

Fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem

I en skrivelse till Statens institutionsstyrelse (SiS), tillsynsenheten, anförde AA, som arbetade som jourtillsyningsman vid Råby ungdomshem, att det vid återkommande diskussioner vid hemmet förekommit olika uppfattningar om vad som är att betrakta som avskiljning och huruvida lagen ger utrymme för ”vistelse i rum för särskild tillsyn”. Hon begärde därför svar på följande frågor.

1. Finns det i lagen något som stödjer den här formen av avskiljande från de övriga vid hemmet utan tidsbegränsning?
2. På vem faller ansvaret om detta är ett felaktigt förfarande?
3. Får avskiljningsmöjligheten användas i korrektionssyfte?

I sin skrivelse till SiS redogjorde AA för handläggningen vid Råby ungdomshem av frågor beträffande två intagna, BB, född 1981, och CC, född 1982.

I ett svar på AA:s skrivelse anförde dåvarande chefsjuristen vid SiS, DD, bl.a. följande.

Svaret på Din första fråga (1) är följande. För att det skall vara fråga om en avskiljning enligt 27 § SoF krävs det bl.a. att en klient hålls ”avskild från de övriga vid hemmet”. Enligt SiS mening ingår bland ”de övriga vid hemmet” såväl institutionens personal som intagna klienter. Om en klient är inlåst tillsammans med institutionens personal, är det alltså enligt SiS mening inte fråga om en avskiljning enligt 27 § SoF. När det gäller andra inskränkningar i klientens rörelsefrihet än en avskiljning enligt 27 § SoF, finns stöd för åtgärderna bl.a. i 15 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som medger att klienten hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras eller som behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

När det gäller Din andra fråga (2), är svaret beroende på vilket slags ansvar Du menar. Institutionschefen har i förhållande till huvudkontoret ansvar bl.a. för att verksamheten på institutionen följer gällande författningar.

Svaret på Din tredje fråga (3) är att avskiljning enligt 27 § SoF – eller för den delen andra tvångsbefogenheter – inte får användas i syfte att bestraffa klienter; en annan sak är att klienten oavsett det verkliga syftet kan uppfatta åtgärden som en bestraffning. Författningstexten i 27 § SoF antyder att syftet med avskiljningen skall vara att upprätthålla säkerheten och ordningen vid institutionen.

I en anmälan till JO begärde AA att JO skulle utreda hur BB och CC behandlats vid Råby ungdomshem, särskilt när det gällde frågan om avskiljning. Hon anförde därvid synpunkter på det svar hon fått från SiS och pekade på vissa följdfrågor som svaret enligt hennes mening medförde.

Till sin anmälan fogade AA bl.a. utdrag ur Råby ungdomshems journaler beträffande BB och CC.

Efter remiss anförde institutionschefen EE, Råby ungdomshem, följande.

Akutavdelningen Onsjö har sju platser. En av platserna vid avdelningen finns på den s k "Vingen" (se bil ritning) (här utelämnad; JO:s anmärkning). Där bor man vanligtvis ensam. Denna boendeenhet ligger i anslutning till det mera traditionella avskiljningsrummet samt vägg i vägg med avdelningens jourrum. I denna sjunde placeringsmöjlighet finns ytterligare ett vistelserum med sittgrupp, tillgång till TV samt en liten hall i anslutning till dusch och toalett. Enheten har två utgångar, som hålls låsta när det inte finns någon personal tillsammans med eleven eller när personalexpeditionen är obemannad. En utgång leder till avdelningens motionsrum och den andra till en inhägnad utemiljö. Denna del av byggnaden bildar en egen enhet, som möjliggör placering och boende för en elev samt en avskiljningsplats i särskilt avskiljningsrum med celldörr.

Numera betonas behandlingsuppdraget i större omfattning och bevakning och tillsyn har blivit en mera kompletterande del i vårarbetet. Genom en hög personaltäthet och få elevplatser på varje enhet (sju platser på Onsjögården) har vården ändrat karaktär under senare år. Från en tämligen traditionell institutionsvård med vård och behandling i grupp, har utvecklingen numera gått mot en mera individuellt och personligt inriktad profilering.

