

Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Rällsögården, får allvarlig kritik bl.a. för brister vid användningen av särskilda befogenheter och för en ordningsregel som medförde otillåtna begränsningar av en intagens möjlighet att använda en egen bärbar dator

Beslutet i korthet: LVM-hemmet Rällsögården beslutade att en intagen, AA, skulle beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar. JO framhåller att vård vid en låsbar enhet utgör ett ingrepp i den intagnes fri- och rättigheter. Kraven på rätts-säkerhet är särskilt högt ställda vid sådana beslut och det är av yttersta vikt att det går att utläsa vilka skäl som legat till grund för bedömningen. JO är kritisk mot att det aktuella beslutet endast innehåller en standardmotivering och att det inte går att förstå hur hemmet resonerade i AA:s fall. JO konstaterar även att LVM-hemmet inte tycks ha gjort någon bedömning av åtgärdens proportionalitet, vilket är en allvarlig brist.

AA begärde att få använda sin egen bärbara dator under vistelsen i hemmet. Efter att hans anhöriga lämnat in datorn beslutade LVM-hemmet att omhänderta den för att vid ett senare tillfälle visitera den. Visitationen syftade till att undersöka om datorn hade manipulerats på något sätt eller innehöll narkotika.

Om egendom som en intagen inte får inneha påträffas, t.ex. vid en kroppsvisitation, ska den omhändertas. JO uttalar att det däremot inte finns något rättsligt stöd för att omhänderta egendom om avsikten är att först vid ett senare tillfälle undersöka om den är otillåten. I det aktuella fallet visiterades dessutom datorn utan att det hade fattats något beslut om kroppsvisitation och det fanns inte heller i övrigt stöd i lag för att genomföra åtgärden.

Efter att AA fått tillbaka datorn tog LVM-hemmet fram en ordningsregel om användning av egen bärbar dator. Ordningsregeln, som endast tycks ha berört AA, innebar i huvudsak att de intagna fick använda en egen bärbar dator under två timmar på helgfria vardagar. Enligt JO fanns det inte stöd för att genom en allmän ordningsregel begränsa AA:s möjlighet att använda sin dator. Vidare konstaterar JO att beslut om de särskilt reglerade befogenheterna, t.ex. begränsning i rätten att använda elektroniska kommunikationsmedel, är förenade med vissa rättssäkerhetsgarantier. JO understryker att ordningsregler aldrig får användas som ett alternativ till att fatta sådana beslut.

Beslutet innehåller även uttalanden om handläggningen av ett överklagande och om dokumentationen i AA:s journal. Med hänsyn till omfattningen av de fel och brister som JO redovisar i beslutet får LVM-hemmet Rällsögården allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 juli 2022 klagade AA på Statens institutionsstyrelses (SiS) LVM-hem Rällsögården. I anmälan och en komplettering uppgav AA bl.a. följande.

Han vistas på LVM-hemmet Rällsögården sedan den 7 juni 2022. Initialt placerades han på den låsta intagsavdelningen och därefter flyttades han till en annan låst avdelning. Han har aldrig fått någon motivering till varför han behöver vara inlåst, mer än att ”vi gör så här”. I beslutet finns endast en standardformulering. Någon egentlig bedömning tycks därför inte ha gjorts. Han står i kö för att komma till en avdelning som inte är helt låst. Den nuvarande placeringen har därmed med platsbrist att göra.

Han begärde att få ha sin bärbara dator på rummet men fick ett omedelbart och summariskt avslag. Avdelningsföreståndaren uppgav dock att hon var osäker på vad som gäller. Sedan skrev han till chefen, som också var osäker. Han har därefter fått både ett muntligt och ett skriftligt besked om att han endast får använda datorn två timmar varje helgfri vardag mellan kl. 13.00 och 16.00. SiS hävdar att myndigheten kan införa ordningsregler utifrån vad institutionen bedömer är lämpligt. Ordningsregeln tillkom hastigt och efter att han hade begärt att få ha sin dator på rummet. Vidare är den orimlig med tanke på att mobiltelefoner med internetuppkoppling är tillåtna på boenderummen kl. 08.30–19.30 alla dagar.

Till anmälan fogade AA beslutet om vård vid låsbar enhet, ett beslut om att omhänderta AA:s dator med hörlurar för att genomföra en visitation, en handling där den ovannämnda ordningsregeln är dokumenterad och ett svar från hemmet på AA:s klagomål.

Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över anmälan med komplettering och särskilt ge sin syn på följande frågeställningar/omständigheter.

1. Hur personalen vid LVM-hemmet har hanterat frågor om AA:s tillgång till personliga tillhörigheter och informerat honom om detta.
2. Hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal.
3. Det förhållandet att personalen i LVM-hemmet har beslutat att omhänderta AA:s dator med tillbehör för att kunna genomföra en visitation.

I sitt yttrande beskrev SiS bakgrunden till beslutet om vård vid låsbar enhet och uppgav att det inte förekommer något kösystem för att få vård vid LVM-hemmets öppna avdelning.

I fråga om AA:s tillgång till sin dator uppgav SiS bl.a. följande (fotnoter här utelämnade).

Den 25 juni 2022 kom AA:s anhöriga till hemmet. De hade med sig AA:s dator och ett par hörlurar som de lämnade in. Ett beslut om att egendomen skulle omhändertaras fördes in i journalen den 27 juni 2022 med angiven händelsedag den 25 juni 2022. I beslutsmotiveringen angavs att egendomen bedömdes vara till men för ordningen vid hemmet, att datorn och dess tillbehör behövde visiteras innan de lämnas till AA samt att visitationen skulle ske skyndsamt och datorn och dess tillbehör lämnas till AA efter detta. [...]

Bemanningsituationen var sådan att hemmet inte hann gå igenom den av AA:s anhöriga medhavda egendomen direkt. Den 27 juni 2022 visiterade hemmet datorn och hörlurarna. Visitationen omfattade en yttre undersökning av föremålen för att undersöka om de manipulerats på något sätt och innehöll narkotika.

Den 27 juni 2022 tog hemmet fram en ordningsregel som gällde användandet av egen dator. Av ordningsregeln framgick sammanfattningsvis att tiden för användandet av egen laptop begränsades till två timmar varje helgfri vardag, någon gång mellan kl. 13–16, att datorn övrig tid skulle förvaras på avdelningsföreståndarens kontor och att den endast fick användas av klienten själv i det egna bostadsrummet. Hemmet hade ordningsregler som reglerade klienternas användande av sina privata mobiltelefoner samt användande av de surfplattor som hemmet tillhandahåller, men inte någon ordningsregel som specifikt reglerade klienternas möjlighet att använda egen dator.

I en kompletterande skrivelse den 28 juni 2022 förde AA fram klagomål mot bl.a. ordningsregeln. [...] T.f. institutionschefen vid hemmet lämnade ett skriftligt svar i ärendet den 1 juli 2022. [...]

Den 7 juli 2022 lämnade AA in en ny skrivelse till hemmet. I skrivelsen uppgav AA bl.a. att han önskade överklaga beslutet den 1 juli 2022 till förvaltningsrätten eftersom han var missnöjd med att han endast tilläts att använda sin dator i den utsträckning som framgick av den framtagna ordningsregeln. [...] Den 7 juli 2022 meddelade hemmet skriftligen att man inte hade för avsikt att skicka AA:s skrivelse till förvaltningsrätten. Sammanfattningsvis anförde hemmet att rätten att använda egen dator följde av den framtagna ordningsregeln och att det inte fanns något beslut om begränsning av elektroniska kommunikationstjänster att överklaga.

Den 12 juli 2022 skickade AA själv in ett överklagande av beslutet den 1 juli 2022 till förvaltningsrätten som samma dag återsände handlingarna till hemmet för vidare handläggning med en tillhörande upplysning om att besvärshandlingarna inkommit till domstolen istället för till den myndighet som meddelat det överklagade beslutet. Någon åtgärd vidtogs emellertid inte i ärendet förrän den 5 oktober 2022 ...

I en skrivelse daterad den 9 augusti 2022 begärde AA att han skulle få använda sin dator i större utsträckning än vad aktuell ordningsregel medgav. [...] Den 10 augusti 2022 ändrade institutionschefen vid hemmet de ordningsregler som reglerade klienternas användande av sina privata mobiltelefoner till att avse också användandet av egen dator. Sedan dess har alltså klienterna vid hemmet fått använda sin egen dator i samma utsträckning som de tilläts att använda sina egna telefoner, dvs. mellan kl. 8.30 och kl. 19.30 samtliga dagar.

