

”Välj mellan tinningen och halspulsådern!” - våld eller hot om våld mot SiS-anställda

Lotta Vahlne Westerhäll

Lotta Vahlne Westerhäll, professor emerita, Juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Epost: lotta.westerhall@law.gu.se

I denna artikel behandlas frågan om hur man handhar våld eller hot om våld som drabbar anställda, som arbetar inom SiS ungdomsvård, och där utförarna är de unga som är föremål för vården. Vilket rättsligt skydd erbjuds de anställda? Den metod som används är en analys av olika *de lege ferenda*-resonemang, dvs av den lag som bör göras. Den statliga utredningen (SOU 2024:1) om ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier föreslår ett i olika avseenden förbättrat rättsligt skydd för statliga tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare. Den samhällliga kontexten i form av en presentation av SiS ungdomsvård, av säkerheten på SiS-inrättningarna och av de omhändertagna ungdomarna sker. Därefter sker en genomgång av hur anmälningar till Arbetsmiljöverket om våld och hot på SiS-hemmen kan se ut. Detsamma gäller den skarpa kritik som Riksrevisionen riktat mot SiS-hemmen. Först därefter presenteras det rättsliga skydd som föreslås gälla för tjänsteinnehavare vid myndighetsutövning.

In this article the question is about how to handle violence or threat of violence against employed persons working within the SiS youth care and where the youngsters are the ones who are subject to the care. What kind of legal protection will the employees be offered? The method applied is an analysis of different *"de lege ferenda"*-discussions, that means how the law ought to be formulated. The Swedish Government Official Reports (SOU 2024:1) suggest a stronger legal protection of public sector employees against violations, threats and harassments. The societal context performed of SiS youth care, of the security of SiS establishments and of the youth taken care of will be presented below. After that a survey performed of how reports to the Swedish Work Environment Authority about violations and treats in SiS homes can look like. Another survey is the sharp criticism that the Swedish National Audit Office has directed to the SiS-homes. Firstly then, the legal protection valid for civil servants in their exercise of authority will be presented.

1. Metod

I denna artikel ska den svåra frågan om hur man handhar våld eller hot om våld som drabbar anställda, som arbetar inom SiS ungdomsvård, och där utförarna är de unga som är föremål för vården undersökas. Vilket *rättsligt* skydd erbjuds de anställda? Kan detta skydd förbättras? Den metod som här ska användas är en analys av olika *de lege ferenda*-resonemang, dvs av den lag som bör göras. Tillsynsmyndigheter som Arbetsmiljöverket och Riksrevisionen har kritiserat den nu gällande lagstiftningen rörande innehållet i vården och sättet att bedriva denna. Den statliga utredningen (SOU 2024:1) om ett starkare skydd för ofientliganställda mot våld, hot och trakasserier föreslår ett i olika avseenden förbättrat rättsligt skydd för statliga tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare. För att nedan skapa en relief i förhållande till de rättsliga *de lege ferenda*-resonemangen kommer först den samhällliga kontexten i form av en presentation av SiS ungdomsvård, av säkerheten på SiS-inrättningarna och av de omhändertagna ungdomarna att ske. Men innan den rättsliga kontexten presenteras, sker en genomgång av hur anmälningar till Arbetsmiljöverket om våld och hot på SiS-hemmen kan se ut. Detsamma gäller den skarpa kritik som Riksrevisionen riktat mot SiS-hemmen. Först därefter presenteras det rättsliga skydd som föreslås gälla för tjänsteinnehavare vid myndighetsutövning enligt betänkandet SOU 2024:1. Artikeln avslutas med några sammanfattande synpunkter.

2. Den samhällliga kontexten

2.1 Om SiS ungdomsvård

Vad är SiS och vad är en SiS-inrättning för något? Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för den statliga barn- och ungdomsvården. SiS har ungefär 4 000 tillsvidareanställda¹, vilka arbetar med ungdomar i de särskilda ungdomshemmen. De allra flesta barn och unga, som vistas där, vårdas enligt lagen (1990:52) om vård av unga (LVU). LVU används när den unge eller vårdnadshavarna inte samtycker till vården. Under 2023 var antalet sådana intagningar 910². Även unga som begått grova brott och avtjänar påföljden slutna ungdomsvård placeras på de särskilda ungdomshemmen. Det finns 22 särskilda ungdomshem med cirka 700 platser för mottagnings- och behovsbedömning och behandlingsplacering³. De flesta platserna är låsbara. Det är socialnämnden som bestämmer om barnet ska placeras på SiS-hem, i ett HVB-hem eller familjehem. Vården och behandlingen ska utgå från de enskilda ungdomarnas behov.

1. Statens institutionsstyrelse, Om SiS, 10 sept. 2024.

2. Statens institutionsstyrelse, SiS i korthet 2023, s. 5 f.

3. Statens institutionsstyrelse, Våra ungdomshem, 16 januari 2025.

Om socialtjänsten upptäcker att det finns en påtaglig risk att ett barns hälsa eller utveckling skadas, görs en utredning om tvångsvård enligt LVU behövs. Kommunens socialnämnd tar initiativ till LVU-vård och ansöker hos förvaltningsrätten, som beslutar om vården ska ske eller inte. Om situationen är så akut att det inte går att vänta på ett domstolsbeslut, kan en representant för socialnämnden besluta att ett barn ska omhändertas omedelbart. Domstolen fattar då beslut i efterhand. Mottagnings- och behovsbedömning görs på avdelningar, som har syftet inställt på att avbryta pågående kriminalitet, missbruk och annat social nedbrytande beteende, stabilisera den unges situation och mående samt bedöma hans/hennes behov av fortsatta insatser.

