *Genusperspektiv på vård och omvårdnad*. 3 uppl., Studentlitteratur AB.
- Dalen, Monica (2015), *Intervju som metod*. 2 uppl., Gleerups Utbildning AB.
- Enell, Sofia, Gruber, Sabine & Vogel, Maria A. (2018), 'Tvångspraktiker på institution', i: Enell, Sofia m.fl. (red.), *Kontrollerade unga. Tvångspraktiker på institution*. 1 uppl., Studentlitteratur AB.
- Freedman, Jane (2003), *Feminism – en introduktion*. 1 uppl., Liber AB.
- Gemzöe, Lena (2014), *Feminism*. 2 uppl., Bilda Förlag.
- Gröön, Astrid (2021), *Avskiljningar på SiS ungdomshem. En utredning i förhållande till barn och ungas fri- och rättigheter*, Lunds universitet.
- Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria, Käll, Janice & Svedberg, Wanna (2018), *Genusrättsvetenskap*. 2 uppl., Studentlitteratur AB.
- Höjer, Ingrid & Höjer, Staffan (2019), 'De professionella i den sociala barnavården', i: Andersson, Gunvor m.fl. (red.), *När samhället träder in. Barn, föräldrar och social barnavård*. 2 uppl., Studentlitteratur AB.
- K. Dahlin, Moa (2017), 'I gränslandet mellan social omsorg och hälso- och sjukvård', i: Leviner, Pernilla & Lundström, Tommy (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*. 5 uppl., Wolters Kluwer Sverige AB.
- Levin, Claes (1998), *Uppfostringsanstalten. Om tvång i föräldrars ställe*. Arkiv Förlag.
- Leviner, Pernilla & Lundström, Tommy (2017), 'Om tvångsomhändertagande av barn – en inledning', i: Leviner, Pernilla & Lundström, Tommy (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*. 5 uppl., Wolters Kluwer Sverige AB.
- Mattsson, Titti (2006), *Barnet som subjekt och aktör*. 1 uppl., Iustus Förlag AB.
- Mattsson, Titti (2008), 'Ungas delaktighet. Exemplet institutionsvård.', Statens institutionsstyrelse, forskningsrapport nr 2. <www.stat-inst.se/contentassets/9dfb278c1f82444aa3119e5fe3506f89/ungas-delaktighet-exemplet-institutionsvard.pdf>, hämtad 2022-03-31.
- Mattsson, Titti (2015), *Barnrättsperspektivet i LVU-sammanhang* i SOU 2015:71 Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.
- Mattsson, Titti (2017), 'Barnrättsperspektivet i tvångsvården för barn och unga', i: Leviner, Pernilla & Lundström, Tommy (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*. 5 uppl., Wolters

- Kluwer Sverige AB.
- Mattsson, Titti (2018), 'De särskilda befogenheterna', i: Enell, Sofia m.fl. (red.), *Kontrollerade unga. Tvångspraktiker på institution*. 1 uppl., Studentlitteratur AB.
- Mattsson, Titti (2019a), 'Barns rättigheter och kunskapsbaserad vård. Möjliga konfliktytor i den sociala tvångsvården'. *Vetenskap och beprövad erfarenhet* s. 33–42.
- Mattsson, Titti (2019b), 'Barn och myndighetskontakt i en tid av inkorporering. Bakgrund, utveckling och nya utmaningar med rätten i fokus', i: Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen. Forskning, teori och praktik*. 1 uppl., Studentlitteratur AB.
- Ponnert, Lina & Sonander, Anna (2019), 'Om barnkonventionen och dess utveckling i Sverige', i: Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen. Forskning, teori och praktik*. 1 uppl., Studentlitteratur AB.
- Sallnäs, Marie & Wiklund, Stefan (2017), 'Vårdlandskapet och tvånget. Om tvångsplaceringar i olika vårdformer under indelningen av 2000-talet', i: Leviner, Pernilla & Lundström, Tommy (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*. 5 uppl., Wolters Kluwer Sverige AB.
- Sallnäs, Marie (2019), 'Institutionsvård för barn och unga', i: Andersson, Gunvor m.fl. (red.), *När samhället träder in. Barn, föräldrar och social barnvård*. 2 uppl., Studentlitteratur AB.
- Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare. Ämne material, metod och argumentation*. 5 uppl., Norstedts Juridik.
- Schelin, Johan (2018), *Kritiska perspektiv på rätten*. 1 uppl., Poseidon Förlag AB.
- Schlytter, Astrid (1999), *Kön och juridik i socialt arbete*. 1 uppl., Studentlitteratur.
- Vogel, Maria, A. (2012), *Särskilda ungdomshem och vårdkedjor. Om ungdomar, kön, klass och etnicitet*. Rapport nr 140, Stockholm University.
- Vogel, Maria, A. (2017), 'Flickor vid de särskilda ungdomshemmen – vilka är de och vad ska vi göra med dem?', i: Leviner, Pernilla & Lundström, Tommy (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*. 5 uppl., Wolters Kluwer Sverige AB.
- Vogel, Maria, A & Gruber, Sabine (2018), 'Institutionsvårdens könade strukturer. Ungdomar, personal, organisation och policy', i: Enell, Sofia m.fl. (red.), *Kontrollerade unga. Tvångspraktiker på institution*. 1 uppl., Studentlitteratur AB.