Den 5 oktober 2022 gjorde hemmet en s.k. rättidsprövning av AA:s överklagande av den 12 juli 2022 och lämnade därefter över handlingarna till Förvaltningsrätten i Göteborg. Domstolen, som inte prövade överklagandet, ansåg att ordningsregeln inte var överklagbar (Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 16 november 2022 i mål nr 11211-22).

Beslutet om omhändertagande av AA:s dator har inte till någon del upphävts.

SiS redogjorde därefter för den rättsliga regleringen och uppgav bl.a. följande i fråga om den bedömning som myndigheten gjort.

Hantering av frågor om AA:s tillgång till personliga tillhörigheter och beslut om att omhänderta en dator för att kunna genomföra en visitation

En viktig utgångspunkt är att den som är intagen för vård enligt LVM på ett LVM-hem inte på grund av detta är fråntagen sin rätt att själv inneha och förfoga över sin egendom. Av 31 § LVM följer endast att viss egendom är förbjuden för den enskilde att inneha på hemmet och att sådan egendom ska omhändertas om den påträffas. Utgångspunkten är alltså att en intagen får inneha egendom i hemmet men med de undantag som räknas upp i bestämmelsen. Ett omhändertagande av egendom enligt bestämmelsen ska föregås av en bedömning i det enskilda fallet.

Enligt andra meningen i 31 § LVM får den intagne inte inneha något ”annat” som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har utvidgats i praxis till att avse en mängd olika föremål. När bestämmelsen i 33 § LVM infördes om att vägra eller begränsa rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster anförde regeringen att teknisk utrustning, t.ex. mobiltelefoner och datorer, som möjliggör elektronisk kommunikation kan omhändertas med stöd av bestämmelsen (prop. 2017/18:169 s. 61 och 62).

Vid SiS LVM-hem vårdas enskilda med omfattande behov av vård för sitt missbruk. Det är viktigt att SiS så långt det är möjligt kan garantera en drogfri och säker miljö för de som vårdas vid hemmet och för personalen. Det förekommer att narkotika förs in i hemmet genom att den t.ex. göms i elektronisk utrustning, såsom laddare eller hörlurar eller sys in i exempelvis kläder. Viss egendom som är svår att undersöka om den är manipulerad och därmed innehåller något föremål som den intagne enligt 31 § LVM inte får inneha kan enligt SiS mening, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, omhändertas enligt bestämmelsen. [– – –]

I AA:s fall har hemmet i några fall fattat beslut om omhändertagande av AA:s egendom i avvaktan på att egendomen skulle visiteras. Förutsättningarna för att få undersöka egendom i vissa fall finns i bestämmelserna i 32 § LVM om kroppsvisitation och i 32 c § LVM om säkerhetskontroll [*fotnot här utelämnad, JO:s anm.*]. Kontrollen enligt någon av bestämmelserna får bara genomföras för att leta efter föremål som den enskilde enligt 31 § LVM inte får inneha. Om det finns ett beslut om att säkerhetskontroll får genomföras i vissa situationer på hemmet ska det, till skillnad från vad som gäller för en kroppsvisitation, inte fattas individuella beslut. Inom SiS är beslutanderätten ifråga om säkerhetskontroller delegerad till ansvarig verksamhetsdirektör. Något sådant beslut avseende hemmet fanns inte vid tillfället för de aktuella händelserna. Hemmet har inte heller tillgång till utrustning för att genomföra en röntgenundersökning av väskor och andra föremål.

Om det vid en kroppsvisitation eller en säkerhetskontroll påträffas egendom som inte får innehas på hemmet ska den omhändertas enligt bestämmelsen i 31 § LVM. Av dokumentationen ska det framgå vad som har omhändertagits och, om det inte är fråga om föremål som ska förstöras eller säljas, när och hur det ska återlämnas till den enskilde. 31 § LVM reglerar alltså uttömmande i vilka situationer som egendom ska omhändertas. Det finns enligt SiS därför inte stöd att med den bestämmelsen omhänderta egendom i syfte att vid ett senare tillfälle genomföra en visitation av egendomen. Beslut om kroppsvisitation ska enligt SiS som utgångspunkt genomföras i nära anslutning till att beslutet fattats. SiS borde därför ha verkställt beslutet tidigare än vad som skedde och därefter ha fattat beslut om omhändertagande av sådan egendom som påträffades vid undersökningen som den enskilde inte får inneha enligt 31 § LVM. Av beslutet om kroppsvisitation borde det även ha framgått vad undersökningen närmare omfattade.