Denna breddning och fördjupning av vården har möjliggjort mera individuellt inriktade insatser och boende i små enheter. Den traditionella institutionsmiljön har visat sig ha vissa destruktiva inslag, varför det har betytt en kvalitetshöjning med en högre grad av individanpassning. Genom ungdomarnas ofta olika mogenhetsnivå, intressen och behov blir vissa aktiviteter och behandlingsinsatser olämpliga att bedriva i grupp. I exempelvis situationer med konfrontationer och låsta lägen, som leder till aggressivitet och utagerande, är det ofta lämpligare med individuella lösningar med en prägel av varsamhet och mjukhet. Inte minst har detta möjliggjort ett undvikande av avskiljning enl 27 § SoF. Med hög stress- och frustrationskänslighet hos ungdomarna och svårigheter att anpassa sig till gruppen och ett acceptabelt grupp beteende krävs stor smidighet och följsamhet hos personalen för undvikande av våldsincidenter.

Av ovanstående skäl avstår vi ofta från placering i den traditionella avskiljningsmodellen och väljer istället en lugnare mera varm och värdig boendemiljö inom de nödvändiga slutna ramarna. Vi ser det som en bra utveckling att kunna "sektionera" vistelsen i den här formen av kollektivt boende.

På en låsbar enhet på ett särskilt ungdomshem förekommer ofta hot och hotfullhet, som leder till periodvis tämligen frekventa våldsincidenter (slag, sparkar, hotfullt språk, vägran etc).

Att spela ut personal mot varandra är inte ovanligt. Eleverna försöker på olika sätt driva sina intressen om förmåner och fördelar. Viss personal kan då ofta bli dom man konfronterar mot medan andra blir de som får "förstå", trösta, uppmuntra etc.

Skäl och motivering till individuella placeringar i aktuella ärenden:

1. BB

Med ett aktivt missbruk och stora svårigheter att fungera på ett socialt acceptabelt sätt, med bl a ett oprovocerat överfall mot personal, befann sig BB i en svår situation. Lättirriterad och med en instabilitet i uppträdande och humör var vistelsen i gruppen och på avdelningen tillsammans med de övriga eleverna svår att hantera. Vistelsemiljön var både olämplig och påfrestande för BB och övriga gruppen. Det bedömdes som lämpligt att BB placerades på "Vingen" med personalkontakter och regelbunden tillsyn samt i detta skede begränsade kontakter med övriga elevgruppen.

"Vingen" möjliggör en uppdelning av avdelningen och elevgruppen i två delar. Båda formerna sker enligt samma villkor. Genom avsaknaden av den övriga elevgruppen blir den ensamplacerade eleven i höge grad hänvisad till personalkontakter. Regelbundet varje timma har alltså BB erbjudits möjlighet till utevistelse. Även andra aktiviteter i form av samtal, bordtennis, andra fysiska aktiviteter, tillgång till dator etc på eller utanför avdelningen har ägt rum i den omfattning önskemål funnits eller på annat sätt varit lämpliga.

2. CC

Onsjögården är en akutavdelning och tar emot både flickor och pojkar. Det är inte tillåtet för ungdomarna att utveckla sexuella relationer. Personaltätheten betraktas som tillräcklig för att ha kontroll över situationen och en god tillsyn.

I en situation där CC utövade olämpliga påtryckningar på avdelningens kvinnliga elever och utsatte dem för sexuella närmanden på olika sätt och med verbala hot, placerades han på "Vingen". Kontakten med gruppen och deltagande i gruppaktiviteter, skedde därefter i begränsad omfattning och mera kontrollerat. CC har deltagit i aktiviteter tillsammans med övriga pojkar på avdelningen och därför inte enbart varit hänvisad till "Vingen". Även i hans fall har tillämpats möjligheten till utevistelse varje timma eller annan möjlig eller lämplig aktivitet, vårdinsats eller liknande på samma sätt som ovan.

I anmälan framställda placeringstider är korrekta.

Eftersom vi anser att den del av avdelningen som kallas "Vingen" är en del av avdelningen, betraktar vi inte en placering där som en avskiljning även om dörrarna dit tidvis är låsta. Under nattetid exempelvis med endast en vakande personal är dörrarna till elevboendet låsta. Det betyder att en av avdelningens sju elever bor i en egen enhet, som är avskild från övriga elevgruppen.

Ovanstående elever har inte hållits avskilda på ett sådant sätt som avses i 27 § SoF utöver de tillfällen när sådana beslut har fattats. Begränsningen av kontakten med övriga elever har skett av behandlingsskäl och placeringen på den del av avdelningen som utgör "Vingen" har inneburit utökade och mera frekventa personalkontakter och aktiviteter tillsammans med personal. Även om de individuella placeringarna inte alltid har varit i överensstämmelse med elevernas önskemål, så har de av behandlingsskäl varit nödvändiga och lämpliga utifrån de aktuella akuta situationerna och i avvaktan på de senare genomförda omplaceringarna. Det kan därför inte sägas ha förekommit vistelser på felaktiga eller ogiltiga grunder.

