



Juris doktor, universitetslektor Elisabeth Eneroth, Lunds universitet

Uppdrag att bistå Statskontoret med underlag avseende Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS)

Underlag till Statskontoret den 23 december 2019

Innehåll

1 Startpunkt

2 Sammanfattande iakttagelser

2.1 SiS som normgivare

2.2 Interna föreskrifter och ordningsregler

3 Den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet – formella länkar

3.1 Normgivning

3.2 Riksdagen

3.3 Regeringen

3.4 Myndigheter

3.5 Sammanfattande kommentar

4 Den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet – informella länkar

4.1 Normtillämpning

4.2 Huvudkontoret

4.3 Verksamhetskontoren

4.4 Institutionerna

4.5 Sammanfattande kommentar

5 Den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet – risker och möjligheter

5.1 Normutfyllnad

5.2 Avsaknad av förutsebarhet

5.3 Skapande av förutsebarhet

5.4 Sammanfattande kommentar

6 Slutpunkt

Litteratur och källor

Startpunkt

Syftet med denna promemoria till Statskontoret den 23 december 2019 är att redovisa det arbete som har bedrivits inom ramen för följande utredningsuppdrag. Uppdraget består i att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS).¹

Myndigheten bildades den 1 juli 1993. SiS är en enrådgivningsmyndighet, som leds av generaldirektören som är myndighetschef.² Vid SiS finns, myndighetens ledning, ett huvudkontor (HK) och tre verksamhetsområden. Inom varje verksamhetsområde finns ett kontor och det antal institutioner som generaldirektören bestämmer.³ Enligt 6 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är det SiS som leder verksamheten vid de särskilda ungdomshem och LVM-hemmen.⁴

Det finns 23 särskilda ungdomshem med cirka 700 platser för akutplacering, utredningsplacering och behandlingsplacering som är placerade runt om i landet. De flesta platserna är låsbara. Slutna ungdomsvård är ett tidsbestämt straff som de unga avtjänar på speciella platser på de särskilda ungdomshemmen. Det finns elva LVM-hem med knappt 400 platser för abstinensbehandling, motivationsarbete eller utslussning som är placerade runt om i landet.⁵

Regeringen beslutade den 18 april 2019 om ett åtgärds paket för trygga HVB (hem för vård och boende) och särskilda ungdomshem. I åtgärds paketet ingår uppdrag till Statskontoret respektive Inspektionen för vård och omsorg. Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att genomföra en bred översyn av verksamheten vid SiS. Analysen ska syfta till att identifiera utvecklingsbehov och föreslå åtgärder

* Elisabeth Eneroth, juris doktor i socialrätt och välfärdsrätt, Juridiska fakulteten, Lunds universitet, universitetslektor i handelsrätt med inriktning mot förvaltningsrätt, Institutionen för handelsrätt, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Denna promemoria utgör internt arbetsmaterial och får icke spridas, citeras, användas eller publiceras utan författarens tillstånd.

¹ Jämför Regeringen 2019a, s. 1f. Statskontoret 2019, s. 1.

² Jämför 2 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). 6 och 8 §§ förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse, Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2.

³ Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2, s. 16.

⁴ Jämför 3 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, 6 kap. 2 § SoL, 1 – 2 §§ förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

⁵ <https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/>, 191114.

som förstärker och utvecklar SiS förmåga att fullgöra sitt uppdrag. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2020.⁶

Uppdragsbeskrivningen innehåller en specificering av uppdragets innehåll i form av två uppgifter. Den ena uppgiften i utredningsuppdraget består i att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I den ena uppgiften ska bland annat de olika rättsliga styrdokument som myndigheten använder redovisas utifrån funktion och hur de förhåller sig till varandra. Beskrivningen ska omfatta såväl formella styrmedel (såsom riktlinjer) som eventuellt förekommande mer informella styrmedel som inbegriper rättsliga frågor (såsom lokala regler).⁷

Den andra uppgiften i utredningsuppdraget är att analysera och beskriva eventuella risker som är förenade med den rättsliga styrkedjan utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv samt redovisa och motivera möjliga åtgärder som kan minimera dessa risker. Redovisningen ska avgränsas till de risker och möjliga åtgärder som ligger inom myndighetens mandat och ansvar att hantera. I denna del av uppgiften ska bland annat förekomsten av, och riskerna med, lokala regler vid institutionerna analyseras.⁸

Denna promemoria till Statskontoret bygger på den grundläggande rättsutredning samt grundläggande utredning i den praktiska tillämpningen samt påföljande dragna slutsatser inom ramen för dessa utredningar vad gäller de två angivna uppgifterna med tillhörande specificering i uppdragsbeskrivningen från avtalsingåendet den 19 november 2019 och till och med avtalets upphörande den 23 december 2019.⁹

Avsnitt 2 behandlar sammanfattande iakttagelser vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. Avsnitt 3 behandlar en beskrivning av den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet vad gäller formella länkar. Avsnitt 4 behandlar en beskrivning av den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet vad gäller informella länkar. Avsnitt 5 behandlar risker och möjligheter vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. Avsnitt 6 behandlar sammanfattande slutpunkt vad gäller det genomförda utredningsuppdraget.

⁶ Se vidare på <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/atgarder-for-trygghet-och-sarskilda-ungdomshem/>, 191113. Jämför Regeringen 2019a, s. 1, Regeringen 2019b, s. 1f.

⁷ Jämför Regeringen 2019a, s. 1f. Statskontoret 2019, s. 1.

⁸ Jämför Regeringen 2019a, s. 1f. Statskontoret 2019, s. 1.

⁹ Jämför Baier, Svensson, Nafstad 2018, s. 14 angående rätt och normer inom staten och begreppsparet *law in books* (börat, kodifierad statsrätt) respektive *law in action* (varat, rättslig praxis). *Författarens anmärkning*. Statskontoret 2019, s. 1f.

2 Sammanfattande iakttagelser

2.1 SiS som normgivare

Syftet med detta uppdrag är att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Enligt uppdragsbeskrivningen ska redovisningen av uppdraget ske i form av en kortfattad promemoria. Denna ska inledas med en redogörelse för sammanfattande iakttagelser där de viktigaste resultaten från analysen redovisas.¹⁰ I fokus står SiS som *normgivare* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi.

2.2 Interna föreskrifter och ordningsregler

Den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen gäller *avsaknad av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I fokus står avsaknad av förutsebarhet vad gäller myndighetens inre *rättsliga* organisatoriska uppbyggnad vad gäller produktionen av interna föreskrifter och ordningsregler.¹¹

Den *möjliga åtgärd* som kan minimera den risk som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen gäller *skapande av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I fokus står skapande av förutsebarhet vad gäller myndighetens inre *rättsliga* organisatoriska uppbyggnad vad gäller produktionen av interna föreskrifter och ordningsregler.¹²

3 Den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet – formella länkar

3.1 Normgivning

Syftet med avsnitt 3 är att bistå Statskontoret med underlag avseende den ena uppgiften i utredningsuppdraget rörande att bistå Statskontoret med underlag till

¹⁰ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹¹ Se vidare i avsnitt 5.2.

¹² Se vidare i avsnitt 5.3.

Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Den ena uppgiften består i att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.¹³

Startpunkten för avsnitt 3.2 är *tre formella länkar i den rättsliga styrkedjan för statlig (och kommunal) förvaltning* och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen inom ramen för detta uppdrag.¹⁴ I fokus står *normgivning* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi. De tre länkarna i den rättsliga styrkedjan för statlig (och kommunal) förvaltning resulterar *i sin tur* i framträdandet i avsnitt 3.2 – avsnitt 3.4 av *tre formella styrlänkar i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet*.¹⁵

I avsnitt 3.2 behandlas den första formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som är riksdagen. I avsnitt 3.3 behandlas den andra formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som är regeringen. I avsnitt 3.4 behandlas den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som är myndigheter. I avsnitt 3.5 följer en sammanfattande kommentar.