Institutionerna tar emot barn och ungdomar med olika behandlingsbehov och beroende på hemmens inriktning erbjuds därför olika behandlingsprogram. I ungdomsvården erbjuds strukturerade MI-samtal (motiverande samtals-teknik) samt deltagande i programmet Återfallsprevention i syfte att behandla missbruksproblematik med kognitiv beteendeterapi. Behandlingsprogrammen PULS (Problemlösning, Umgänge, Livsmål, Självkontroll) och ART (Aggression Replacement Training) avser minska återfall i kriminalitet⁴, medan deltagande i STOPPA-programmet (Start, Teori Och Praktik, Paus, Avslut) förbehålls barn och ungdomar som begått sexuella övergrep⁵. På behandlingsavdelningar för skolpliktiga kan vårdnadshavare, familjehemsföräldrar eller annan omsorgsbas erbjudas deltagande i KOMET KOMminikationsMETod) i syfte att stärka kommunikationsfärdigheter och relationer samt minska konflikter i familjen⁶.

Inom behandlingstjänsterna finns även SFA – Särskilt förstärkta avdelningar, som är till för ungdomar med autismspektrumtillstånd och/eller intellektuell funktionsnedsättning och för klienter med en komplex psykiatrisk problematik i kombination med en allvarlig beroendeproblematik inom missbruksvården. På de särskilt förstärkta avdelningarna finns högre bemanning än på andra avdelningar. Där sker särskilda anpassningar av bemötande, metodval och lokalernas storlek och utformning.

Ungdomar som begår allvarliga brott när de är i åldern 15 till 17 år kan bli dömda av domstol till sluten ungdomsvård i stället för till fängelse enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Det är ett tidsbestämt straff som ungdomarna avtjänar på speciella platser på ungdomshemmen. Den maximala strafftiden är fyra år. Kommunernas socialtjänst har det övergripande ansvaret för de ungdomar som har blivit dömda till sluten ungdomsvård. SiS bestämmer i samråd med socialtjänsten på vilket av SiS ungdomshem den

4. Statens institutionsstyrelse, ”Problemlösning, Umgänge, Livsmål, Självkontroll”, 12 jan. 2023.

5. Statens institutionsstyrelse, Programverksamhet, SiS, 11 januari 2023.

6. Statens institutionsstyrelse, Programverksamhet, SiS, 11 januari 2023.

dömde ska bo och hur man ska planera och genomföra tiden hos SiS. Enligt LSU ska vården och behandlingen ha fokus på det kriminella beteendet.

2.2 De omhändertagna ungdomarna

Ungdomar på SiS ungdomshem har omhändertagits på grund av missbruk, brottslig verksamhet och/eller annat socialt nedbrytande beteende⁷. Dessa är de tre grundläggande rättsliga rekvisiten vid omhändertagande. För majoriteten har missbruk ingått som placeringsorsak, men det finns en stor könsskillnad gällande de två andra placeringsorsakerna. Pojkar har placerats i betydligt större utsträckning än flickor på grund av brottslig verksamhet och flickor har placerats oftare än pojkar på grund av annat socialt nedbrytande beteende.

Ungdomar på SiS ungdomshem har ofta hälsoproblem. I den intervju som gjordes med ungdomarna vid deras intagning på ett ungdomshem⁸ under 2020 (ADAD-inskrivningsintervju)⁹ fanns ett antal hälsoproblem beskrivna, där ungdomarna har ombetts svara ja eller nej¹⁰. Ungefär en fjärdedel av ungdomarna uppgav att de hade minst sex av de 25 listade hälsoproblemen. I ADAD-intervjun listades också ett antal känslor som ungdomarna fick svara om de kände igen sig i. Drygt hälften av flickorna och en fjärdedel av pojkarna kände igen sig i 16 eller fler av de listade känslorna eller problemen. Åtta av tio flickor uppgav att de inte litade på andra människor. En stor andel av ungdomarna, flickor i större utsträckning än pojkar, uppgav också att de kände sig uttråkade, hade svårt att kontrollera sig när de blev arga samt behövde medicin för att somna. Drygt hälften av flickorna och knappt hälften av pojkarna uppgav att de hade ett våldsamt beteende. Andelen flickor som hade fått vård för psykiska/känslomässiga problem var större än andelen pojkar. Två femtedelar av flickorna uppgav att de någon gång hade varit inlagda inom psykiatri för dygnsvård och drygt hälften hade vårdats i öppenvården av den anledningen. Genomgående uppgav en större andel av flickorna än av pojkarna att de led av psykisk ohälsa. Sex av tio flickor uppgav att de någon gång hade känt sig deprimerade och sju av tio uppgav att de avsiktligt hade skadat sig. Drygt hälften av flickorna uppgav att de någon gång hade försökt ta livet av sig.