Yttrande inhämtades från SiS. I ett yttrande, som beslutades av generaldirektören FF, anfördes följande.

Efter det att SiS tog över de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen i april 1994 uppmärksammades det ganska tidigt att man på vissa särskilda ungdomshem hade för vana att på nätterna låsa dörrarna till rummen så att klienterna var inlåsta en och en om nätterna. Från huvudkontorets sida påtalades bestämt att detta var att anse som en avskiljning utan grund och att förfarandet måste upphöra. Detta skedde också på de aktuella institutionerna. Huvudkontorets agerande uppmärksammades av institutionscheferna och blev föremål för diskussioner mellan dem.

På senare tid har huvudkontoret genom egen tillsyn och påtalande från bl.a. AA uppmärksammat att det bland institutionerna kan finnas viss osäkerhet kring tolkningen och tillämpningen av bestämmelsen om s.k. avskiljning i 27 § socialtjänstförordningen. Det gäller bl.a. frågan om när en klient kan anses "hållas avskild från de övriga vid hemmet" enligt bestämmelsen. Huvudkontoret började därför genast ett arbete med att ta fram råd och riktlinjer rörande avskiljning och att planera för en fördjupad uppföljning av avskiljningarna. Innan arbetet med råden och riktlinjerna hunnit slutföras blev det känt att JO skulle ta upp nu aktuellt ärende till behandling och troligen komma med ett vägledande yttrande. SiS avvaktar därför tills vidare med utfärdandet av råden och riktlinjerna.

Ett utkast till råd och riktlinjer om avskiljningar bifogas och återopas som myndighetens ståndpunkt i ärendet hos JO. SiS anser således att det i de aktuella fallen av placering på Vingen varit fråga om avskiljning enligt 27 § socialtjänstförordningen i den utsträckning respektive klient utan eget önskemål varit inlåst ensam för annat än korta perioder av praktiska skäl.

I det utkast till råd och riktlinjer beträffande avskiljning, som fogades till remissvaret, anfördes bl.a. följande.

Enligt författningstexten innebär en avskiljning att klienten hålls "avskild från de övriga vid hemmet". Flera klienter som vistas inlåsta tillsammans i samma utrymmen är således inte utsatta för avskiljning, även om det inte finns någon personal inlåst tillsammans med dem. Enligt SiS mening är den klient som vistas inlåst tillsammans med bara personal vid institutionen inte heller utsatt för en avskiljning. I begreppet "de övriga vid hemmet" ingår alltså enligt SiS mening institutionens personal och klienter.

Det har sedan mycket lång tid tillbaka förekommit inom framför allt ungdomsvården att en klient med alldeles speciella behov – t.ex. en klient som är extremt våldsam eller benägen att döda eller skada sig själv – får under en period vistas med enbart personal i t.ex. en avskild och låst del av institutionen. Enligt SiS mening innebär det förfaringsättet inte avskiljning så länge klienten inte är inlåst ensam i utrymmena. Det bör betonas att personal måste vara inlåst tillsammans med klienten under i princip hela tiden, t.ex. även nattetid. Att den medföljande personalen låser om sig vid t.ex. kortare toalettbesök får av praktiska skäl anses tillåtet, även om klienten då i någon mening blir lämnad inlåst ensam utanför toalettdörren.

Att en klient är inlåst med en lärare för specialundervisning utgör enligt SiS mening inte avskiljning.

Att varje klient har sitt eget bostadsrum och skall vistas ensam där under nattetid innebär enligt SiS mening inte avskiljning så länge klienten inte är (av personalen) inlåst ensam.

AA yttrade sig över remissvaren från Råby ungdomshem och SiS.

I ett beslut den 31 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall göras i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om att bereda en ung person vård utan samtycke. Regler härom finns i första hand i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Sådan vård kan enligt 3 § LVU bli aktuell bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem. Behovet av sådana hem skall tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Styrelsen leder och har tillsyn över verksamheten vid hemmen.

Om någon vårdas på en grund som anges i 3 § LVU och vistas i ett särskilt ungdomshem, får han, enligt 15 § LVU, hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas och personalens säkerhet. I 15 a–15 c §§ LVU finns preciserade bestämmelser rörande bl.a. den intagnes rätt att ringa och ta emot telefonsamtal och ta emot besök (15 a §), förutsättningarna för att bereda den intagne vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (15 b §) och i vilka fall en intagen får hållas avskild från de övriga vid hemmet (15 c §).