Vid besöket den 25 juni 2022 överlämnade AA:s anhöriga en dator och hörlurar till AA. Av dokumentationen i AA:s journal framgår att tillhörigheterna omhändertogs i avvaktan på att de skulle visiteras. Visitationen omfattade en yttre undersökning av föremålen. Det immateriella innehållet i datorn kontrollerades alltså inte. Efter visitationen omhändertogs hörlurarna – på nytt – med hänvisning till 31 § LVM men inte datorn. Datorn fick AA endast disponera under tider som hemmet bestämde. Hemmet har inte fattat något formellt beslut om undersökning av tillhörigheterna och vad beslutet grundade sig på. Under vistelsen i hemmet får den enskilde kroppsvisiteras om man misstänker att någon sådan egendom som man inte får ha i hemmet kan påträffas hos honom eller henne. Så kan vara fallet om det hänt något som gör att det kan finnas anledning att anta att den enskilde efter ett besök har fått tag på exempelvis narkotika eller något annat som inte får innehas på hemmet. I utredningen har det inte kommit fram några skäl till varför det kunde misstänkas att AA:s anhöriga förde med sig något otillåtet föremål i datorn eller hörlurarna. De närmare omständigheterna om varför hemmet ansåg att hörlurarna eller datorn kunde störa ordningen vid hemmet har inte heller kommit fram. Även datorn har i praktiken varit omhändertagen efter visitationen eftersom det inte går att tala om någon frivillig förvaring av datorn i detta fall. Mot den angivna bakgrunden framstår det därför som att det inte fanns rättslig grund för åtgärderna. SiS har brustit i tillämpningen av de särskilda befogenheterna.

Särskilt om AA:s tillgång till sin privata dator och hemmets ordningsregler

Den som vårdas i ett LVM-hem har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster i den utsträckning det är lämpligt. Bestämmelsen ger uttryck för en begränsning av den enskildes rättigheter. I förarbetena framhålls att det kan behövas regler på SiS särskilda ungdomshem när det gäller t.ex. tid för användning av elektroniska kommunikationstjänster på motsvarande sätt som gäller vid andra hem för vård eller boende och att detta bör kunna regleras genom ordningsregler. Enligt regeringen gör sig samma skäl för begränsningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster gällande för vuxna klienter som vårdas med stöd av LVM (se prop. 2017/18:169 s. 61 och 62). SiS får alltså ta fram ordningsregler för när elektroniska kommunikationstjänster får användas vid hemmet.

Även när egendom är omhändertagen enligt 31 § LVM kan den intagne få disponera över egendom under viss tid. [...] Egendomen får därefter lämnas tillbaka. På samma sätt kan utrustning för elektronisk kommunikation som omhändertagits enligt bestämmelsen i 31 § LVM få disponeras av den enskilde under sådan tid när det enligt hemmets ordningsregler är tillåtet att använda elektroniska kommunikationstjänster. Behov i övrigt av att vägra eller begränsa den enskilde i sin rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster görs utifrån bestämmelsen i 33 a § LVM.

Ordningsregeln i det aktuella fallet innebar att AA fick använda sin egen dator under två timmar någon gång mellan kl. 13–16 måndag till fredag. AA har alltså över huvud taget inte haft möjlighet att använda sin dator övrig tid och under helgdagar. Det har vidare rört sig om en omfattande begränsning i förhållande till befintlig ordningsregel om rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster genom mobiltelefon. Syftet synes inte ha varit att begränsa AA:s möjligheter att använda elektroniska kommunikationstjänster. Att hemmet tillämpade olika ordningsregler för användning av mobiltelefoner och datorer är i detta fall svårförklarligt. Ordningsregeln hade inte heller tagits fram under medverkan av företrädare för de boende (jfr 3 kap 5 § SoF). Regeln ändrades senare. Om hemmet hade gjort bedömningen att AA av vård- eller ordningsskäl behövde begränsas i sin rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster genom användning av dator skulle ett beslut om det ha fattats efter överväganden i det enskilda fallet i enlighet med bestämmelsen i 33 § och proportionalitetsprincipen i 36 a § LVM. Ett sådant beslut hade varit möjligt för AA att överklaga (44 § första stycket 2 LVM). Utrustningen som möjliggjorde kommunikationen kunde

då ha omhändertagits enligt 31 § LVM. Det har inte heller kommit fram något annat skäl till att AA behövde begränsas i sin rätt att använda sin dator och att det därför funnits skäl att omhänderta egendomen enligt 31 § LVM.