Lagkommentarer

- Clevesköld, Lars, lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 15 c §, Karnov (JUNO), besökt 2022-04-04.
- Clevesköld, Lars, lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 18 §, Karnov (JUNO), besökt 2022-04-04.
- Clevesköld, Lars, socialtjänstlag (2001:453) 6 kap. 7 b §, Karnov (JUNO), besökt 2022-02-15.

Clevesköld, Lars, socialtjänstlag (2001:453) 6 kap. 7 c §, Karnov (JUNO), besökt 2022-02-05.
Clevesköld, Lars, socialtjänstlag (2001:453) 13 kap. 4 §, Karnov (JUNO), besökt 2022-02-17.
Clevesköld, Lars, socialtjänstlag (2001:453) 13 kap. 5 §, Karnov (JUNO), besökt 2022-02-25.
Clevesköld, Lars, socialtjänstlag (2001:453) 13 kap. 8 §, Karnov (JUNO), besökt 2022-02-17.

Elektroniska källor

Aftonbladet, 'Jasmine, 13, tog sitt liv – nu stämmer familjen kommunen', <www.aftonbladet.se/nyheter/a/rgmk5A/jasmine-13-tog-sitt-liv--nu-stammer-familjen-kommunen>, besökt 2022-04-04.
Barnombudsmannen, 'Vårt uppdrag', <www.barnombudsmannen.se/om-oss/vart-uppdrag/>, besökt 2022-05-16.
Barnombudsmannen, 'Årsrapporter', <www.barnombudsmannen.se/om-oss/vart-uppdrag/arsrapporter/?page=2>, besökt 2022-05-16.
Bris, 'Skrivelse till socialministern: stoppa våldet på SiS', <www.bris.se/om-bris/press-och-opinion/kommentarer/skrivelse-till-socialministern-stoppa-valdet-pa-sis/>, besökt 2022-04-04.
IVO, 'Anmälan enligt lex Sarah', <www.ivo.se/yrkesverksamma/anmal-brister-och-fel/anmalan-enligt-lex-sarah/>, besökt 2022-05-07.
IVO, 'Anmälan till IVO/Anmälan från enskilda', <www.ivo.se/publicerat-material/statistik/anmalan-till-ivoanmalan-fran-enskilda/>, besökt 2022-05-17.
IVO, 'Dina rättigheter på ett särskilt ungdomshem (SiS)', <www.ivo.se/privatpersoner/for-dig-som-ar-barn-eller-ungdom/bou-start/dina-rattigheter/du-som-bor-pa-sarskilt-boende/>, besökt 2022-05-07.
IVO, 'Frekvenstillsyn', <www.ivo.se/tillsyn/frekvenstillsyn/>, besökt 2022-02-23.
IVO, 'Frågor och svar för privatpersoner', <www.ivo.se/privatpersoner/fragor-och-svar-for-privatpersoner/>, besökt 2022-05-07.
IVO, 'IVO:s uppdrag', <www.ivo.se/om-ivo/uppdrag/>, besökt 2022-05-07.
IVO, 'Jag är missnöjd med socialtjänsten eller LSS', <www.ivo.se/privatpersoner/missnojd-med-socialtjansten-lss/>, besökt 2022-05-07.
IVO, 'Klagomålsärenden', <www.ivo.se/tillsyn/klagomalsarenden/>, besökt 2022-02-23.
IVO, 'Tillsyn', <www.ivo.se/tillsyn/>, besökt 2022-02-15.
IVO, 'Utbildningar, stödmaterial och svar på frågor', <www.ivo.se/om-ivo/konferenser-och-seminarier/webbinarier/tillsammans-for-ett-starkt-barnrattsperspektiv/utbildningar-och-stodmaterial/>, besökt 2022-05-05.
Lund University, 'Titti Mattsson', <portal.research.lu.se/sv/persons/titti-mattsson>, besökt 2022-05-13.
Regeringen, 'Barnkonventionen som svensk lag', <www.regeringen.se/regeringens-politik/barnkonventionen-som-svensk-lag/>, besökt 2022-04-26.

Riksrevisionen, 'Om Riksrevisionen', <www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen.html>, besökt 2022-05-05.

SiS, 'Din bakgrund', <www.stat-inst.se/jobba-hos-oss/du-som-vill-arbeta-som-behandlingsassistent/din-bakgrund-som-behandlingsassistent/>, besökt 2022-04-11.

SiS, 'Tillsyn', <www.stat-inst.se/om-sis/tillsyn/>, besökt 2022-05-16.

SiS, 'Våra ungdomshem', <www.stat-inst.se/var-verksamhet/vard-av-unga/vara-ungdomshem/>, besökt 2022-02-08.

Stockholms universitet, 'Maria Andersson Vogel', <www.su.se/profiles/maan9799-1.184909?open-collapse-boxes=research-projects>, besökt 2022-05-13.

SvD, 'Ivo ska extragranska tryggheten på Sis', <www.svd.se/ivo-ska-extragranska-tryggheten-pa-sis>, besökt 2022-02-10.

SVT, 'Personalen på statens ungdomshem saknar utbildning', <www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/personalen-pa-statens-ungdomshem-saknar-utbildning>, besökt 2022-04-11.

SVT, 'Vittnar: Flickor fick blåmärken av personalen – hör larmen om Björkbacken', <www.svt.se/nyheter/granskning/ug/vittnar-flickor-fick-blamarcken-av-personalen-hor-larmen-om-bjorkbacken>, besökt 2022-04-04.

Uppsala universitet, 'Astrid Schlytter', <nck.uu.se/kunskapsbanken/forskare/?id=2>, besökt 2022-06-02.