Bestämmelsen i 15 § LVU motsvarar vad som föreskrevs i 13 § i 1980 års LVU-lagstiftning. Vid tillkomsten av den bestämmelsen anförde föredragande statsrådet bl.a. följande när det gällde isolering/vård i avskildhet (prop. 1979/80:1 Del A s. 598).

Lagen innehåller inga närmare bestämmelser om hur vården i dessa fall skall genomföras. Vården får utformas utifrån den unges behov i varje särskilt fall. Det är emellertid nödvändigt att i ett par hänseenden begränsa den kompetens som skall tillkomma nämnden. Sålunda bör i princip isolering inte få förekomma under vården. Att en isolering kan få skadliga verkningar för den unge är numera allmänt erkänt. En annan sak är att det kan vara nödvändigt att i vissa extrema situationer – t.ex. när den unge under akut påverkan av alkohol eller narkotika eller av annan orsak är starkt ”utagerande” – under kortare tid hålla den unge avskild från övriga vårdbehövande. Han bör emellertid i sådant fall stå under ständig uppsikt av vårdpersonalen. Dessa begränsningar i de befogenheter som ges nämnden i denna paragraf bör tas in i verkställighetsföreskrifter.

En bestämmelse om vård i avskildhet infördes i 27 § i den tidigare socialtjänstförordningen (1981:750). Där föreskrevs följande.

Om det är särskilt påkallat på grund av att den intagne uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han inte kan hållas till ordningen, får han hållas avskild från de övriga vid hemmet under förutsättning att han står under fortlöpande uppsikt av personalen. Han får dock inte hållas i sådan avskildhet längre tid än vad som är oundgängligen nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd.

Är den intagne under 15 år skall läkare skyndsamt yttra sig om varje åtgärd som vidtas enligt första stycket. Om läkaren begär det skall åtgärden genast avbrytas.

Genom en ändring i LVU, som trädde i kraft den 1 januari 2002, överfördes bestämmelsen i 27 § socialtjänstförordningen med vissa redaktionella justeringar av författningstexten till 15 c § LVU. Någon ändring av bestämmelsen i sak var inte avsedd. Skälet till att bestämmelsen om vård i avskildhet fördes in i LVU var att ett avskiljande ansågs utgöra en sådan inskränkning i den enskildes frihet att den borde regleras i lag (prop. 2000/01:80 s. 121 f.).

Bedömning

I LVU eller den tidigare socialtjänstförordningen ges inte någon närmare vägledning när det gäller att avgöra vad som vid vård enligt LVU avses med begreppet ”hållas avskild från de övriga vid hemmet”. SiS har i sitt yttrande anfört att det inte torde vara fråga om en avskiljning om den intagne är placerad tillsammans med personal. SiS har härvid åberopat vad som har anförts i ett utkast till nya riktlinjer för avskiljning (ett utdrag ur utkastet återges ovan i anslutning till redovisningen av SiS:s remissvar). SiS ståndpunkt synes inte vara invändningsfri. Enligt min uppfattning ligger det närmare till hands att tolka uttrycket ”de övriga vid hemmet” i den aktuella bestämmelsen på så sätt att det avser de övriga intagna. Att bestämmelsen skall tolkas på det sättet torde för övrigt ha varit lagstiftarens avsikt. I denna del kan jag, utöver det tidigare citerade uttalandet ur proposition 1979/80:1 Del A, hänvisa till vad som anfördes i propositionen vid tillkomsten av 15 c § LVU (prop. 2000/01:80 s. 122). Där redogjordes för ”... möjligheten till inlåsning samt isolering från de övriga intagna ...”. Beträffande tillämpningen av äldre bestämmelser kan jag hänvisa till Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd, LVU, 1981:2 s. 129. En jämförelse kan göras med vad som gäller avskiljning vid ett s.k. LVM-hem. Bestämmelsen om vård i avskildhet vid ett sådant hem är utformad på samma sätt som bestämmelsen om avskiljning i LVU. Vid tillkomsten av 1981 års lagstiftning om vård av missbrukare i vissa fall diskuterades möjligheten till isolering av en missbrukare. Föredragande statsrådet anförde i propositionen till lagstiftningen bl.a. att om en intagen uppträdde våldsamt fanns det möjlighet att ”... hålla honom avskild från de andra intagna ...” (prop. 1981/82:8 s. 96). Att bestämmelsen skall tolkas på det sätt jag nu har angett synes också ha förutsatts i litteraturen (se Bramstång, Sociallagstiftningen s. 445 och Norström/Thunved, Nya sociallagarna, 15 uppl. s. 275).