7. LVU 3 §.

8. Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020. Denna sammanställning bygger på intervjuer med 763 ungdomar, 263 flickor (35 %) och 500 pojkar (66%). För de ungdomar som inte vill eller kan medverka i en intervju ska bortfallsinformation registreras, där man även anger varför en intervju inte har gjorts. Det finns bortfallsinformation för 359 intagningar.

9. Adolescent Drug Abuse Diagnosis är en strukturerad intervju som främst består av frågor med fasta svarsalternativ. Intervjun görs av personal som har genomgått en särskild ADAD-utbildning och tar i genomsnitt en och en halv timme att genomföra. Ungdomen informeras om att intervjun kommer att användas i institutionens arbete och centralt i uppföljning av ungdomsvården.

10. Detta material har använts i Festskrift till Eva-Maria Svensson. Ungdomar på SiS-skolor – demokrati och mänskliga rättigheter, Iustus förlag 2025.

Omkring 60 procent av ungdomarna upplevde att deras mor och/eller far var missnöjda med deras beteende och drygt hälften av dem upplevde att deras mor och/eller far var besvikna på dem. Ungefär en fjärdedel uppgav att det fanns konflikter inom familjen.

Ungefär en tredjedel av ungdomarna uppgav att de hade utsatts för fysiska och/eller psykiska övergrepp av en föräldrafigur, flickor i större utsträckning än pojkar. En tiondel av flickorna uppgav att de någon gång hade blivit utsatta för sexuella övergrepp av någon de hade stått i beroendeställning till och drygt hälften av flickorna uppgav att de utsatts för det av någon annan.

Nästan nio av tio ungdomar angav att de var sexuellt aktiva. I den yngsta åldersgruppen, 15 år eller yngre, uppgav knappt tre fjärdedelar att de var sexuellt aktiva.

Som framhållits SiS-placeras pojkar i större utsträckning än flickor på grund av brottslighet. Det var dock ingen större skillnad mellan flickor och pojkar i antal brott som ungdomarna uppgav att de hade varit inblandade i de senaste tre månaderna. Misshandel, narkotikabrott och snatteri var de vanligaste brotten som uppgavs. Två femtedelar av ungdomarna uppgav att de hade misshandlat någon de senaste tolv månaderna, ingen större skillnad mellan pojkar och flickor.. Det var något vanligare med narkotikabrott bland pojkar, medan hot/våld mot tjänsteman var vanligare bland flickor. Snatteri var vanligare bland flickor, där hälften av flickorna uppgav att de hade snattat, jämfört med en fjärdedel av pojkarna. En tredjedel av ungdomarna uppgav narkotikaanvändning. Cannabis samt alkohol var de överlägset vanligaste drogerna som använts månaden innan intagning. Hälften angav att deras användning av alkohol och/eller narkotika påverkade deras hälsa mycket eller ganska mycket.

Debutåldern för olika brott varierade mellan 11 och 15 år. Det var ingen större skillnad mellan könen. Hälften av pojkarna och knappt en femtedel av flickorna hade varit anhöllna/häktade de tre senaste månaderna innan intagning. Hälften av pojkarna och drygt var fjärde flicka väntade på åtal, rättegång eller dom.

2.3 Våld eller hot mot SiS-anställda trots förbättrad säkerhet inom SiS-inrättningarna

Under 2024 kom hot- och våldsincidenterna att minska inom SiS ungdomsvård¹¹. Hot och våld mellan placerade barn och unga minskade med 26 procent från föregående år och hot och våld riktat mot SiS medarbetare minskade med 22 procent. Antalet rapporterade incidenter av hot och våld mot anställda på SiS-hem har minskat jämfört med 2023, då 2 517 incidenter rapporterades. 2024 års siffra om 1 968 incidenter innebar således en minskning med 22 procent.

11. Statens institutionsstyrelse, Hot och våld minskar inom SiS, 21 feb.2025.

Nedan ska våldet och hoten mot SiS-anställda undersökas.

2024 års sommarperiod på SiS ungdomshem präglades av större stabilitet och färre allvarliga incidenter än tidigare somrar. 257 incidenter av hot och våld mot medarbetare registrerades under perioden juni-juli 2024. Även i denna kategori kan en minskning konstateras jämfört med 2023, då 365 incidenter registrerades under den ifrågavarande perioden. 2022 registrerades 524 incidenter under samma period. Den positiva utvecklingen beror till stor del på en ökad noggrannhet i det grundläggande säkerhetsarbetet. Ett annat säkerhetstänkande finns idag bland medarbetarna i den dagliga verksamheten. Till detta kommer införande av strukturerade säkerhetsbedömningar och lokala säkerhetssamordnare vid varje institution. Trygghet och säkerhet anses vara en absolut förutsättning för att kunna bedriva en god vård och behandling.

36 avvikningar inträffade inom ungdomsvården under perioden juni-juli 2024, jämfört med 50 avvikningar under samma period 2023. SiS hade 103 avvikningar under samma period 2022. Siffrorna avser de barn och unga som LVU-placerats på SiS av socialtjänsten. Inga avvikningar rapporterades gällande brottsdömda unga inom den slutna ungdomsvården sedan maj 2023.