Begränsningen av AA:s rätt att använda sin dator och omhändertagandet av densamma har därmed saknat laglig grund.

Hanteringen av AA:s överklagande

SiS gav AA ett skriftligt besked om att ordningsregeln som beslutades den 27 juni 2022 inte var möjlig för honom att överklaga. I aktuell situation borde SiS emellertid, oavsett uppfattning i den frågan, inte gjort något annat än att pröva om överklagandet getts in i rätt tid och därefter skyndsamt ha överlämnat överklagandet till förvaltningsrätten. Även när förvaltningsrätten skickade de av AA till domstolen inskickade besvärshandlingarna till hemmet för vidare handläggning borde SiS naturligtvis ha rättidsprövat handlingarna och överlämnat dem till förvaltningsrätten. SiS hantering har fördröjt möjligheten för AA att få domstolens prövning i saken.

Vård vid läsbar enhet

AA har i sin anmälan till JO fört fram klagomål mot beslutet om vård vid läsbar enhet och hur SiS löpande har hanterat den frågan. Beträffande beslutet om vård vid läsbar enhet den 7 juni 2022 har han bl.a. anført att någon egentlig bedömning i den frågan inte gjordes i hans fall. Utredningen visar att beslutet fattats utifrån att hemmet bedömde att det fanns en risk för att AA skulle avvika från hemmet. Det är dock en brist att inte den närmare omständigheten att AA hade undanhållit sig vården redovisades i beslutet eftersom hemmet lagt den till grund för bedömningen av att det fanns en risk för att AA skulle avvika från vården. Av dokumentationen framgår inte heller vilka mindre ingripande åtgärder som hade prövats eller övervägts. I övrigt har det inte framkommit något kring SiS hantering av frågan om vård vid läsbar enhet som tyder på att SiS inte hanterat ärendet på ett tillfredsställande sätt under den period sådan vård varit aktuell.

Hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal

JO har ombett SiS att särskilt ge sin syn på hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal. Frågor som anknyter till den saken har även berörts ovan men det finns också skäl att göra några mer allmänna uttalanden kring hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal.

Vid genomgången av journalen har uppmärksammats att den, främst när det gäller beslutsfattande, är ostrukturerad och inte ordnad på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärendet (jfr 4 kap. 7 § SOSFS 2014:5). Journalen innehåller också flera felregistreringar, t.ex. kring hur och när omhändertagandebeslut verkställts. Åtgärder som har vidtagits vid handläggning av ärendet har i flera fall inte heller utan oskäligt dröjsmål dokumenterats i journalen (jfr 4 kap. 9 § första och andra stycket SOSFS 2014:5). Det kan i det sammanhanget konstateras att åtgärder som vidtagits vid handläggningen i några fall registrerats långt efter det att själva åtgärden (som registreringen avser) de facto ägt rum.

Genomgången av journalen och de enskilda besluten om tvångsåtgärder har även visat att SiS åsidosatt grundläggande förvaltningsrättsliga krav vid handläggningen, t.ex. de som gäller kommunikation inför beslut. Genomgången har också visat att SiS i flera fall brustit i motiveringen av beslut som rör de tvångsåtgärder som vidtagits. Omständigheterna som ligger till grund för besluten har i flera fall inte utvecklats tillräckligt för att en bedömning ska kunna göras huruvida dessa möter rekvisiten i de respektive bestämmelser som tillämpats. Proportionalitetsbedömningar i de fall sådana ska göras saknas genomgående.

Planerade åtgärder

Hemmet har informerats om vad som uppmärksammats vid granskningen och det att det som kommit fram har visat på ett behov av att övergripande öka kunskaperna om tillämpningen av de särskilda befogenheterna och de tillhörande dokumentationskraven samt grundläggande förvaltningsrättsliga krav på handläggningen i ärenden som rör de särskilda befogenheterna. Hemmet har särskilt efterfrågat vägledning i hur bestämmelserna i 31 och 33 §§ LVM ska tillämpas och hur sistnämnda bestämmelse förhåller sig till frågan om vad som är möjligt att reglera i ordningsregler. Granskningen har enligt hemmet slutligen visat på ett behov att se över organisationen kring bemanning i verksamheten.

