

**Kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för handläggningen av ett ärende enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)**

**Beslutet i korthet:** En förvaltningsdomstols dom, där en ansökan om att en ung kvinna skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM bifölls, saknade ett förordnande om att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Samma dag som domen inkom till Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholm sände en tf enhetschef vid förvaltningen domen till Statens institutionsstyrelse, SiS, som anvisade en plats för kvinnan på LVM-hemmet Rebecka. Samme tf enhetschef begärde därefter biträde av polis för att föra kvinnan till LVM-hemmet. Institutionschefen vid LVM-hemmet beslutade samma dag om inskrivning av kvinnan vid hemmet. Några dagar senare fördes kvinnan till LVM-hemmet och en jourhavande befattningshavare beslutade om intagning av henne vid hemmet. LVM-hemmet Rebecka kritiserades för att AA togs in och mot sin vilja bereddes vård vid LVM-hemmet trots att domen om vård inte var verkställbar.

**Bakgrund**

Under en inspektion av Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 17–20 november 2009 (JO:s dnr 6383-2009) granskade JO bl.a. akten i ett ärende rörande AA angående vård enligt LVM. Vid granskningen framkom bl.a. följande.

Stadsdelsnämnden ansökte den 26 februari 2009 hos dåvarande Länsrätten i Stockholms län, numera Förvaltningsrätten i Stockholm, om att AA skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM. I en dom den 19 mars 2009 biföll länsrätten nämndens ansökan. Länsrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen var således inte verkställbar i denna del.

Domen kom in till stadsdelsförvaltningen den 24 mars 2009. En t.f. enhetschef vid stadsdelsförvaltningen sände samma dag per telefax domen jämte nämndens utredning till SiS, som anvisade en plats för AA på LVM-hemmet Rebecka. T.f. enhetschefen vid stadsdelsförvaltningen begärde därefter biträde av polis, s.k. polishandräckning, för att föra AA till LVM-hemmet ”via St: Görän BAS”. Institutionschefen BB beslutade samma dag om inskrivning av AA vid hemmet.

Den 27 mars 2009 fördes AA till LVM-hemmet och CC, i egenskap av jourhavande befattningshavare, beslutade om intagning av AA vid LVM-hemmet.

AA överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som i dom den 20 maj 2009 fastställde beslutet om tvångsvård. Domen vann laga kraft den 16 juni 2009.

### **Initiativet**

Mot bakgrund av vad som kommit fram om verkställigheten av länsrättens beslut om tvångsvård beslutade dåvarande JO Kerstin André att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 6513-2009).

### **Utredning**

Akterna rörande AA inhämtades från stadsdelsnämnden, SiS och Kammarrätten i Stockholm.

Det som kom fram vid granskningen av akterna gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 16 december 2009 att inleda förundersökning angående sådant brott. Förundersökningen omfattade inledningsvis befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen och SiS. Den 28 april 2010 utvidgades förundersökningen till att avse även tre ledamöter vid Kammarrätten i Stockholm som hade prövat överklagandet av länsrättens dom om vård enligt LVM.

Under förundersökningen hölls förhör med flera befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen, SiS och kammarrätten. När det gäller misstankarna mot befattningshavare vid SiS hölls förhör med institutionschefen BB, som beslutat om inskrivning, och avdelningsansvariga CC, som beslutat om intagning. Båda delgavs misstanke om ansvar för tjänstefel.

Sedan förundersökningen avslutats fann JO André i ett beslut den 2 november 2010 inte skäl att väcka åtal mot vare sig BB eller CC. JO André fann inte heller skäl att väcka åtal mot någon befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen eller kammarrätten. Den fortsatta granskningen ägde rum inom ramen för tre tillsynsärenden som gällde stadsdelsförvaltningen (dnr 6513-2009), SiS (dnr 6484-2010) och kammarrätten (dnr 6485-2010).

SiS anmodades att inkomma med ett yttrande inriktat på förfarandet vid inskrivningen och intagningen av AA vid LVM-hemmet Rebecka.

SiS anförde i ett remissvar som hade beslutats av generaldirektören DD bl.a. följande (de återopade bilagorna är här uteslutna).

#### **Utredning**

SiS har tagit del av i ärendet aktuella förhör med BB och CC. Synpunkter har inhämtats från tf institutionschefen Raoul Svensson vid SiS LVM-hem Rebecka och Placeringsenheten vid SiS huvudkontor. Därutöver har SiS tagit del av utdrag från myndighetens klientadministrativa system, KIA, avseende AA samt Placeringsenhetens akt avseende AA.

### Yttrande

Den 24 mars 2009 inkom en ansökan till SiS om plats för AA från Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms stad (stadsdelsnämnden). Stadsdelsnämndens ansökan innehöll ett läkarintyg, en dom från Länsrätten i Stockholms län om vård med stöd av 4 § LVM samt en utredning enligt 7 § LVM. I stadsdelsnämndens utredning angavs att AA inledningsvis skulle placeras på SiS LVM-hem Rebecka.