3. Arbetsmiljöverket och SiS

3.1 Hur kan anmälningar till Arbetsmiljöverket om våld och hot se ut?

När våldet mot anställda på en SiS-avdelning ska beskrivas används uttryck som stryptag, grova huvudskador, hot om ”slakt”, gisslansituationer och våldsamma upplopp¹². Någon i personalen skadas eller hotas nästan varje vecka. Anmälningarna från SiS till Arbetsmiljöverket visar stora brister i arbetsmiljön. De flera rör allvarliga händelser om hot och fysiskt våld mot personal på SiS.

Hot och våld förekommer oftare på SiS än inom Kriminalvården. Ändå har Kriminalvården åtta gånger så många intagna (inklusive häkten) och fyra gånger så mycket personal. En jämförelse visar att det är 70 procent vanligare att det förekommer hot och våld på SiS, enligt anmälningarna till Arbetsmiljöverket¹³. Nedan redovisas några av alla händelser som har anmälts som tillbud på SiS-institutioner till Arbetsmiljöverket från 2022 till och med augusti 2023¹⁴.

13/7 2022: Våldsamt upplopp

En i personalen blir ombedd att gå till SiS-hemmets gym, där det råder hätsk och hotfull stämning bland en grupp flickor.

12. Akademikern, Granskning: Hot och våld vardag för SiS-personal, 14 nov. 2023.

13. Akademikern, Granskning: Hot och våld vardag för SiS-personal, 14 nov. 2023

14. Akademikern, Granskning: Hot och våld vardag för SiS-personal, 14 nov. 2023

”De börjar lyfta gymtrustning, som de kastar i backen för att få loss delar. Samtidigt går en annan flicka fram till en i personalen och slår vederbörande i ansiktet med en vattenflaska. Samma flicka fyller sedan på flaskan med mjölk och håller det över huvudena på personalen. De andra flickorna tar tunga föremål och kastar mot personalgruppen, som samlats i ena änden av lokalen. Flickorna är hotfulla och skriker.”

15/12 2022: Personal tas som gisslan

Gisslansituation mot en i personalen, som under upprepade hot tvingas följa den unge till pendeltågsstationen, en promenad på 25 minuter, där hen avviker.

”I samband med att man kommit en bit på vägen, ska den unge ha sagt till den anställde: ’Jag vill inte göra dig illa, men jag kommer att göra dig illa om du inte gör som jag säger. Jag har ett metallföremål i min ficka, som jag kommer att använda, om du inte gör som jag säger.’”

24/2 2023: Strypgrepp och slag i magen

En anställd blev utsatt för våld i samband med att hon försökt bryta ett pågående bråk mellan två ungdomar.

”Medarbetaren blev slagen i magen och en av ungdomarna tog ett strypgrepp på henne. Den unge hotade även med att han kommer att gå på medarbetarens barn och familj, om det blir någon konsekvens av bråket.”

10/3 2023: Hotas med skruv och strypförsök

En i personalen hotas med en 13 centimeter lång skruv, medan en kollega vid samma tillfälle får ett rep runt halsen i ett försök till strypning. Överfallslarmet användes och larmgruppen anslöt till platsen.

21/4 2023: Skallad och biten

En i personalen är ute och handlar med den unge som försöker att avvika. Den anställde förhindrar den unge genom att hålla fast vederbörande.

”Den anställde blir skallad av den unge samt sparkad och biten i armen. Under tiden som den anställde håller fast den unge kommer den unges mamma fram och sparkar den anställde i huvudet. Polisen kontaktas och tar upp en anmälan på plats.”

13/5 2023: Fritagning under hot

Personal kör en suicidal klient till psykiatri. Vid ankomst möts de av två maskerade män, som hotar personalen med stickvapen och begär att klienten släpps.

”En av dem lyfter på tröjan, visar stickvapen och säger att han kommer att hugga de anställda, om de inte släpper klienten. Personalen bedömer att situationen är alldeles för riskfylld och släpper klienten. Personalen hamnar i svår chock. Två av dem är så pass medtagna att de skickas hem.”

20/6 2023: Knuffas in i glasdörr

En i personalen hamnar emellan två ungdomar i konflikt och knuffas hårt, varpå hon faller med huvudet före in i en glasdörr.

”Glaset spricker. Personalen ifråga tas omedelbart efter olyckan omhand av sjuksköterska på plats och uppsöker inom en timme med hjälp av närmsta chef vårdcentral och får undersökning av sjuksköterska och läkare på denna. Olyckan har inneburit trauma mot huvud, bröst, knä och armar. Glas har skurit upp sår i armar och värk/blåmärken har uppstått på knä, arm, huvud och bröst.”

1/8 2023: Sprängdåd mot medarbetares hem

Det rapporteras i medier om att en ungdom som har befunnit sig på ett av SiS ungdomshem har anstiftat ett sprängdåd mot en tillfälligt anställd medarbetares hem. SiS gjorde en anmälan till Arbetsmiljöverket, eftersom det av uppgifter i medier framgick att sprängningen hade en koppling till medarbetarens arbete.

2/8 2023: ”Du kan välja mellan tinningen och halsådran”

En klient hotar en i personalen med ett vasst plastföremål för att få denne att öppna en dörr.