3.2 Riksdagen

Den *första formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen är *riksdagen*.¹⁶

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152), RF, utövas den offentliga makten under lagarna. Här uttrycks principen om all maktutövningens lagbundenhet, *legalitetsprincipen*. Den är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i Europeiska Unionens rättssystem liksom i Europakonventionen. Kärnan i legalitetsprincipen utgörs av ett krav på att den offentliga maktutövningen sker inom en rättslig ram, vilket skyddar mot godtycke.¹⁷

¹³ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹⁴ Se vidare i avsnitt 3.2.

¹⁵ Se vidare i avsnitt 3.2 – avsnitt 3.3.

¹⁶ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹⁷ Här bör även uppmärksammas 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL. Enligt bestämmelsen får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Paragrafen reglerar grundläggande krav på bland annat legalitet i myndigheternas verksamhet. Här kommer legalitetsprincipen till direkt uttryck i FL. Paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, det vill säga vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som så kallat faktiskt handlande. Se till exempel Sterzel

Legalitetsprincipen brukar anges som ett utmärkande kännetecken på *formell rättssäkerhet*. Inom doktrin framförs att legalitetsprincipens kärna om den normbundna maktutövningen kan kristalliseras i två punkter. Den första punkten är att samtliga offentliga organ är bundna av grundlagarna och andra gällande lagar i sin verksamhet. Som exempel kan nämnas SiS. Den andra punkten är kravet på lagstöd om det offentliga organet vill fatta vissa för enskilda betungande förvaltningsbeslut.¹⁸ Som exempel beslut av SiS rörande de särskilda befogenheterna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM samt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU.¹⁹

Utifrån den enskildes perspektiv – till exempel unga samt dömda på de särskilda ungdomshemmen respektive missbrukare på LVM-hemmen – innebär det förhållandet att makten utövas under lagarna att själva maktutövningen inte sker i det fördolda.²⁰ Utifrån den enskildes perspektiv medför offentlig maktutövning inom en rättslig ram *förutsebarhet* om genomförandet av vården och behandlingen. Som exempel kan nämnas vilka beslut som kan komma att fattas vid genomförandet. Detta syftar i sin tur till att uppnå en hög grad av formell rättssäkerhet för den enskilde.²¹

Den svenska rättsordningen är uppbyggd så att vissa rättsliga normer äger ”företräde” framför andra. Denna ordning finns formell i och med att rättsordningen har definierat vissa klasser av rättsliga normer: *grundlag, lag, förordning, föreskrifter* och *allmänna råd*. Allt annat givet har en grundlag företräde framför en lag och så vidare. Bland de *formella* rättsliga normerna finns

2017, s. 75 samt Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason, Regner 2012, s. 51, s. 59f. Se vidare om legalitetsprincipen i Sterzel 2017, s. 75 – 96. Jämför Vahlne Westerhäll 2002, s. 15 samt Clevesköld, Lundgren, Thunved 2012, s. 11ff. 1 § FL, Prop. 2016/17:180, s. 57f., s. 289, SOU 2010:29, s. 142, s. 185, Eneroth 2014, s. 29f.

¹⁸ *Författarens kursivering*. Se till exempel Sterzel 2017, s. 75. Jämför Vahlne Westerhäll 2002, s. 15. Eneroth 2014, s. 14, s. 30ff.

¹⁹ Se vidare i 15 – 17 c §§ samt 19 – 20 §§ LVU, 43 § LVU, 31 – 32 c §§ samt 33 a – 36 §§ LVM, 45 § LVM, respektive 13 – 17 a §§ samt 20 § LSU. Jämför 2 kap. RF angående grundläggande fri- och rättigheter. Prop. 2017/18:169, s. 33f., s. 36, Prop. 2004/05:123, s. 42, Prop. 1997/98:96, s. 162 samt Eneroth 2014, s. 31. *Författarens anmärkning*. 20 b § LVU, 36 b § LVM, 22 § LSU, Statens institutionsstyrelse 2018a, 6:5f., Statens institutionsstyrelse 2018b, 6:3f., Statens institutionsstyrelse 2018c, 8:2.

²⁰ I det följande används *den unge, den dömda* samt *missbrukaren* som benämning på de enskilda som är föremål för ungdomsvård, sluten ungdomsvård respektive missbruksvård på de särskilda ungdomshemmen respektive LVM-hemmen. Detta sker i enlighet med vald terminologi i LVU, LSU respektive LVM. *Författarens anmärkning*. *Författarens kursivering*. Jämför 1 § första stycket LVU, 2 § LSU, 2 § första stycket LVM samt Eneroth 2014, s. 31.

²¹ Jämför Eneroth 2014, s. 31.

således en hierarki.²² Gemensamt för all statlig (och kommunal) förvaltning är den normstyrning som innebär att riksdagen beslutar om *lagar*, regeringen beslutar om *förordningar* och myndigheter beslutar om *föreskrifter*.²³

Enligt förarbetena avses med normgivningsmakten rätten att besluta om rättsregler, det vill säga sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I RF benämns sådana regler *föreskrifter*. Normgivningsmakten regleras i huvudsak i 8 kap. RF men bestämmelser om normgivning finns även i andra kapitel i RF samt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.²⁴

8 kap. RF handlar om *lagar och andra föreskrifter*. Enligt Strömberg och Lundell avses härmed skrivna rättsregler, som beslutas i en bestämd form: lagar beslutade av riksdagen, förordningar beslutade av regeringen och föreskrifter beslutade av förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Dessa olika former av normgivning brukar sammanfattas under beteckningen *författningar*. Enligt Strömberg och Lundell är en rättsregel en bindande, generell norm. En lag eller förordning måste alltså ha ett allmängiltigt innehåll.²⁵

Förekomsten av en hierarki bland vissa klasser av formella rättsliga normer samt att vissa är bindande för rättstillämpningen medför framkomsten av en (vertikal) så kallad *rättslig styrkedja (författarens terminologi)* vad gäller statens formella styrning av statlig (och kommunal) förvaltning genom vissa klasser av bindande normer.²⁶ Förekomsten av en hierarki bland vissa klasser av formella rättsliga normer samt att vissa är bindande för rättstillämpningen medför *även* framkomsten av en (vertikal) *rättslig styrkedja för SiS kärnverksamhet* vad gäller statens formella styrning av statlig förvaltning genom vissa klasser av bindande normer.²⁷ Denna rättsliga styrkedja består *i sin tur* av tre (vertikala) *formella* länkar (se vidare nedan samt i avsnitt 3.3 – avsnitt 3.4).

Den *första formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *riksdagen*. Enligt 8 kap. 1 § första stycket RF meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag.²⁸ Riksdagen beslutar om lagar för *SiS kärnverksamhet*.²⁹ Härmed avses den verksamhet (vården och behandlingen) som

²² Jämför Eneroth 2014, s. 29, s. 261 samt Baier, Svensson 2018, s. 65.

²³ Se vidare i avsnitt 3.3 – avsnitt 3.4. *Författarens kursivering*. Socialstyrelsen 2015, s. 329.

²⁴ Jämför även 1 § andra stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar samt Prop. 1983/84:119, s. 5 med vidare hänvisning till Prop. 1973:90, s. 203f. *Författarens kursivering*. Prop. 2009/10:80, s. 216, SOU 2008:125, Del 1, s. 545.

²⁵ *Författarens kursivering*. Strömberg, Lundell 2019, s. 112.

²⁶ Jämför SOU 2007:75, s. 16.

²⁷ Jämför SOU 2007:75, s. 16.

²⁸ Jämför Strömberg, Lundell 2019, s. 112.

²⁹ Jämför 1 kap. 4 § RF. *Författarens kursivering*.