Institutionschefen fattade den 24 mars 2009 beslut om inskrivning av AA på SiS LVM-hem Rebecka. Ett sådant beslut om inskrivning innebar att en plats reserverades åt AA på det aktuella LVM-hemmet. Den 27 mars 2009 fattades beslut om intagning av AA på SiS LVM-hem Rebecka av tjänstgörande beredskap. AA anlände till LVM-hemmet efter att en begäran om polishandräckning från stadsdelsnämnden hade verkställts.

SiS LVM-hem Rebecka har inte haft några egna lokala riktlinjer för beslut om inskrivning och intagning, utan har använt sig av SiS interna föreskrifter (Råd & Riktlinjer/LVM). För vid tiden gällande version av de interna föreskrifterna, se bilaga 1.

Sedan SiS fick kännedom om förhållandena i aktuellt ärende har åtgärder vidtagits på så sätt att myndighetens interna föreskrifter justerats och förtydligats, se bilaga 2. Ändringarna har gjorts för att undvika att liknande misstag begås i framtiden.

Av SiS nuvarande interna föreskrifter (Råd & Riktlinjer/ LVM) framgår bl.a. följande.

Efter ansökan från socialnämnden beslutar institutionschefen vid berörd institution enligt SiS arbets- och delegationsordning om inskrivning av klienten (3 kap. 10 § socialtjänstförordningen [2001:937], SoF). Innan sådant beslut fattas ska institutionschefen förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård föreligger. När det gäller en dom om beredande av vård måste institutionen förvissa sig om att domen gäller omedelbart eller vunnit laga kraft.

---

Det är viktigt att vid intagning kontrollera att domen gäller omedelbart. Om domen inte gäller omedelbart får intagning inte ske förrän den vunnit laga kraft. (Flik 4 s. 1)

---

Ett omedelbart omhändertagande upphör när rätten avgör frågan om vård. Om rätten anser att omhändertagandet ska bestå måste rätten i ett beslut om vård förordna om omedelbar verkställighet, dvs. att domen gäller omedelbart.

Institutionen måste således alltid kontrollera att domen gäller omedelbart eller vunnit laga kraft innan intagning sker. I normalfallet förordnar rätten att domen ska gälla omedelbart och det framgår då av domslutet. Om det inte framgår får inte institutionen ta in klienten för vård förrän domen vunnit laga kraft. (Flik 4 s. 4)

Det stora flertalet av LVM-ärenden som aktualiseras hos SiS utgörs av omedelbara omhändertaganden enligt 13 § LVM där ett verkställbart beslut finns redan från början. Ett ärende som initieras genom att socialnämnden ansöker om plats med stöd av 4 § LVM är långt ifrån lika vanligt som de ärenden som inlettas med ett beslut om omedelbart omhändertagande.

I förevarande fall skulle LVM-hemmet ha säkerställt att länsrättens dom gällde omedelbart innan beslut om intagning av AA fattades. SiS beklagar naturligtvis det inträffade. Misstag tycks dock ha begåtts hos flera myndigheter, vilket emellertid inte förtar det ansvar som åligger SiS.

Efter genomgång av remissvaret anmodades SiS i en förnyad remiss att besvara följande frågor.

1. Anser SiS att det ska ske en kontroll av att ett beslut om vård enligt LVM är verkställbart innan beslut om inskrivning vid ett LVM-hem fattas?

2. Om svaret på fråga 1 är ja, vilken betydelse har denna kontroll vid det beslut om intagning i LVM-hemmet som senare ska fattas?

Av yttrandet skulle även framgå SiS:s syn på hur besluten om inskrivning och intagning förhåller sig till varandra och vilken rättsverkan respektive beslut har.

SiS:s generaldirektör anförde i ett remissvar följande.

#### Yttrande

/---/

#### Fråga 1

I SiS tidigare interna föreskrifter angavs bl.a. att "Platsanvisning och inskrivningsbeslut ska vara klart innan länsrättens handläggning." Ett beslut om inskrivning fattades enligt detta synsätt bl.a. för att kunna reservera en plats åt LVM-klienten. I syfte att minska risken för ett olaga frihetsberövande föreskriver SiS numera att man även innan ett beslut om inskrivning, ska förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård föreligger. Det framgår också att "När det gäller en dom om beredande av vård måste institutionen förvissa sig om att domen gäller omedelbart eller vunnit laga kraft." SiS anser således numera att det ska ske en kontroll av att ett beslut om vård enligt LVM är verkställbart redan innan beslut om inskrivning vid ett LVM-hem fattas.