Den 12–13 december 2022 ska en jurist vid SiS verksamhetskontor missbruksvård hålla i en utbildning för samtliga medarbetare vid hemmet. Utbildningsdagarna kommer att ägnas åt de särskilda befogenheterna, inbegripet de dokumentationskrav som följer av dessa bestämmelser och grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Hemmet har fått i särskilt uppdrag att i sin verksamhetsplan för 2023 arbeta med och noga följa tillämpningen av de särskilda befogenheterna. Under 2023 kommer även rättsavdelningen att följa upp tillämpningen av beslut som hemmet fattat kring de särskilda befogenheterna.

AA fick därefter tillfälle att kommentera yttrandet. JO begärde även in handlingar i ärendet från SiS.

Bedömning**Granskningens inriktning**

Vid tidpunkten för anmälan vårdades AA med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, vid LVM-hemmet Rällsögården.

AA har klagat på flera beslut och andra åtgärder som LVM-hemmet vidtog under hans vistelse i hemmet. Jag har riktat in min granskning på det som AA har uppgett om beslutet att han skulle beredas vård vid en låsbar enhet och LVM-hemmets hantering av hans önskemål om att få använda sin dator. Därutöver har jag granskat LVM-hemmets handläggning av AA:s överklagande och dokumentationen i journalen.

Beslutet om vård vid låsbar enhet

I samband med att AA kom till Rällsögården fattade den tillförordnade institutionschefen ett beslut om att han skulle beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar. En intagen får beredas vård vid en sådan enhet om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården (34 § andra stycket LVM).

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet i formellt hänseende. Det innebär bl.a. att JO normalt inte uttalar sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. Jag avser därför inte att uttala mig om den bedömning som gjordes om att AA skulle beredas vård vid en låsbar enhet. Däremot vill jag understryka att vård vid låsbar enhet är en tvångsåtgärd som endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga ska de användas. (Se 36 a § LVM.)

Beslut om vård vid låsbar enhet får givetvis inte fattas slentrianmässigt och det ska alltid göras en bedömning i det enskilda fallet.

AA har klagat på beslutets utformning och bl.a. uppgett att någon egentlig bedömning aldrig gjordes. I beslutet anges att AA bedömdes ha behov av vård vid en låsbar enhet för att förhindra att han avviker och återfaller i missbruk. Varför LVM-hemmet kom till den slutsatsen framgår däremot inte.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska som huvudregel innehålla en klagörande motivering. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). Kravet på att en motivering ska vara klagörande innebär att en part ska ges en möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet (prop. 2016/17:180 s. 320).

Vård vid en låsbar enhet utgör ett ingrepp i den intagnes fri- och rättigheter. Kraven på rättssäkerhet är särskilt högt ställda vid sådana beslut och det är därmed av yttersta vikt att det går att utläsa vilka skäl som legat till grund för bedömningen. Beslutet att bereda AA vård vid en låsbar enhet innehåller dock endast en standardmotivering och det går inte att förstå hur hemmet resonerade i AA:s fall. Av motiveringen framgår inte heller att hemmet har prövat om beslutet att vårda AA vid en låsbar enhet stod i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Jag noterar även att hemmet endast har hänvisat till 34 § LVM och inte till proportionalitetsregeln i 36 a § LVM. Någon bedömning av åtgärdens proportionalitet tycks därmed inte ha gjorts. Det är en allvarlig brist.

Åtgärden att omhänderta AA:s dator för att vid ett senare tillfälle visitera den

Efter att AA:s anhöriga hade lämnat in bl.a. hans dator fattade den tillförordnade institutionschefen ett beslut om att den skulle omhändertas. Av beslutet framgår att datorn behövde visiteras innan den kunde återlämnas till AA. Det dröjde två dagar innan visitationen genomfördes. Datorn återlämnades därefter till AA som fick disponera den i enlighet med den ordningsregel som hemmet hade tagit fram (se nedan).

En intagen vid ett LVM-hem får inte inneha viss egendom. Det gäller bl.a. alkoholhaltiga drycker och narkotika samt annan egendom som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas ska den omhändertas (31 § LVM).