SiS bedriver vid de 23 särskilda ungdomshemmen och elva LVM-hemmen som är placerade runt om i landet.³⁰ I fokus står vård av unga på särskilda ungdomshem med stöd av LVU, missbruksvård på LVM-hem med stöd av LVM samt slutna ungdomsvård på särskilda ungdomshem med stöd av LSU.³¹

3.3 Regeringen

Den *andra formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som framträder i samband med genomförandet av den grundläggande rättsutredningen är *regeringen*.³²

Enligt 8 kap. 1 § första stycket RF meddelas föreskrifter av regeringen genom förordning.³³ RF ger riksdagen möjlighet att i viss omfattning överlämna normgivningsmakt åt regeringen.³⁴ Bestämmelserna om delegation av riksdagens normgivningsmakt till regeringen finns i 8 kap. 3 – 6 §§ RF, 8 kap. 9 § RF och 15 kap. 6 § RF. Enligt Strömberg och Lundell är dessa bestämmelser avsedda att vara uttömmande. Normgivningsmakt får alltså inte delegeras i andra fall än RF uttryckligen medger. En annan sak är att en av riksdagen beslutad lag, även om den hör till det obligatoriska lagområdet, kan kompletteras genom verkställighetsföreskrifter beslutade av regeringen.³⁵

Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF får regeringen utöver vad som följer av 3 – 5 §§ (i 8 kap. RF, *författarens anmärkning*) genom förordning besluta om föreskrifter om verkställighet av lag. Enligt Strömberg och Lundell avses med verkställighetsföreskrifter i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, som alltså enbart gäller de yttre formerna för lagens tillämpning. I viss utsträckning är det dock tillåtet att genom

³⁰ Jämför 1 kap. 4 § andra stycket RF, SOU 1992:18, s. 137 samt Regeringen 2019a, s. 2. *Författarens kursivering*. Wahlborg 2019c, <https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/>, 191125.

³¹ Det kan anmärkas att för SiS verksamhet gäller även annan lagstiftning. Som exempel kan nämnas skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) i skolverksamheten samt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) i hälso- och sjukvårdsverksamheten. Enligt förarbetena ska även den som vårdas enligt socialtjänstlagen (1980:620) (numera socialtjänstlagen 2001:453), *författarens anmärkning*, till exempel då tvångsvården anses kunna fortsätta i frivillig form, kunna vårdas där om det är lämpligt. Jämför 4 kap. 1 § SoL, 6 kap. 3 § första stycket SoL, 2 – 4 §§ LVU, 12 § LVU, 4 – 5 §§ LVM, 22 – 23 §§ LVM, 32 kap. 5 § brottsbalken (1962:700) samt 1 § LSU. Prop. 1992/93:61, s. 38f., <https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/>, 191125.

³² Jämför avsnitt 1, avsnitt 3.2 samt Statskontoret 2019, s. 1.

³³ Jämför avsnitt 3.2 samt Strömberg, Lundell 2019, s. 112.

³⁴ Strömberg, Lundell 2019, s. 124.

³⁵ Strömberg, Lundell 2019, s. 125.

verkställighetsföreskrifter så att säga fylla ut lagens egentliga innehåll. Detta i den mån kompletteringen inte innebär något väsentligt nytt.³⁶

Enligt Strömberg och Lundell är en viktig begränsning att en verkställighetsföreskrift inte får innebära ett nytt åliggande för enskilda eller ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Regeringens allmänna befogenhet att besluta verkställighetsföreskrifter medför att sådana föreskrifter inte behöver grundas på något bemyndigande i vederbörande lag. Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF får regeringen även genom förordning besluta om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Här kan särskilt nämnas föreskrifter om de statliga myndigheternas organisation och deras inre arbetsformer.³⁷

Den *andra formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *regeringen*. Regeringen beslutar om förordningar för SiS kärnverksamhet. När det gäller beslut av regeringen genom förordning om föreskrifter om verkställighet av lag kan följande framföras. I SoF ges kompletterande föreskrifter till SoL, LVU samt LVM.³⁸ I SoF finns bland annat bestämmelser som rör verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Som exempel kan nämnas bestämmelser om inskrivning och utskrivning.³⁹

Enligt förarbetena innehåller SoF bestämmelser av administrativ art vilka gäller de särskilda ungdomshemmen. Dessa bestämmelser förutsätts gälla även i fortsättningen och då även i den del av verksamheten som består i verkställighet av slutna ungdomsvård. I flera avseenden behövs dock enligt förarbetena särskilda bestämmelser för dem som vistas på ett särskilt ungdomshem på straffrättslig grund.⁴⁰ I förordningen (1998:641) om verkställighet av slutna ungdomsvård ges kompletterande föreskrifter till LSU. Som exempel kan nämnas bestämmelser om verkställighetsplan samt journal.⁴¹

När det gäller beslut av regeringen genom förordning om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen kan följande framföras. Myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse innehåller bland annat föreskrifter om

³⁶ Jämför Eneroth 2014, s. 25. Strömberg, Lundell 2019, s. 127.

³⁷ Strömberg, Lundell 2019, s. 127.

³⁸ Jämför Eneroth 2014, s. 25. 1 kap. 1 § första stycket SoF.

³⁹ 3 kap. 10 § SoF, 3 kap. 14 § SoF.

⁴⁰ Prop. 1997/98:96, s. 159.

⁴¹ Jämför Strömberg, Lundell 2019, s. 127. 4 § förordningen (1998:641) om verkställighet av slutna ungdomsvård, 6 § förordningen (1998:641) om verkställighet av slutna ungdomsvård.

myndighetens ansvar, uppgifter och ledning. Enligt 1 § förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse ansvarar Statens institutionsstyrelse för sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (särskilda ungdomshem) samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM-hem).⁴²

Enligt 2 § förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse ska myndigheten särskilt svara för 1. planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen, 2. anvisning av platser till hemmen, 3. ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll, 4. metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁴³

Mot bakgrund av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) kan följande framföras. Enligt Strömberg och Lundell brukar man uppställa två mål för förvaltningsverksamheten: effektivitet och rättssäkerhet. Rättsordningen söker på olika sätt garantera realiserandet av effektivitets och rättssäkerhetskraven.⁴⁴

3.4 Myndigheter

Den *tredje formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen är *myndigheter* .⁴⁵

Enligt 8 kap. 1 § första stycket RF kan föreskrifter också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.⁴⁶ Enligt 8 kap. 1 § andra stycket RF ska ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ges i lag eller förordning. Enligt Persson kan rättsligt bindande regler inte komma till hur som helst. Riksdagen och regeringen har primärt

⁴² Jämför Strömberg, Lundell 2018, s. 41.

⁴³ Se vidare i avsnitt 4.2 samt avsnitt 5.3.

⁴⁴ Se vidare härom i Strömberg, Lundell 2018, s. 166–187. Strömberg, Lundell 2018, s. 166.

⁴⁵ Jämför avsnitt 1, avsnitt 3.2 samt Statskontoret 2019, s. 1.

⁴⁶ Jämför avsnitt 3.2 samt Strömberg, Lundell 2019, s. 112.

monopol på normgivningsmakt. Myndigheter kan införa författningar, men bara efter bemyndiganden.⁴⁷

Enligt 1 § första stycket förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen är Socialstyrelsen förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst. Som exempel kan nämnas verksamhet på de särskilda ungdomshemmen samt LVM-hemmen med stöd av LVU, LVM och LSU.⁴⁸ Enligt 7 § första stycket förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ansvarar Socialstyrelsen för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde.⁴⁹

Enligt 16 kap. 10 § andra stycket SoL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer också meddela sådana föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet vid sådana hem som avses i 6 kap. 3 §. Enligt 8 kap. 2 § SoF får Socialstyrelsen meddela sådana föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet vid sådana hem avses i 6 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Härmed avses särskilda ungdomshem samt LVM-hem i SiS regi.⁵⁰

Enligt 8 kap. 5 § SoF får Socialstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt föreskrifter om verkställigheten av denna förordning. Myndigheten kungör (från och med den 1 juli 2015, tidigare inom ramen för Socialstyrelsens författningssamling, SOSFS, *författarens anmärkning*) sina föreskrifter i samt är utgivande myndighet för *Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., HSLF-FS*, i enlighet med bilaga 1

⁴⁷ I detta sammanhang kan det även nämnas att det finns en förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Jämför avsnitt 1 samt 1 och 4 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. *Författarens anmärkning*. Persson 2009, s. 233.