”Klient håller vasst föremål mot personals hals och säger: ”Det är bäst för din säkerhet att du öppnar dörren; jag vet var din halsådra sitter och du kan välja mellan tinningen och halsådran.”

6/8 2023: Kraftiga svullnader i huvudet

En i personalen försöker arbeta med verbal nedtrappning, men den unge börjar agera fysiskt mot henne genom upprepade knytnävsslag mot huvudet.

”Den unge håller fast en anställd i håret, medan hon slår. När den anställda kommer loss, kastar den unge en stol mot personalen som träffar armen. Personal uppsöker sjukhus, där fraktur och blödning utesluts men kraftiga svullnader i huvudet konstateras. Personalen som utsatts har uttryckt i direkt anslutning till händelsen, att hon trodde att hon skulle bli ihjälslagen.”

27/8 2023: Hot om ”slakt”

Grovt hot riktad mot en i personalen och dennes familj, vilka gör gällande att den unge med stöd från anhöriga ska se till att medarbetaren och hans familj ”slaktas”.

Nu anförda exempel på våld eller hot om våld är skrämmande och omfattande. Frågan hur dylikt våld kan ske uppkommer omedelbart. Orsakerna kan vara mångahanda: bristfällig lagstiftning, bristfälligt säkerhetstänkande, okunskap om unga människors sätt att agera då de är utsatta för tvång, bristande pengatilldelning till ungdomsvården m.m. Hur viktigt och intressant det än hade varit att forska med syftet att besvara dessa frågor, kommer det inte att ske i detta sammanhang. Fokuset är i stället inställt på att undersöka det skydd/den avsaknad av skydd som den SiS-anställda är föremål för i en vålds- eller hotsituation, där förövaren är en intagen på ett ungdomshem.

3.2 Arbetsmiljöverkets inspektioner

Mot bakgrund av det ökande antalet så kallade 3.3a-anmälningar vidtar Arbetsmiljöverket inspektioner av SiS-inrättningar¹⁵. Allvarliga hot och våldshändelser enligt 3 kap. 3a § arbetsmiljölagen (AML) ska rapporteras till Arbetsmiljöverket. Detta ska ske skyndsamt, inom 24 timmar. En ny inspektionsinsats ägde rum med start i februari 2024, både på SiS huvudkontor och genom stickprov på tio av SiS ungdomshem¹⁶. Resultatet av inspektionerna och bristerna som dokumenterats ledde fram till en rad kravställande beslut. Syftet är att SiS ska minska riskerna för att medarbetarna ska utsättas för ohälsa och olycksfall på grund av hot och våld.

Om man går tillbaka till Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning från 2021¹⁷, uppgav 35 procent av arbetstagarna inom vård och omsorg, att de utsatts för våld eller hot om våld det senaste året. Hot och våld var också orsaken till 25 procent av alla anmälda arbetsolyckor, vilka lett till sjukfrånvaro på vård- och omsorgsboenden. Motsvarande siffra för samtliga undersökta verksamheter på den svenska arbetsmarknaden var 6 procent. Slag, skallning och strypning var vanliga inslag i anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro på vård- och omsorgsboenden.

Arbetsmiljöverkets krav handlar bland annat om att SiS ska skaffa sig en bättre bild över i vilka situationer där våld och hot kan inträffa. Utbildningen för arbetstagarna om riskfyllda arbetsmoment måste öka. Detsamma gäller att chefer ska få bättre kunskaper om arbetsmiljölagstiftningen. Vidare måste arbets-

15. Arbetsmiljöverket, Sverigebeslut efter förnyad inspektion om hot och våld på SiS-hem, 11 dec. 2024.

16. Arbetsmiljöverket, Sverigebeslut efter förnyad inspektion om hot och våld på SiS-hem, 11 dec. 2024.

17. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2022:2, Arbetsmiljön 2021.

tagarna förbättra sitt arbete med att utreda orsakerna till ohälsa, olycksfall och allvarliga tillbud gällande våld och hot, så att lämpliga åtgärder kan vidtas för att liknande händelser inte ska inträffa igen vid någon av SiS andra institutioner.

Arbetstagaren har ett ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det är dock arbetsgivaren som har huvudansvaret för det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetstagarens ansvar är att delta i arbetsmiljöarbetet genom att rapportera in risker, där människors liv och hälsa kan vara i fara. Arbetstagaren ska följa givna föreskrifter, iaktta försiktighet, använda tillhandahållen skyddsutrustning och ha den kunskap som krävs för att använda skyddsutrustningen för att förebygga olyckor. Väljer en arbetstagare medvetet att bryta mot arbetsmiljöföreskrifterna blir det en arbetsrättslig tvist, där arbetstagaren kan riskera att bli uppsagd.

4. Riksrevisionens kritik mot SiS

4.1 Brister i lagstiftningen

Riksrevisionen har i klartext gjort gällande, att SiS inte har förutsättningar att leverera en effektiv vård och behandling. Detta framgår av revisionens granskningsrapport RiR 2024:7. Riksrevisionen har granskat tvångsvården av barn och unga som placeras med stöd av LVU på SiS särskilda ungdomshem. Granskningen visar att barn och unga som placeras på SiS långt ifrån alltid får en effektiv vård och behandling. För att åstadkomma förbättring krävs förändringar såväl inom som utanför SiS.