#### Fråga 2

Ett beslut om intagning kan inte fattas i SiS klientadministrativa system förrän ett beslut om inskrivning har fattats. Genom SiS ändrade föreskrifter sker nu kontroller vid två tillfällen.

Beslutet om inskrivning är mer av en administrativ karaktär och är det första beslut som fattas. En person kan skrivas in utan att fysiskt befinna sig på en SiS institution. Vad gäller ett beslut om intagning så innebär det i praktiken att personen fysiskt kommer till en institution.

### Rättslig reglering

Vård inom socialtjänsten ska ges missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt reglerna i socialtjänstlagen (2001:453). En person med missbruksproblem ska dock beredas vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i LVM. Bestämmelserna om när tvångsvård ska beslutas finns i 4 § LVM.

Förvaltningsrätten, tidigare länsrätten, beslutar om vård efter en ansökan från socialnämnden (5 och 11 §§ LVM).

Enligt 43 § andra stycket LVM får rätten förordna att ett beslut om vård som rätten meddelat ska gälla omedelbart. För det fall rätten inte meddelar ett sådant förordnande får beslutet inte verkställas innan avgörandet har vunnit laga kraft.

Har rätten beslutat om tvångsvård ska socialnämnden se till att beslutet verkställs genom att den enskilde bereds vård i ett LVM-hem eller på sjukhus.

Av 25 § LVM framgår att om beslut har fattats om tvångsvård eller omedelbart omhändertagande enligt LVM ska SiS efter anmälan av socialnämnden anvisa plats i ett LVM-hem. SiS beslutar om intagning i och om utskrivning från ett LVM-hem.

Bestämmelser om inskrivning i hem för vård och boende finns i 3 kap. socialtjänstförordningen (2001:937).

SiS beslutar om inskrivning i bl.a. ett LVM-hem (3 kap. 10 § första stycket socialtjänstförordningen). Om socialnämnden ansöker om inskrivning ska nämnden till sin ansökan foga sin utredning i ärendet (3 kap. 12 § socialtjänstförordningen). Om det för den som ansökan avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVM, ska en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen).

### **Bedömning**

I en dom den 19 mars 2009 beslutade länsrätten att AA skulle beredas vård enligt LVM. Länsrätten förordnade inte att domen med stöd av 43 § andra stycket LVM skulle gälla omedelbart. Att det saknades ett sådant förordnande innebar att beslutet om vård inte fick verkställas innan domen vunnit laga kraft. Stadsdelsnämnden ansökte den 24 mars 2009 hos SiS om en plats för AA vid ett LVM-hem. Efter att SiS hade anvisat en plats för AA vid LVM-hemmet Rebecka beslutade institutionschefen BB samma dag om inskrivning av AA. Den 27 mars 2009 fördes AA av polis till LVM-hemmet. CC beslutade då om intagning av AA.

I JO:s tillsynsärende uppkom fråga om BB och/eller CC hade gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken genom att besluta om inskrivning respektive intagning av AA vid LVM-hemmet trots att det inte fanns en verkställbar dom. Enligt bestämmelsen om tjänstefel kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Att AA blev föremål för vård vid hemmet innan domen vann laga kraft berodde ytterst på att SiS inte kontrollerade om det i domen fanns ett förordnande om att domen skulle gälla omedelbart. Förundersökningen avseende handläggningen vid SiS inriktades på om en sådan kontroll skulle ha gjorts vid inskrivningen eller vid intagningen av AA vid LVM-hemmet.

Under förundersökningen uppgav BB bl.a. att det inte hade någon betydelse vid inskrivningen av AA att domen inte hade vunnit laga kraft ”eftersom samma inskrivningsbeslut fattas för samtliga som placeras på institutionen, vare sig dom är omhändertagna med stöd av SoL eller § 13 eller § 4 LVM”. Vidare anförde han att det yttersta ansvaret för att någon enskild inte tas emot vid behandlingshemmet utan verkställbart beslut har den som fattar beslut om intagning. CC anförde bl.a. att när hon fattade beslutet om intagning utgick hon från att en kontroll av om det fanns förutsättningar för tvångsvård hade gjorts i samband med beslutet om inskrivning.

Efter det att förundersökningen hade avslutats beslutade JO André, som nämnts inledningsvis, att inte väcka åtal mot BB eller CC. Jag finner inte anledning att nu göra någon annan bedömning i åtalsfrågan.

Det förhållandet att frågan om straffrättsligt ansvar för befattningshavare vid SiS inte längre är aktuell innebär dock inte att SiS:s handläggning har varit invändningsfri.

Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att en person inte blir frihetsberövad utan att det finns ett beslut eller en dom om tvångsvård som får verkställas. För att undvika att någon felaktigt tas in för tvångsvård vid ett hem som drivs av SiS måste det givetvis kontrolleras att det finns ett verkställbart beslut om vård. Det finns varken i LVM eller i någon annan författning någon uttrycklig bestämmelse om att LVM-hemmet eller någon central enhet inom SiS ska göra den kontrollen. Det ligger dock, enligt min mening, i sakens natur att LVM-hemmet måste förvissa sig om att domen är verkställbar innan en person bereds tvångsvård. Det är helt oacceptabelt att AA togs in och mot sin vilja bereddes vård vid LVM-hemmet Rebecka trots att domen om vård inte var verkställbar. För detta ska LVM-hemmet kritiseras.

Även om det är självklart att LVM-hemmet måste kontrollera att en dom är verkställbar innan en person bereds tvångsvård är det inte lika självklart att slå fast om kontrollen ska göras i samband med beslutet om inskrivning eller i samband med beslutet om *intagning*. Frågan behandlades vid den aktuella tidpunkten inte i SiS interna råd och riktlinjer för LVM-vården. Inte heller fanns det vid LVM-hemmet någon lokal instruktion som reglerade saken.

Genom beslutet om intagning får SiS huvudansvaret för att genomföra vården och för beräkning av vårdtiden. I fråga om beslutet om inskrivning anfördes vid tillkomsten av den nuvarande lagstiftningen om tvångsvård av missbrukare att inskrivningen reglerar förhållandet mellan socialnämnden och LVM-hemmet. Beslutet om inskrivning innebär att det vid hemmet finns en plats för den enskilde (prop. 1987/88:147 s. 104). Som SiS har anført i sitt kompletterande remissvar har beslutet måhända en karaktär av administrativt beslut. Man kan dock inte av det anförda dra slutsatsen att beslutet om inskrivning inte skulle ha någon rättsverkan mot den enskilde. Efter det att SiS centralt har anvisat plats vid ett visst LVM-hem slås det genom LVM-hemmets beslut om inskrivning fast att det är vid det hemmet som personen i fråga ska beredas vård. Genom bestämmelsen i 45 § 4. LVM ges SiS, dvs. LVM-hemmet, möjlighet att begära handräckning av polis för att hämta någon som ska tas in vid hemmet. Beslutet om inskrivning förefaller därför kunna få en rättsverkan i förhållande till den enskilde.

Lagstiftningen ger, som redan nämnts, inte något klart svar på frågan när det ska kontrolleras att ett beslut om vård är verkställbart. Man kan anföra skäl för att kontrollen ska göras när beslutet om intagning fattas, men det finns även skäl som talar för att den formella kontrollen ska ske redan vid inskrivningen. Eftersom det inte finns tydliga författningsbestämmelser och då SiS inte heller behandlade frågan i sina interna råd och riktlinjer vid den aktuella tiden är det svårt att klandra

någon enskild befattningshavare vid LVM-hemmet för att det inte gjordes någon kontroll av domen innan AA bereddes vård vid hemmet.

Av remissvaret framgår att SiS har omarbetat sina interna råd och riktlinjer och att det numera framgår bl.a. att institutionerna inför ett beslut om inskrivning måste förvissa sig om att domen gäller omedelbart eller har vunnit laga kraft. Vidare framgår att det är viktigt att hemmen inför intagning kontrollerar att domen gäller omedelbart. SiS uppger i sitt remissvar att det nu, genom de ändringar som gjorts, kontrolleras vid två tillfällen om det finns förutsättningar för att ta emot en enskild för vård.

SiS:s nya riktlinjer torde visserligen minska risken för att någon i framtiden tas in för tvångsvård utan att det finns ett beslut om vård som får verkställas. De kan samtidigt ses som ett uttryck för den osäkerhet som råder i fråga om vem som bär ansvaret om någon trots allt skulle bli föremål för tvångsvård utan laglig grund. Frågan har även uppmärksammats av JO i ett ärende som gällde intagning av en flicka vid ett s.k. särskilt ungdomshem trots att det inte fanns en dom om vård med stöd av 3 § lagen (1992:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), se JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 368 (särskilt s. 383).

Det som har kommit fram i detta och det tidigare ärendet väcker frågan om det inte borde tydliggöras, i socialtjänstförordningen eller andra föreskrifter, vilket ansvar SiS har för att kontrollera att det finns förutsättningar för tvångsvård av den enskilde. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Jag finner även skäl att för kännedom tillstålla Socialstyrelsen, som har tillsyn över bl.a. LVM-hemmen, en kopia av beslutet.

Jag har i ett särskilt beslut denna dag uttalat kritik mot två befattningshavare vid Södermalms stadsdelsförvaltning för deras handläggning av ärendet avseende AA (dnr 6513-2009). Vidare har JO Lars Lindström i ett beslut denna dag uttalat sig om handläggningen vid Kammarrätten i Stockholm av AA:s överklagande (dnr 6485-2010).

Med den kritik som riktats mot LVM-hemmet Rebecka avslutas ärendet 6484-2010.