⁴⁸ 2 § första stycket första punkten lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, 2 § första stycket tredje punkten lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, Prop. 2000/01:80, s. 173f.

⁴⁹ När det gäller genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi kan även nämnas *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, KVFS*. I 12 § *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) om transportverksamheten* finns särskilda bestämmelser om uppehåll för måltider, övernattningar eller andra avbrott i transporten med transporterade personer som har omhändertagits bland annat med stöd av LSU, LVU och LVM. 12 § (Fö) KVFS 2012:6, <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/publikationer/regelverk/#q=transportverksamhet&c=>, 191214.

⁵⁰ Jämför 6 kap. 3 § första stycket SoL samt Prop. 2008/09:160, s. 87, s. 116f.

till författningssamlingsförordningen (1976:725).⁵¹ Enligt 14 a § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen får styrelsen överlåta till myndighetschefen att besluta Socialstyrelsens föreskrifter. Detta gäller inte föreskrifter som har särskild principiell betydelse eller annars är av större vikt.

Den *tredje formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *myndigheter*. Myndigheter beslutar om föreskrifter för SiS kärnverksamhet. Som exempel kan nämnas Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) *om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS*. I 7 kap. SOSFS 2014:5 finns särskilda bestämmelser om dokumentation hos SiS. Som exempel kan nämnas föreskrifter vad gäller dokumentation av beslut som gäller särskilda befogenheter enligt LVU och LVM samt dokumentation av beslut om flyttning till annat hem enligt LVM.⁵²

Enligt 6 kap. 3 § tredje stycket SoL får staten för vård på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen ta ut avgift av den kommun som begärt placeringen. Avgifterna fastställs årligen av SiS.⁵³ Enligt 11 § andra stycket förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse får myndigheten ifråga om verksamhet enligt 6 kap. 3 § tredje stycket socialtjänstlagen meddela föreskrifter om avgifternas storlek. Myndigheten kungör sina föreskrifter i samt är utgivande myndighet för *Statens institutionsstyrelsens författningssamling, SiSFS*.⁵⁴ Som exempel kan nämnas Statens institutionsstyrelsens föreskrifter (SiSFS 2018:1) *om vårdavgifter för ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) m.m.*

Det kan slutligen nämnas att myndigheter även beslutar om *allmänna råd* för SiS kärnverksamhet. Enligt 1 § FörfSamlF är allmänna råd sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Av 27 § FörfSamlF framgår att sådana råd tillhör kategorin regler. Till skillnad från föreskrifter har de allmänna råden ingen

⁵¹ *Författarens kursivering*. 7 § andra stycket förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen, <https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/foreskrifter-och-allmanna-rad/om-foreskrifter-och-allmanna-rad/>, 191208, <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/foreskrifter-och-allmanna-rad/2019-1-19.pdf>, 191214.

⁵² 7 kap. 4 – 10 §§ (Fö) SOSFS 2014:5.

⁵³ Lundgren, Sunesson 2019, s. 176f.

⁵⁴ *Författarens kursivering*. Bilaga 1, författningssamlingsförordningen (1976:725), Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2, <https://www.stat-inst.se/om-sis/lagar-forordningar-forfattningar/sis-forfattningssamling/>, 191208.

bindande verkan för rättstillämpningen.⁵⁵ Socialstyrelsen beslutar om allmänna råd för SiS kärnverksamhet.⁵⁶ SiS har inte beslutat om allmänna råd för myndighetens kärnverksamhet.⁵⁷

3.5 Sammanfattande kommentar

Syftet med avsnitt 3 var att bistå Statskontoret med underlag avseende den ena uppgiften i utredningsuppdraget rörande att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Den ena uppgiften består i att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.⁵⁸

Startpunkten för avsnitt 3.2 var *tre formella länkar i den rättsliga styrkedjan för statlig (och kommunal) förvaltning* och som framträdde i samband med genomförandet av den grundläggande rättsutredningen inom ramen för detta uppdrag.⁵⁹ I fokus stod *normgivning* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi. De tre länkarna i den rättsliga styrkedjan för statlig (och kommunal) förvaltning resulterade *i sin tur* i framträdandet i avsnitt 3.2 – avsnitt 3.4 av *tre formella styrlänkar i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet*.⁶⁰

I avsnitt 3.2 behandlades den första formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som är riksdagen. I avsnitt 3.3 behandlades den andra formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som är regeringen. I avsnitt 3.4 behandlades den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som är myndigheter.

4 Den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet – informella länkar

4.1 Normtillämpning

Syftet med avsnitt 4 är att bistå Statskontoret med underlag avseende den ena uppgiften i utredningsuppdraget rörande att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Den ena uppgiften består i att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.⁶¹

⁵⁵ Jämför 1 och 4 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Ds 1998:43, s. 25, Eneroth 2014, s. 121.

⁵⁶ Se till exempel 7 kap. 14 § (AR) SOSFS 2014:5 om slutanteckning.

⁵⁷ Jämför Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2.

⁵⁸ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

⁵⁹ Jämför avsnitt 3.2.

⁶⁰ Jämför avsnitt 3.2 – avsnitt 3.3.

⁶¹ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

Startpunkten för avsnitt 4.2 är *tre informella länkar i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet* och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag.⁶² I fokus står *normtillämpning* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi. De tre informella länkarna *resulterar i sin tur* i en (vertikal) komplettering av den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS.⁶³

I avsnitt 4.2 behandlas den första informella länken som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som är huvudkontoret. I avsnitt 4.3 behandlas den andra informella länken som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som är verksamhetskontoren. I avsnitt 4.4 behandlas den tredje informella länken som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som är institutionerna. I avsnitt 4.5 följer en sammanfattande kommentar.

4.2 Huvudkontoret

Den *första informella länken* som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som framträder i samband med genomförandet av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen är *huvudkontoret*.⁶⁴

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁶⁵

Här bör även nämnas Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) *om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete* som ställer krav på att myndigheten ska ha ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Med

⁶² Se vidare i avsnitt 4.2 – avsnitt 4.4.

⁶³ Se vidare i avsnitt 4.2 – avsnitt 4.4.

⁶⁴ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

⁶⁵ Jämför avsnitt 3.2, 1 kap. 1 § tredje stycket RF, 5 § första stycket FL samt SOU 2004:23, s. 267f.

kvalitet avses att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.⁶⁶

Enligt 4 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning 1. besluta en arbetsordning, 2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, 3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten, 4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och 5. avgöra andra ärenden som har en principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §. Enligt Persson anges i 4 § vad myndigheten ska besluta i arbetsordningen och enligt 5 § tillåts bemyndiganden att besluta i andra frågor.⁶⁷

I enlighet med 4 § myndighetsförordningen (2007:515) har generaldirektören för Statens institutionsstyrelse beslutat en arbets- och delegationsordning för SiS som gäller från och med den 1 januari 2019.⁶⁸ Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) har varje chef verksamhets-, personal- och budgetansvar inom respektive ansvarsområde. Det åligger också varje chef att se till att verksamheten bedrivs enligt gällande regler.⁶⁹

SiS huvudkontor i Stockholm har ansvaret för övergripande frågor, samordning och normering. Förutom generaldirektörens kansli finns vid huvudkontoret sex avdelningar. Varje avdelning ska inom sitt ansvarsområde bland annat bereda ärenden och utarbeta normerande dokument. Som exempel kan nämnas den juridiska avdelningen. Den styrs och leds av chefsjuristen. Avdelningens huvudsakliga arbetsuppgifter är bland annat normering inom det juridiska området, utom den som handhas av personalavdelningen samt samordning av myndighetens interna föreskrifter samt riktlinjer för beredning av ärenden.⁷⁰

Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) gäller för verksamheten förutom – vissa lagar och förordningar samt av SiS fastställda

⁶⁶ *Författarens kursivering*. 2 kap. 1 § (Fö) SOSFS 2011:9.