Att tvångsomhändertagna barn och unga med en placering inom låst institutionsvård är en av de mest ingripande åtgärder som samhället kan vidta. Om barn och unga inte får den vård och behandling som är avsikten med placeringen, ökar sannolikheten att de återfaller i kriminalitet, missbruk eller annat socialt nedbrytande beteende. Det riskerar i sin tur att medföra stora monetära och mänskliga kostnader för såväl samhälle som individ. Regeringen har inte vidtagit åtgärder i de frågor som är mest centrala för att åstadkomma en ändamålsenlig vård och behandling för samtliga placerade ungdomar.

Detta har konstaterats av Riksrevisionen, som på ett mycket oförblommrat sätt bedömer att SiS inte når målen med verksamheten på ungdomshemmen¹⁸. SiS kan inte erbjuda en plats till alla ungdomar som behöver en dylik, och vården anpassas inte i tillräcklig utsträckning efter ungdomarnas personliga förutsättningar och individuella behov. SiS uppdrag och målgrupp behöver förtydligas. Myndighetens instruktion anger inte tillräckligt tydligt, vilken

18. RiR 2024:7, avsnitt 3 (svårigheter att ge individuellt anpassad och ändamålsenlig vård och behandling), avsnitt 4 (ej säkerställt god kvalitet vid samtliga ungdomshem) och avsnitt 5 (ej förutsättningar att bedriva en god och effektiv vård och behandling).

vård och behandling som ska ges på ungdomshemmen. Lagstiftningen är även otydlig vad gäller vilka ungdomar som ska placeras på SiS, framför allt med avseende på gränsdragningarna mot lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT)¹⁹. Om regeringens avsikt är att SiS ska vårda ungdomar som har omfattande psykiatriska problem och/eller behov av habiliterande insatser, måste SiS ges förutsättningar som myndigheten idag saknar såsom tillgång till psykiatrisk kompetens och personal med kompetens inom habilitering²⁰.

I dagsläget kan SiS inte påverka vilka ungdomar som ska placeras eller när de ska skrivas ut, eftersom dessa beslut huvudsakligen fattas av förvaltningsrätten respektive socialtjänsten via socialnämnden²¹. Dessutom finns inga krav på att de som fattar beslut om tvångsvård ska ha kunskap om utsatta ungdomar och socialt arbete, med undantag för den unges socialsekreterare, som själv är föredragande i beslutet. Riksrevisionen bedömer att regelverket för in- och utskrivning vid ungdomshemmen behöver justeras²². En sådan justering krävs för att åstadkomma en mer professionell rutin, där experter deltar i beslutet om placering men också för att få en nationell enhetlighet, vad gäller vilka ungdomar som ska placeras på SiS-hem. Det kan även öka rättssäkerheten²³ för ungdomarna.

4.2 Brister i vården

Riksrevisionen framhåller att SiS inte säkerställer att ungdomarnas vård och behandling håller en hög och jämn kvalitet. SiS säkerställer inte heller att beslutade riktlinjer och andra styrdokument, om hur verksamheten ska utföras, följs och får genomslag i det dagliga arbetet på ungdomshemmen²⁴. Bristande uppföljning och kontroll medför en ojämn kvalitet på vård och behandling mellan ungdomshemmen, samtidigt som lägstanivån på den vård och behandling som ges är för låg.

Riksrevisionen bedömer även att behandlingsverksamheten inom SiS ungdomsvård idag är ostrukturerad och sårbar²⁵. Såväl det dagliga arbetet på ungdomshemmens olika avdelningar som myndighetsledningens organisation för ansvar, implementering och uppföljning av behandlingsinsatser behöver för-

19. RiR 2024:7, avsnitt 6 rörande Slutsatser.

20. RiR 2024:7, avsnitt 6 rörande Slutsatser.

21. LVU 7 §.

22. RiR 2024:7, avsnitt 6 rörande Slutsatser.

23. Det gäller både den formella rättssäkerheten rörande förutsägbarhet och kontrollerbarhet och materiell rättssäkerhet om etiskt välvägd beslut.

24. RiR 2024:7, avsnitt 3 angående svårigheter att ge individuellt anpassad och ändamålsenlig vård och behandling.

25. RiR 2024:7, avsnitt 4 angående att ej ha säkerställt god kvalitet vid samtliga ungdomshem.

bättras och struktureras²⁶. Detta krävs för att säkerställa en verksamhet som kan upprätthålla en hög och jämn kvalitet. Riktlinjer beskriver vilken målgrupp programmen är avsedda för och vilken kompetens de medarbetare som utför dem ska ha. Många av ungdomshemmen saknar tillräckligt med utbildade programledare²⁷.