Om det behövs får den som vårdas enligt LVM kroppsvisiteras, bl.a. om det under vistelsen i hemmet uppkommer misstanke om att otillåten egendom ska påträffas hos honom eller henne (32 § första stycket LVM). Med kroppsvisitation avses undersökning av någons kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (prop. 2017/18:169 s. 44).

Av SiS yttrande framgår att visitationen syftade till att undersöka om datorn hade manipulerats på något sätt eller innehöll narkotika. Om egendom som en intagen inte får inneha påträffas, t.ex. vid en kroppsvisitation, ska den omhändertas. Det finns däremot inte något rättsligt stöd för att omhänderta egendom om avsikten är att först vid ett senare tillfälle undersöka om den är otillåten. LVM-hemmet saknade därmed fog för beslutet att omhänderta AA:s dator. Av utredningen framgår även att datorn visiterades utan att det fattades något beslut om kroppsvisitation med tillämpning av 32 § LVM och det fanns inte heller i övrigt stöd i lag för att genomföra åtgärden.

Det som kommit fram om LVM-hemmets hantering av AA:s dator tyder på att det finns behov av att höja personalens kompetens om SiS särskilda befogenheter. Intagna får inte riskera att utsättas för inskränkningar som saknar stöd i lag på grund av okunnighet hos personalen om de regler som styr verksamheten och hur de ska tillämpas. Jag ser med allvar på det inträffade.

LVM-hemmets ordningsregel om användning av egen dator

AA har ifrågasatt LVM-hemmets dåvarande ordningsregel om de intagnas rätt att använda egen dator. Den innebar att det var möjligt att använda en egen bärbar dator två timmar varje helgfri vardag mellan kl. 13.00 och 16.00. Övrig tid skulle datorn förvaras på avdelningsföreståndarens kontor. Som AA påtalar avvek ordningsregeln tydligt från hemmets ordningsregel om användning av mobiltelefon. Av den ordningsregeln följer att de intagna får använda sina mobiltelefoner varje dag mellan kl. 08.30 och 19.30.

SiS har i sitt yttrande pekat på förarbetsuttalanden till stöd för att myndigheten får ta fram ordningsregler för när elektroniska kommunikationstjänster får användas. I dessa förarbeten hänvisas till regleringen i socialtjänstförordningen (2001:937) om ordningsregler i hem för vård eller boende. Där anges att ordningsreglerna ska syfta till att skapa trygghet och säkerhet för alla som vistas på hemmen. De ska utarbetas under medverkan av företrädare för de boende och följas upp regelbundet. Vidare ska de vara tillgängliga och välkända för både boende och personal (3 kap. 5 a § socialtjänstförordningen).

Den aktuella ordningsregeln togs fram i nära anslutning till att AA hade begärt att få använda sin egen dator under vistelsen i LVM-hemmet. Det tycks inte ha funnits ett behov av en sådan ordningsregel tidigare och det är oklart varför hemmet bedömde att det plötsligt uppstod ett problem som behövde lösas med en ordningsregel. Ordningsregeln verkar endast ha berört AA och den innebar en tydlig inskränkning i jämförelse med vad som gäller för mobiltelefoner, inklusive mobiltelefoner med internetuppkoppling. Av SiS yttrande framgår inte heller varför LVM-hemmet bedömde att ordningsregeln behövdes för att skapa trygghet och säkerhet för alla som vistas på hemmet. Mot denna bakgrund bedömer jag att det inte fanns stöd för att genom en allmän ordningsregel begränsa AA:s möjlighet att använda sin dator. Jag noterar även att

ordningsregeln inte hade utarbetats under medverkan av företrädare för de intagna på hemmet.

Det finns skäl att understryka att ordningsregler aldrig får användas som ett alternativ till att fatta beslut om att använda särskilda befogenheter. En av SiS särskilda befogenheter innebär att den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster får vägras eller begränsas, om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet (33 a § första stycket LVM). När hemmet överväger om det finns skäl att fatta ett sådant beslut ska den ovannämnda proportionalitetsregeln tillämpas (36 a § LVM). Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster får gälla i högst 14 dagar (33 a § andra stycket LVM). Vidare kan ett sådant beslut överklagas (44 § första stycket 2 LVM).