⁶⁷ Persson 2009, s. 241f.

⁶⁸ Se vidare i avsnitt 5.2. *Författarens anmärkning*. Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 1f.

⁶⁹ Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 22.

⁷⁰ Det kan dock anmärkas att Vård- och behandlingsenheten på huvudkontoret bland annat ansvarar för normering i vård- och behandlingsfrågor, stöd i implementeringen, riktlinjer för dokumentation, journalföring samt uppföljning av vård och behandling. Jämför SOSFS 2014:5. Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 5ff., s. 10.

föreskrifter (det vill säga *SiSFS*, se avsnitt 3.4, *författarens anmärkning*) – härutöver *interna föreskrifter* i form av till exempel riktlinjer och anvisningar inom olika områden.⁷¹ Den rådande ordningen kan delvis härledas tillbaka till uttalanden i förarbetena i samband med inrättandet av SiS. Enligt förarbetena bör det i styrelsens uppgifter bland annat ligga ett ansvar för att utfärda nödvändiga anvisningar och riktlinjer för vårdarbetet inom hemmen och att följa upp och utvärdera denna vård.⁷²

SiS beslutar om *interna föreskrifter* (interna styrdokument) för SiS kärnverksamhet.⁷³ I Riktlinjer/Juridik Ärendehandläggning m.m., Bilaga 3, Juridikenheten, framgår följande. SiS föreskriftsrätt framgår av 11 § andra stycket förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse, som anger att myndigheten får meddela föreskrifter om avgifter vid SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem.⁷⁴ I övrigt har SiS endast rätt att besluta om interna styrdokument (föreskrifter).⁷⁵ Det framgår ingen information i de tillgängliga dokumenten vad gäller den rättsliga grunden för myndighetens rätt att besluta om interna styrdokument (föreskrifter).⁷⁶

När det gäller de interna föreskrifternas funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i dokumentet. Enligt SiS är en förutsättning för att en intern föreskrift ska gälla är att den kommit till i den ordning som myndigheten har beslutat, genom beslut antingen av generaldirektören eller av annan befattningshavare med beslutanderätt.⁷⁷ Enligt SiS har myndighetens olika interna föreskrifter samma status. På SiS intranät finns en förteckning benämnd *Interna*

⁷¹ Det kan anmärkas att myndigheten i uppräknningen inte nämner föreskrifter och allmänna råd från andra myndigheter såsom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. *Författarens kursivering. Författarens anmärkning.* Jämför Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10, Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2 samt avsnitt 3.4. Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 1f.

⁷² Se även SOU 1992:18, s. 153 samt s. 156. *Författarens anmärkning.* Prop. 1992/93:61, s. 19.

⁷³ Jämför Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10 samt Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2.

⁷⁴ Se vidare angående vårdavgifter i Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 8, s. 10, Bilaga 1, s. 2, Bilaga 2, s. 1 samt Bilaga 3, s. 3. *Författarens anmärkning.* Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10. Jämför avsnitt 3.4, 6 kap. 3 § tredje stycket SoL samt 11 § andra stycket förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

⁷⁵ Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

⁷⁶ Jämför avsnitt 3.2 – avsnitt 3.4 vad gäller behandlingen av 8 kap. RF. Se vidare i avsnitt 5.2 – avsnitt 5.3. *Författarens anmärkning.* Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10 samt Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2.

⁷⁷ Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

föreskrifter. Den är en sammanställning av myndighetens centralt upprättade interna föreskrifter.⁷⁸

Enligt en granskning av SiS styrdokument från internrevisionen framgår bland annat att myndigheten saknar en enhetlig och tydlig struktur för myndighetens styrdokument, med avseende på såväl benämningar och kategorier av styrdokument om myndighetsgemensamma mallar för den grafiska utformningen. SiS har idag nästan 200 centrala styrdokument som reglerar verksamheten och därutöver finns en mängd lokala styrdokument på respektive institution.⁷⁹

Den *första informella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *huvudkontoret*. SiS beslutar om interna föreskrifter för SiS kärnverksamhet. I Riktlinjer/Juridik Ärendehandläggning m.m., Bilaga 3, Juridikenheten, redogörs för en gemensam benämning och layout för SiS interna föreskrifter. Enligt dokumentet benämns SiS interna föreskrifter i regel *policy*, *riktlinjer*, *rutiner* eller *instruktioner*.⁸⁰

När det gäller *policies*, *riktlinjer*, *rutiner* samt *instruktioner* och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i dokumentet. Med *policy* avses kortfattande grundprinciper för SiS handlande eller hållning i en viss fråga (allmänt eller i visst avseende). *Riktlinjer* beskriver hur en verksamhet ska bedrivas eller hur en uppgift ska utföras. Kan vara i form av en handbok som ger praktiskt stöd för hur SiS ska arbeta i ett visst avseende. *Rutiner* beskriver ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras. Kan också ange hur ansvaret för utförandet av en åtgärd är fördelat inom SiS. *Instruktioner* ger grundläggande och detaljerade anvisningar för hur SiS ska arbeta i ett visst avseende ("lathundsnivå").⁸¹

Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) är Juridiska avdelningens huvudsakliga arbetsuppgifter bland annat normering inom det juridiska området, utom den som handhas av personalavdelningen.⁸² När det gäller *riktlinjer* för SiS kärnverksamhet kan följande anföras.⁸³ Det finns utarbetade Riktlinjer/Juridik LVU (LVU-riktlinjer), Riktlinjer/Juridik LVM (LVM-riktlinjer) samt Riktlinjer/Juridik LSU (riktlinjer för sluten ungdomsvård). I riktlinjerna framgår följande vad gäller deras status. SiS interna föreskrifter har

⁷⁸ Statens institutionsstyrelse 2019b, s. 6.

⁷⁹ Statens institutionsstyrelse 2019b, s. 9.

⁸⁰ Jämför Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10, Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2. *Författarens kursivering*. Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

⁸¹ Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

⁸² Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 10.

⁸³ Se avsnitt 4.4 angående anvisningar. *Författarens kursivering*. *Författarens anmärkning*.

olika benämningar som policys, riktlinjer, rutiner och instruktioner. Riktlinjerna anger hur en verksamhet ska beskrivas eller hur en uppgift ska utföras.⁸⁴

LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård är sammanfattningar av de lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd som reglerar verksamheten vid SiS institutioner. I riktlinjerna redovisas också förarbetsuttalanden, JO-uttalanden och beslut från Inspektionen för vård och omsorg, IVO (tidigare Socialstyrelsen), vilka kan tjäna som vägledning vid lagtolkning på området. I förekommande fall redovisas i riktlinjerna även SiS bedömning av hur olika lagar ska tolkas.⁸⁵

När det gäller riktlinjernas funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i dokumenten. LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård är *bindande*, vilket innebär att de ska följas av alla anställda inom SiS. Myndighetens olika styrdokument har samma status.⁸⁶ Det framgår ingen information i de tillgängliga dokumenten vad gäller den rättsliga grunden för att riktlinjerna är bindande samt för att myndighetens olika styrdokument har samma status.⁸⁷

Enligt LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård svarar Juridiska avdelningen för att komplettera och uppdatera riktlinjerna. Eftersom riktlinjerna ska vara till hjälp för institutionerna är det av stor vikt att alla synpunkter på riktlinjernas innehåll förmedlas till Juridiska avdelningen. Då kan fel korrigeras, otydligheter avhjälpas och riktlinjerna blir ett användbart verktyg i kärnverksamhetens vardag.⁸⁸

När det gäller riktlinjernas funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår slutligen följande i samtal. Enligt Juridiska avdelningen är riktlinjer verktyg med vilka man styr verksamheten. Det handlar om myndighetens interna struktur.