4.3 Brister i personalens kompetens

Riksrevisionen bedömde att rekryteringen av personal, samt insatserna för att behålla lämplig och kompetent personal, inte är tillräckligt väl fungerande. SiS säkerställer inte att personalen har rätt kompetens för att bedriva vård och behandling. På grund av den omfattande kritik som riktats mot SiS verksamhet under senare år har ett mångfacetterat arbete för att stärka trygghet och säkerhet vidtagits för att komma till rätta med säkerhetsproblematiken inom verksamheten. Ny lagstiftning och säkerhetsindelning av ungdomshemmen har bidragit men också utbildning av medarbetarna. Det är deras noggrannhet i vardagen och förmåga att bygga goda relationer, som ska lägga grunden till en trygg miljö på ungdomshemmen²⁸. Men de talrika vålds- och hotsituationerna för vilka redogjorts ovan visar att oerhört mycket återstår att göra.

5. Rättsliga de lege ferenda resonemang om skydd för tjänsteinnehavare vid myndighetsutövning

Vilka är de tjänsteinnehavare som kan drabbas av våld eller hot om våld på SiS? Vilka yrkeskategorier tillhör de? Ett flertal olika yrkeskategorier arbetar nämligen på ett SiS-hem. De vanligaste yrkeskategorierna är behandlingspedagog, socionom, psykolog, lärare, sjuksköterska och behandlingsassistent. Även studenter gör ofta praktik eller vikarierar på SiS-hem. Dessa tjänstemän/tjänsteinnehavare arbetar i ett tjänsteförhållande till staten. I kommunerna utgörs tjänsterna av tjänsteinnehavare i stället för tjänstemän. Kommunala tjänsteinnehavare är sådana som arbetar inom välfärdsområdena, t.ex. lärare. Då SiS är en statlig myndighet arbetar SiS-anställda lärare som statstjänstemän. Detsamma gäller läkare, socialarbetare, psykologer och räddningsmän, som arbetar på SiS²⁹.

Kan det skydd som omger en tjänsteman vid myndighetsutövning aktualiseras i nu förevarande sammanhang och vad innebär det i så fall? Myndighetsutövning innebär, mycket förenklat, beslut eller andra faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda.

26. RiR 2024:7, avsnitt 5 angående att förutsättningar saknas för en god och effektiv vård och behandling.

27. RiR 2024:7, avsnitt 6.6. Rekommendationer.

28. SiS, Med barnets bästa i fokus, 20 nov. 2024.

29. SOU 2024:1, s. 125 ff. Se vidare SiS, Om SiS, 10 sept. 2024.

Det handlar alltså om beslut eller andra åtgärder som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller mot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. Begreppet myndighetsutövning är avsett att ha huvudsakligen samma betydelse i de olika författningar där det förekommer. Eftersom begreppet används i olika syften i de enskilda författningarna kan detta dock påverka tolkningen av begreppet i det sammanhang där det förekommer. Bestämmelsernas räckvidd kan också påverkas av hur hänvisningen till myndighetsutövning är utformad.

Uttrycket "i myndighetsutövning" har bytts ut mot "vid myndighetsutövning" i lagtexten (BrB 17:1). Det senare uttryckssättet är avsett att inte bara omfatta åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även sådana åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är offentligrättsligt reglerade och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Som exempel på vad som kom att omfattas nämns i förarbetena att ett beslut fått ett felaktigt innehåll genom någons försummelse vid ärendets handläggning eller på grund av att ett yttrande eller annan utredning i ärendet varit felaktigt eller vilseledande. Vidare kan andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen, ingå i denna.

Avsikten tycks dock ha varit att även det förstärkta straffskyddet ska omfatta verksamhet som inte självständigt utgör myndighetsutövning³⁰. I samband med ämbetsansvarsreformen uttalade departementschefen³¹ nämligen att vad som straffbeläggs i 17 kap. 1 § brottsbalken och de närmast följande bestämmelserna (om brott mot allmän verksamhet m.m.) är angrepp på framför allt tjänstemän som är anställda i stat eller kommun och som har befattningar där det ingår att utöva myndighet. Straffskyddet omfattar all verksamhet i befattningen, såsom förrättning, utredningsarbete m.m. Ett angrepp mot en sådan tjänsteman är straffritt endast om den riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen.

Vid remitteringen av förslaget ansågs det tvivelaktigt om de föreslagna ändringarna av lagtexten i 17 kap. brottsbalken medgav en sådan vid tolkning³². En dylik tolkning skulle troligen inte hålla vid en rättslig prövning med hänsyn till legalitetsprincipen. Det skulle exempelvis kunna gälla en handläggare vid SiS, som på sin fritid blir misshandlad som hämnd för en åtgärd som inte i sig innebär myndighetsutövning. Om detta skulle leda till ansvar för våld mot tjänsteman har såvitt känt inte prövats i praxis³³.

Hänvisningen till myndighetsutövning i 17 kap. 1 § brottsbalken anses enligt gällande rätt omfatta angrepp om våld eller hot om våld i tjänsten, oavsett gär-

30. SOU 2024:1, s. 138 f.

31. SOU 2024:1, s.138.

32. SOU 2024:1, s.139.

33. SOU 2024:1, s.139.

ningspersonens syfte och oavsett om tjänstemannen rent faktiskt utför någon åtgärd som innefattar myndighetsutövning just då. Skyddet är inte knutet till en viss ställning eller ett visst yrke utan i stället till att någon utövar (eller har rätt att utöva) myndighet. Det är tillräckligt att angreppet sker i samband med myndighetsutövningen, t.ex. under förrättning, utredningsarbete eller överhuvudtaget under tjänstgöring. Frågan om när en tjänsteman anses utöva myndighet kan därför variera beroende på dennes arbetsuppgifter. Det krävs dock att tjänstemannen har rätt att utöva myndighet och att angreppet har anknytning till myndighetsutövningen.