Det är oklart om LVM-hemmets syfte med ordningsregeln var att begränsa AA:s rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. I yttrandet har SiS uppgett att det inte har kommit fram något skäl till att han behövde begränsas i sin rätt att använda sin dator. Även om det inte fanns grund för att fatta ett beslut om begränsning av elektroniska kommunikationsmedel med stöd av 33 a § första stycket LVM, vill jag lyfta fram att ett sådant beslut hade varit förenat med vissa rättssäkerhetsgarantier. Beslutet hade t.ex. varit tidsbegränsat och överklagbart. Dessa rättssäkerhetsgarantier gick AA miste om när hemmet i stället reglerade hans möjlighet att använda sin dator genom en allmän ordningsregel. Det som kommit fram synliggör vikten av att ordningsregler inte används i situationer som är avsedda att hanteras genom beslut om att använda särskilda befogenheter.

I yttrandet anges att LVM-hemmet Rällsögården har efterfrågat vägledning om vad som kan regleras genom ordningsregler. Jag förutsätter att SiS följer upp hur LVM-hemmen använder ordningsregler och ger hemmen det stöd som de efterfrågar.

Handläggningen av AA:s överklagande

Som redovisas i SiS yttrande överklagade AA den nu aktuella ordningsregeln. Ett överklagande ska ges in till beslutsmyndigheten som prövar om det har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten besluta att det ska avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska myndigheten skyndsamt överlämna det till överinstansen. Det är överinstansen som prövar om ett överklagande ska avvisas på någon annan grund (43 och 45–47 §§ förvaltningslagen).

LVM-hemmet avstod inledningsvis från att lämna över AA:s överklagande till förvaltningsrätten med hänvisning till att det inte fanns något beslut om begränsning av elektroniska kommunikationstjänster att överklaga. Av de ovannämnda bestämmelserna framgår att beslutsmyndigheten endast ska pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett överklagande ska kunna tas upp till prövning i sak

prövas av domstol och inte av beslutsmyndigheten. (Se t.ex. JO 2004/05 s. 373 och JO:s beslut den 2 oktober 2014, dnr 5335-2013.)

AA gav in sitt överklagande den 7 juli 2022. Först efter cirka tre månader, den 5 oktober 2022, gjorde LVM-hemmet en rättidsprövning och överlämnade överklagandet till förvaltningsrätten. Den bristfälliga handläggningen innebar att AA inte fick en domstolsprövning av ordningsregelns överklagbarhet inom en rimlig tid. Det är inte godtagbart.

Dokumentation

Genomgången av AA:s journal visar på omfattande dokumentationsbrister. Det finns inte skäl för mig att här upprepa hela den redogörelse för iakttagna felaktigheter som SiS har redovisat i sitt yttrande. Jag vill dock framhålla att dokumentationsskyldigheten är viktig och att den tillgodoser olika syften. Dokumentationen skapar t.ex. förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen av sitt ärende. Vidare möjliggör korrekt dokumentation en framtida intern eller extern granskning av handläggningen. SiS behöver säkerställa att LVM-hemmets dokumentation lever upp till de krav som ställs.

Slutsatser

Vid min granskning av detta ärende har jag uppmärksammat en rad fel och brister. En intagen får aldrig utsättas för inskränkningar som saknar stöd i lag, och därför ser jag med särskilt allvar på att LVM-hemmet har brutit vid sin användning av särskilt reglerade befogenheter i LVM. Vidare har LVM-hemmets ordningsregel inneburit en otillåten begränsning av AA:s möjlighet att använda sin dator. LVM-hemmet har även åsidosatt grundläggande förvaltningsrättsliga regler om motivering av beslut och handläggning av överklaganden. Till detta kommer att dokumentationen i AA:s journal är undermålig.

Med hänsyn till omfattningen av de fel och brister som jag har redovisat förtjänar LVM-hemmet Rällsögården allvarlig kritik. Vid upprepade tillfällen har jag framhållit att SiS måste säkerställa att personalen har den kunskap som krävs för att kunna tillämpa regelverket på ett rättssäkert sätt. Jag förutsätter att behovet av utbildning och andra insatser löpande följs upp av SiS.

Det AA har fört fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Rättssakkunniga Clara Ljunggren har föredragit ärendet och byråchefen Anna Flodin har deltagit i beredningen.