⁸⁴ Jämför Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10 vari anfördes att riktlinjer *beskriver hur en verksamhet ska bedrivas* eller hur en uppgift ska utföras. *Författarens kursivering. Författarens anmärkning.* Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

Statens institutionsstyrelse 2018a, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018b, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018c, s. 13.

⁸⁵ Statens institutionsstyrelse 2018a, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018b, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018c, s. 13.

⁸⁶ *Författarens kursivering.* Statens institutionsstyrelse 2018a, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018b, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018c, s. 13.

⁸⁷ Jämför avsnitt 3.2 – avsnitt 3.4 vad gäller behandlingen av 8 kap. RF samt Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10. Se vidare i avsnitt 5.2 – avsnitt 5.3. *Författarens anmärkning.* Statens institutionsstyrelse 2018a, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018b, s. 11, Statens institutionsstyrelse 2018c, s. 13.

⁸⁸ Statens institutionsstyrelse 2018a, s. 12, Statens institutionsstyrelse 2018b, s. 12, Statens institutionsstyrelse 2018c, s. 14.

Riktlinjer motsvarar en föreskrift. Det handlar om att uttolka lagstiftningen. Riktlinjer/Juridik är inte råd.⁸⁹ De är fomulerade som ska-krav mot verksamheten. De finns riktlinjer och handläggningsriktlinjer för hela myndigheten. Riktlinjer vård och behandling och juridik går in i varandra.⁹⁰

4.3 Verksamhetskontoren

Den *andra informella länken* som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som framträder i samband med genomförandet av den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen är *verksamhetskontoren*.⁹¹

SiS verksamhet är indelad i ett huvudkontor och tre verksamhetsområden; ungdomsvård/sluten ungdomsvård norr (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Örebro, Västmanland, Gävleborg, Värmland, Stockholm, Uppsala, Östergötland och Södermanland), ungdomsvård/sluten ungdomsvård söder (Västra Götaland, Skåne, Kronoberg, Jönköping, Blekinge, Kalmar, Gotland och Halland) samt missbruksvård som omfattar hela riket.⁹²

Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) styrs arbetet inom ett verksamhetsområde av en verksamhetsdirektör. Denne är direkt underställd generaldirektören och är chef för institutionscheferna inom sitt verksamhetsområde. Varje verksamhetsområde har ett kontor som utgör verksamhetsdirektörens kansli. Verksamhetskontoret leds av en kontorschef som rapporterar till verksamhetsdirektören.⁹³

Verksamhetskontorens huvudsakliga arbetsuppgifter är bland annat övergripande frågor rörande verksamheten med vård och behandling, samordning av och stöd till institutionerna i frågor rörande vård och behandling, i samråd med vård- och behandlingsenheten, intern granskning och kontroll av institutionernas verksamhet, med betoning på rättssäkerhetsfrågorna, uppföljning av vård och behandling samt stöd till institutionerna rörande uppföljning, i samråd med vård- och behandlingsenheten samt uppföljning av utvecklingen rörande hinder för vård i annan form enligt 27 § LVM.⁹⁴

⁸⁹ Jämför avsnitt 3.3 angående allmänna råd. *Författarens anmärkning*. Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

⁹⁰ Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

⁹¹ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

⁹² Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 16.

⁹³ Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 16.

⁹⁴ Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 16ff.

Inom verksamhetsområdet ska det finnas en ledningsgrupp, som är verksamhetsdirektörens rådgivande organ. Ledningsgruppen utgör en funktion för information, samordning, planering, ledning och uppföljning av verksamheten inom verksamhetsområdet. I verksamhetsområdets ledningsgrupp ingår verksamhetsdirektören (ordförande) och institutionscheferna i respektive verksamhetsområde. Verksamhetsdirektören bestämmer om annan tjänsteman ska delta eller närvara. Verksamhetsdirektören bestämmer tid och plats samt närmare anvisningar för ledningsgruppsmötena.⁹⁵

Enligt Juridiska avdelningen så finns det på Juridiska avdelningen på huvudkontoret en chefsjurist samt verksamjurister. På verksamhetskontoren finns det verksamhetsjurister som lyder direkt under verksamhetsdirektören. Chefsjuristen är inte chef över dem. Chefsjuristen arbetsleder verksamhetsdirektörerna.⁹⁶ Enligt verksamhetsdirektören för SiS missbruksvård finns det en jurist på verksamhetskontoret samt man är i slutfasen vad gäller rekrytering av ytterligare en jurist.⁹⁷ Det är inte jurister på institutionerna.⁹⁸

Enligt verksamhetsdirektören för SiS ungdomsvård har man en jurist i grundbemanning per kontor. Verksamhetsområde söder har en till utifrån det höga flödet av Lex Sarah, som också är tänkt att serva de andra vid behov. Under 2019 har man haft ytterligare en, som dock nu är avslutad. Fyra jurister på verksamhetskontoren totalt i landet.⁹⁹ Institutionscheferna inte jurister (eventuellt finns det en person som är jurist bland samtliga institutionschefer).¹⁰⁰ Enligt institutionschefen för SiS ungdomshem Råby är personalen inte jurister.¹⁰¹

Den *andra informella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *verksamhetskontoren*. Verksamhetsdirektörerna beslutar om *lokala rutiner* för SiS kärnverksamhet.¹⁰² Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) ska verksamhetsdirektören bland annat ge direktiv för verksamhetschefens kvalitetsarbete och säkerställa framtagandet av *lokala rutiner* för det systematiska kvalitetsarbetet inom hälso- och sjukvården.¹⁰³

Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS), Bilaga 2, får verksamhetsdirektörerna fatta beslut om *lokala rutiner* för

⁹⁵ Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 18.

⁹⁶ Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

⁹⁷ Skoglund 2019a, Skoglund 2019b.

⁹⁸ Skoglund 2019a.

⁹⁹ Östling 2019b.

¹⁰⁰ Se vidare i avsnitt 5.2 – avsnitt 5.3. *Författarens anmärkning*. Skoglund 2019a.

¹⁰¹ Se vidare i avsnitt 5.2 – avsnitt 5.3. *Författarens anmärkning*. Hulthén 2019.

¹⁰² Se avsnitt 4.2 angående rutiner. *Författarens kursivering*. *Författarens anmärkning*.

¹⁰³ Se vidare i avsnitt 4.4. *Författarens kursivering*. Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 25.

institutionernas tillämpning av gällande författningsbestämmelser och av myndighetens interna föreskrifter ifråga om vård- och behandlingsverksamheten. Om det inte är uppenbart obehövt ska sådana rutiner beslutas i samverkan verksamhetsdirektörerna emellan. Vid behov ska också samråd ske med huvudkontorets vård- och behandlingsenhet samt juridiska avdelningen.¹⁰⁴

När det gäller de lokala rutinerna och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i samtal.¹⁰⁵ Enligt institutionschefen för SiS LVM-hem Lunden hjälper verksamhetskontoren institutionerna att tyda de juridiska riktlinjerna. De skriver inte egna riktlinjer.¹⁰⁶ Enligt institutionschefen för SiS ungdomshem Råby utarbetar verksamhetskontoren inte lokala rutiner, i praktiken bara huvudkontoret. Verksamhetskontornivån har bara att förhålla sig till, granska och dyligt.¹⁰⁷

Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS), Bilaga 2, får verksamhetsdirektörerna för varje särskilt ungdomshem och LVM-hem inom deras respektive verksamhetsområde, besluta om i vilka situationer säkerhetskontroller enligt 17 c § LVU, 15 § LSU och 32 c § LVM får genomföras. Beslutanderätten får inte delegeras.¹⁰⁸

4.4 Institutionerna

Den *tredje informella länken* som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som framträder i samband med genomförandet av den

¹⁰⁴ Se vidare i avsnitt 4.4. Jämför Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10 vari framgår att rutiner beskriver ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras. *Författarens kursivering. Författarens anmärkning.* Statens institutionsstyrelse 2019a, Bilaga 2, s. 1f.