Vad härefter gäller innebörden i detta sammanhang av begreppet ”avskild” får anses stå klart att om den enskilde väljer att själv låsa dörren till sitt rum är det inte fråga om att han eller hon är avskild i den mening som här är i fråga; för att en intagen skall anses avskild måste förutsättas att det sker genom en åtgärd från hemmets sida. Att en intagen hålls instängd ensam i ett särskilt rum eller dörren till hans eget rum låses av personal utgör typiska fall av avskiljning. Man torde dock kunna bortse från de fall då en dörr av rent praktiska skäl hålls låst en kortare tid. Enbart det förhållandet att en intagen placeras i ett rum som är beläget i en annan del av en byggnad än de övriga intagnas rum behöver givetvis inte innebära att det är fråga om en avskiljning. Om den enskilde genom en sådan placering hindras från att ha kontakt med de övriga intagna är det dock enligt min mening fråga om vård i avskildhet. Inte heller den situationen att den intagne under kortare tid vistas tillsammans med enbart personal behöver utgöra avskiljning, t.ex. när den intagne får enskild undervisning av en lärare i en särskild lokal.

Det kan inte uteslutas att det finns fall när en intagen måste kunna ”avskiljas” från de övriga intagna utan att omständigheterna är sådana som anges i 15 c § LVU. Jag avser då närmast situationer när brottsbalkens bestämmelser om nöd kan bli tillämpliga, som t.ex. när en intagen, utan att i egentlig mening uppträda våldsamt och störa ordningen, likväl ger uttryck för ett allvarligt destruktivt beteende i form

av ett akut självmordshot. Till undvikande av missförstånd vill jag påpeka att dessa fall ligger utanför vad som nu är föremål för prövning.

När det gäller de två fall som aktualiserats i det förevarande ärendet framgår av utredningen att de båda ynglingarna har placerats på den s.k. Vingen. Enligt remissvaret från Råby ungdomshem har eleverna inte hållits avskilda där av orsaker som avses i bestämmelsen om avskiljning utan begränsningen av kontakterna med andra intagna har styrts av behandlingsskäl. Enligt hemmets uppfattning har det således inte varit fråga om en tillämpning av 15 c § LVU. I praktiken har emellertid BB och CC hindrats från att fritt umgås med de andra intagna. Det har i BB:s och CC:s fall inte varit fråga om en tillfällig åtgärd som föranletts uteslutande av rent praktiska omständigheter. Enligt min mening måste därför BB och CC anses ha varit föremål för vård i avskildhet och detta är fallet oavsett om och i vilken utsträckning personal har funnits hos den intagne. Som framgår av det nyss sagda har BB och CC inte varit avskilda med stöd av 15 c § LVU (förutvarande 27 § socialtjänstförordningen). Det har inte heller funnits stöd i någon annan bestämmelse i LVU eller annan författning för åtgärden. Att BB och CC likväl har hållits avskilda är självfallet inte godtagbart.

SiS yttrande ger vid handen att det vid de särskilda ungdomshemmen har förelegat en delvis felaktig uppfattning om vad som avses med avskiljning. Även SiS:s ståndpunkt, såsom den har kommit till uttryck i remissvaret, visar på den osäkerhet som finns inom organisationen när det gäller vård i avskildhet. Mot bakgrund härav har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken utan låter det bero med den kritik som innefattas i det anförda. Jag utgår dock från att Råby ungdomshem ser över rutinerna för placering av ungdomar på Vingen och att SiS fortsätter sitt arbete för att rätta till eventuella brister i de olika hemmens rutiner när det gäller avskiljning. Det är ett grundläggande krav att alla inskränkningar av de intagnas fri- och rättigheter i olika hänseenden har stöd i lag. Det ligger i sakens natur att det i lagstiftningen inte går att i detaljreglera alla de olika situationer som kan uppstå och hur LVU-hemmet får agera i dessa. Det är rent allmänt angeläget att hemmen inte tillämpar reglerna på sådant sätt att vården bedrivs i en ”gråzon” där det råder osäkerhet om huruvida åtgärderna står i överensstämmelse med lagstiftningen.

Råby ungdomshem har i sitt remissvar påtalat vikten av att det vid hemmen finns möjlighet till differentierade vårdformer. Jag har förståelse för den synpunkten. Huruvida det finns behov av nya eller ändrade regler för att öka möjligheterna till olika individuella anpassningar av vården vid de särskilda ungdomshemmen får det närmast ankomma på SiS att avgöra och jag tar för egen del inte något initiativ i saken.

Jag har funnit skäl att tillställa Socialdepartementet en kopia av detta beslut.