I sitt remissvar³⁴ på SOU 2024:01 välkomnar SiS över lag de förslag som syftar till att stärka skyddet för anställda mot våld, hot och trakasserier. SiS anser dock att förslagen inte fullt ut är tillräckliga och att skyddet för offentliganställda inom ramen för SiS verksamhet skulle ha behövt stärkas upp ytterligare. SiS ville med anledning av den bedömning som utredningen gjorde föra fram att den verksamhet som SiS bedrev är särskilt känslig för otillåten påverkan samt hot och våld gentemot personal. Det finns i många fall en rädsla hos personal för att fatta slutgiltiga beslut och att fullfölja dokumenteringsskyldigheten. Detta är allvarligt utifrån både rättssäkerhetsaspekter och arbetsmiljöaspekter och kan ytterst påverka möjligheten att bedriva en rättssäker och kvalitativ verksamhet³⁵. SiS hade önskat att utredningen beaktat behovet av en reglering även utifrån dessa perspektiv.

SiS såg positivt på den nytillkomna regleringen i 33 § förvaltningslagen (2017:900), som möjliggör att namn får utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut, om det kan befaras att personal kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet. När riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande i det enskilda fallet, bör det finnas en möjlighet att utelämnas beslutsfattarens namn i underrättelsen i syfte att minska personalens utsatthet. Samma behov får anses föreligga för uppgift om vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. SiS ser ett stort behov av att tillämpa en dylik reglering.

Det fackliga förbundet Sveriges Lärare instämmer i bedömningen att det i dessa avseenden finns behov av förstärkt straffrättsligt skydd³⁶. Hot, våld och trakasserier är reella problem för ett betydande antal av Lärarförbundets med-

34. Dnr Ju2024/00057, SiS remissvar över betänkandet SOU 2024:1, avsnitt 13.9.2:

35. SOU 2024:1, s. 147.

36. "ST inom SiS" är ett vanligt fack för dem som arbetar inom SiS. Dessa är ca 1 500 medlemmar över hela Sverige - och med det är ST det största facket inom SiS. ST förhandlar även för Vårdförbundets-, Ledarnas- och Lärarförbundets medlemmar. De som arbetar inom SiS är också i många fall anslutna till Seko. Alla som är anställda inom SiS, oavsett yrke kan söka medlemskap hos "Seko SiS". "Seko SiS" tillhör den statliga vårdbranschen tillsammans med Kriminalvården och Rättshälsöververket. "Seko SiS" har idag över 1000 medlemmar och är en organisation som snabbt växer. SiS-anställda kan också vara anslutna till Akademikerförbundet SSR. Dessa SiS-anställda arbetar som tjänstemän, vilka utövar myndighet och omfattas således av myndighetsutövningsreglerna i 17 kap. brottsbalken.

lemmar. Detta gäller också lärare anställda inom SiS. Förbundet välkomnade därför genomlysningen och de förslag som utredningen kom med. Ett utökat straffrättsligt skydd ansågs nödvändigt. Förbundets undersökningar visar att det finns allvarliga problem med hot och våld inom skolväsendet och inom olika skolformer. Ett förstärkt straffrättsligt skydd är dock endast en del av lösningen på problemen. Det är även viktigt att alla skolor har finansiella resurser nog för att arbeta förebyggande med frågorna. Detta gäller också SiS-skolorna.

6. Avslutning

I samband med våldsutvecklingen de senaste åren har gjorts gällande att lagstiftningen snabbt blivit omodern och otillräcklig. Anställda vid SiS är anställda av staten och det gäller att skärpa skyddet för statstjänstemän över lag. Att skärpa straffen för dem som bryter mot lagstiftningen i nu aktuella sammanhang är en nödvändig åtgärd av många skäl, givetvis med beaktande av i dessa fall gärningsmännens ålder. Det är viktigt för att värna demokratin, eftersom våld eller hot om våld i förlängningen kan leda till stor skada i samhället. De som väljer att arbeta inom staten måste också kunna känna sig trygga i att de som utgångspunkt i sin yrkesutövning inte utsätts för våld eller hot om våld och att det, om så skulle ske, finns ett tydligt ställningstagande från det allmänna om att sådana handlingar inte är acceptabla och att handlingarna möts med adekvata straff. Det finns annars en risk för att arbetssökande i dessa fall väljer en annan arbetsgivare än SiS. Särskilt komplicerat är detta, där staten har en uppgift som är så svår att förverkliga, dvs att ge vård med tvång åt en sårbar grupp av människor, som är omyndiga och tvångsomhändertagna. Dessa ungas frustration går att ”känna” på ett mycket påtagligt sätt. Tvångsvård av unga är en uppgift som torde vara en av de svåraste som finns för staten att utföra, varför det inte är ägnat att förvåna att den drar med sig ytterligare svårigheter. Att utreda vad som är orsak och vad som är verkan är därför en mycket grannliga uppgift.