¹⁰⁵ Se även vidare i avsnitt 4.4. *Författarens anmärkning.*

¹⁰⁶ SiS LVM-hem Lunden är ett av elva LVM-hem i SiS regi. Målgruppen är kvinnor och män med alkohol-, narkotika- eller blandmissbruk, i kombination med psykisk störning. Siljedahl, Jonsson 2019, <https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/missbruksvard/vara-lvm-hem/lunden/>, 191216.

¹⁰⁷ SiS ungdomshem Råby är ett av 23 särskilda ungdomshem i SiS regi. Målgruppen är flickor och pojkar, icke skolpliktiga. Erbjuder MultifunC. Har platser för pojkar som dömts till sluten ungdomsvård. Hulthén 2019, <https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/vard-av-unga/vara-ungdomshem/raby/>, 191216.

¹⁰⁸ Se även Statens institutionsstyrelse 2018a, 6:77. Statens institutionsstyrelse 2018b, 6:33, Statens institutionsstyrelse 2018c, 8:62. Statens institutionsstyrelse 2019a, Bilaga 2, s. 2.

grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen är *institutionerna*.¹⁰⁹

SiS verksamhet är indelad i ett huvudkontor och tre verksamhetsområden. Inom varje verksamhetsområde finns ett kontor och det antal institutioner som generaldirektören bestämmer.¹¹⁰ Institutionerna leds av en institutionschef, som ansvarar för de arbetsuppgifter som ankommer på institutionen. Institutionschefen är underställd verksamhetsdirektören och rapporterar till denne eller till den eller dem generaldirektören för särskilt fall bestämmer.¹¹¹

Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) är institutionernas huvudsakliga arbetsuppgifter bland annat vård och behandling av inskrivna ungdomar och klienter.¹¹² Enligt förarbetena är grundtanken i SiS organisatoriska struktur att institutionerna i hög grad är självständiga enheter direkt under generaldirektören.¹¹³ Enligt förarbetena har föreståndaren (numera institutionschefen, *författarens anmärkning*) att inom ramen för lag, förordning och centrala direktiv leda vårdverksamheten.¹¹⁴

När det gäller *anvisningar* för SiS kärnverksamhet kan följande anföras.¹¹⁵ Enligt Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) gäller för verksamheten bland annat interna föreskrifter i form av till exempel riktlinjer och anvisningar inom olika områden.¹¹⁶ När det gäller anvisningar och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i dokumenten. Det finns ingen information i arbets- och delegationsordningen rörande till exempel vem som är behörig beslutsfattare (förutom vad gäller beslut om brandskyddsanvisningar avseende huvudkontoret).¹¹⁷ Det kan även anmärkas att anvisningar inte är föremål för särskild behandling i Riktlinjer/Juridik Ärendehandläggning m.m., Bilaga 3, Juridikenheten. Denna bilaga behandlar en gemensam benämning och layout för SiS interna föreskrifter.¹¹⁸

¹⁰⁹ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹¹⁰ Jämför avsnitt 4.2 – avsnitt 4.3. Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 2, s. 16.

¹¹¹ Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 18.

¹¹² Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 18.

¹¹³ SOU 1998:140, s. 93.

¹¹⁴ Se även SOU 1992:18, s. 153 samt s. 156. *Författarens anmärkning*. SOU 1992:18, s. 152.

¹¹⁵ Se avsnitt 4.2 angående riktlinjer. *Författarens kursivering*. *Författarens anmärkning*.

¹¹⁶ Jämför avsnitt 4.2. Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 1f.

¹¹⁷ Jämför Statens institutionsstyrelse 2019a. Statens institutionsstyrelse 2019a, Bilaga 1, s. 10.

¹¹⁸ Jämför avsnitt 4.2 samt Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

Den *tredje informella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *institutionerna*. Institutionschefen respektive institutionerna beslutar om lokala anvisningar, rutiner och ordningsregler för SiS kärnverksamhet.

Enligt LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård bör institutionschefen utforma respektive institutionerna upprätta lokala anvisningar i vissa fall.¹¹⁹ Som exempel kan nämnas bör institutionschefen utforma lokala anvisningar för institutionen om rutiner vid avvikning och avlysning samt det bör på institutionen finnas särskilda lokala anvisningar om det praktiska förfarandet kring avskiljningen. I sådana lokala anvisningar kan det finnas regler om till exempel vilken väg den unge, klienten (LVM-riktlinjernas terminologi, *författarens anmärkning*) respektive den dömda bör föras till avskiljningsrummet, hur det ska gå till när dörren till avskiljningsrummet ska öppnas under en avskiljning och så vidare.¹²⁰

När det gäller anvisningar och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i samtal. Enligt Juridiska avdelningen rör de lokala anvisningarna verksamhetskontorsnivån. Det framgår i riktlinjerna när lokala anvisningar ska finnas.¹²¹ Verksamhetsdirektören för SiS missbruksvård framför följande: lokalt, unikt, till exempel avskiljningsrum, ej förändring i gällande rätt.¹²²

Enligt Riktlinjer/Juridik Ärendehandläggning m.m., Bilaga 3, Juridikenheten, benämns SiS interna föreskrifter bland annat *rutiner*. Enligt dokumentet beskriver rutiner ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras. Kan också ange hur ansvaret för utförandet av en åtgärd är fördelat inom SiS.¹²³ När det gäller *rutiner* för SiS kärnverksamhet kan även följande anföras.¹²⁴

Det framgår information i LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård vad gäller rutiner. Som exempel kan nämnas bör institutioner som har ungdomar i sin vård och som ännu inte har fyllt 15 år utarbeta rutiner som säkerställer att vårdnadshavare utan dröjsmål delges beslut som får överklagas enligt 42 § LVU, det är mycket viktigt att det finns rutiner så att

¹¹⁹ Se till exempel Statens institutionsstyrelse 2018a, 6:19, 6:71, Statens institutionsstyrelse 2018b, 6:55, Statens institutionsstyrelse 2018c, 8:30. Jämför Prop. 1992/93:61, s. 19.

¹²⁰ Statens institutionsstyrelse 2018a, 6:19, 6:54f., Statens institutionsstyrelse 2018b, 6:69, Statens institutionsstyrelse 2018c, 8:15, 8:41.

¹²¹ Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

¹²² Skoglund 2019a.

¹²³ Jämför avsnitt 4.2. *Författarens kursivering*. Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10.

¹²⁴ Se avsnitt 4.2 angående rutiner. *Författarens kursivering*. *Författarens anmärkning*.

all personal har kännedom om vilka klienter som vårdas där på frivillig grund samt rutiner för beräkning av verkställighetstiden finns inlagda i KIA.¹²⁵

När det gäller *lokala* rutiner för SiS kärnverksamhet kan följande anföras vad gäller institutionerna.¹²⁶ I Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) framgår viss information rörande verksamhetsdirektören respektive verksamhetsdirektörerna vad gäller lokala rutiner.¹²⁷ När det gäller de lokala rutinerna och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår dock följande i samtal.¹²⁸ Enligt Juridiska avdelningen kan det finnas lokala rutiner på institutionerna. De kan heta olika.¹²⁹

Enligt institutionschefen för SiS ungdomshem Råby gäller lokala rutiner telefon, röktider, besök, läggning. Lokala rutiner och anvisningar. De revideras jämt.¹³⁰ Enligt institutionschefen för SiS LVM-hem Lunden gäller de lokala rutinerna de särskilda befogenheterna, LVM, besluten. Underlag skrivs i ledningsgruppen. Institutionschefen fattar beslut.¹³¹

Den 1 juli 2016 trädde en ny bestämmelse ikraft i 3 kap. 5 a § SoF rörande ordningsregler.¹³² Enligt 3 kap. 5 a § första stycket SoF ansvarar föreståndaren vid ett hem för vård eller boende för att det finns ordningsregler för de dagliga rutinerna på hemmet. De ska syfta till att skapa trygghet och säkerhet för alla som vistas där. Enligt 3 kap. 5 a § andra stycket SoF ska ordningsreglerna utarbetas under medverkan av företrädare för de boende och följas upp regelbundet. Enligt 3

¹²⁵ Statens institutionsstyrelse 2018a, 6:98, Statens institutionsstyrelse 2018b, 8:1, Statens institutionsstyrelse 2018c, 7:2.

¹²⁶ Jämför avsnitt 4.2 angående rutiner och avsnitt 4.3 angående lokala rutiner. *Författarens kursivering. Författarens anmärkning.*

¹²⁷ Jämför avsnitt 4.3. *Författarens anmärkning.* Statens institutionsstyrelse 2019a, s. 25, Bilaga 2, s. 1f.

¹²⁸ Jämför avsnitt 4.3. *Författarens anmärkning.*

¹²⁹ Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

¹³⁰ Hulthén 2019.

¹³¹ Siljedahl, Jonsson 2019.

¹³² Se till exempel vidare i Prop. 1997/98:96, s. 184, SOU 2004:3, s. 193f. samt Eneroth 2014, s. 126f., s. 156f., s. 168 – 171 (med hänvisning till bland annat Prop. 1979/80:1, Del A, s. 336)

angående ordningsregler på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Förordning (2016:516) om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937). Jämför avsnitt 3.3 samt Strömberg, Lundell 2019, s. 112.

kap. 5 a § tredje stycket SoF ska ordningsreglerna vara tillgängliga och välkända för de boende och personal.¹³³

Enligt förarbetena är det nödvändigt, när flera personer ska bo och arbeta under samma tak, med vissa gemensamma *spelregler* kring de dagliga rutinerna. Syftet med sådana regler är att skapa trygghet och trivsel för alla som vistas där. Ordningsreglerna ska gälla de dagliga rutinerna på boendet och gälla generellt för alla som bor och arbetar på boendet. Syftet med ordningsregler är att skapa trygghet och trivsel för alla på boende. Ordningsregler skiljer sig därmed från sådana gränssättande *regler* som följer av ansvaret enligt FB (föräldrabalken (1949:381), FB, *författarens anmärkning*). Ordningsregler får inte vara förenade med någon form av bestraffningssystem eller vara utformade så att de boende upplever att de blir diskriminerade eller kränkta på grund av dessa.¹³⁴

Enligt förarbetena ska den som förestår ett HVB för barn och unga ansvara för att se till att det finns ordningsregler på boendet. Ordningsreglerna ska vara anpassade efter varje HVB:s unika behov och omfatta de dagliga rutinerna på boendet, till exempel vad som ska gälla i fråga om mat- och sovtider, tider för läsläsning, samvaro och hänsyn mellan de boende och mellan boende och personal, hygienrutiner, bruk av cigaretter och snus, användandet av mobiltelefoner, datorer m.m. och fotografering och filmning i boendet.¹³⁵

Enligt förarbetena ska ordningsreglerna tas fram tillsammans med personal samt företrädare för de barn och unga som bor där. Reglerna ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna och får givetvis inte strida mot lag eller annan författning.¹³⁶

När det gäller ordningsregler och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i dokumenten. Det finns ingen information i Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) eller Riktlinjer/Juridik Ärendehandläggning m.m. angående 3 kap. 5 a § SoF.¹³⁷ Det finns dock information om bestämmelsen i LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård. Enligt riktlinjerna är det institutionschefen som ansvarar för att se till att det finns ordningsregler för de dagliga rutinerna på

¹³³ Utredningen om tvångsvård för barn och unga lade fram det ursprungliga författningsförslaget i samband med en översyn av LVU. *Författarens anmärkning*. SOU 2015:71, Del A, s. 3f., s. 122, SOU 2015:71, Del B, s. 722.

¹³⁴ *Författarens kursivering*. SOU 2015:71, Del B, s. 722f.

¹³⁵ SOU 2015:71, Del B, s. 723.

¹³⁶ Jämför avsnitt 3.2, 1 kap. 1 § tredje stycket RF samt 5 § första stycket FL. *Författarens anmärkning*. SOU 2015:71, Del B, s. 724f.

¹³⁷ Jämför Statens institutionsstyrelse 2016, Bilaga 3, s. 10 samt Statens institutionsstyrelse 2019a.

hemmet. Ordningsreglerna omfattar alla på institutionen (det vill säga även de som vårdas med stöd av SoL).¹³⁸

Ordningsregler kan till exempel omfatta mat- och sovtider, telefon- och datatider samt när och var det är tillåtet att röka. Ordningsreglerna ska utarbetas under medverkan av företrädare för ungdomarna (till exempel genom ungdomsråd) respektive klienterna (till exempel genom klientråd) och följas upp regelbundet. Ordningsreglerna ska vara tillgängliga och välkända för både ungdomarna respektive klienterna och personalen. Det är lämpligt att informera om reglerna vid ankomsten. Ordningsregler får, till skillnad från SiS särskilda befogenheter, inte begränsa ungdomarnas respektive klienternas fri- och rättigheter. Sådana begränsningar kräver särskilda beslut.¹³⁹

När det gäller telefon- och datatider framgår följande i LVU-riktlinjerna, LVM-riktlinjerna respektive riktlinjerna om slutna ungdomsvård. Det kan av behandlings- och ordningsskäl vara nödvändigt att ha vissa gemensamma ordningsregler för när och i vilken omfattning ungdomarna respektive klienterna får ringa eller använda dator.¹⁴⁰

När det gäller ordningsregler och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i mejl. Enligt rådgivare Margareta Wihlborg på huvudkontoret skiljer sig ordningsreglerna mellan avdelningarna och där gör man just nu ett arbete (som hon ansvarar för) för att skapa enhetliga ordningsregler. För närvarande föreligger en remissversion (daterad 2019-03-21) på gemensamma ordningsregler och dagliga rutiner vid ungdomshemmen. Underlaget har titeln *Förslag till riktlinjer för ordningsregler och dagliga rutiner på SiS särskilda ungdomshem*. Enligt Wihlborg har man fått många synpunkter från verksamheten och håller på att arbeta om dokumentet.¹⁴¹

När det gäller ordningsregler och deras funktion och hur de förhåller sig till varandra framgår följande i samtal. Enligt Juridiska avdelningen rör ordningsreglerna information om dagliga rutiner. Ej sammanblandning vad som står i riktlinjerna.¹⁴² Verksamhetsdirektören för SiS missbruksvård framför

¹³⁸ Statens institutionsstyrelse 2018a, 5:2, Statens institutionsstyrelse 2018b, 4:6, Statens institutionsstyrelse 2018c, 1:3.

¹³⁹ Jämför 2 kap. RF angående grundläggande fri- och rättigheter. Se 15 – 17 c §§ samt 19 – 20 §§ LVU, 43 § LVU, 31 – 32 c §§ samt 33 a – 36 §§ LVM, 45 § LVM, respektive 13 – 17 a §§ samt 20 § LSU. *Författarens anmärkning*. Statens institutionsstyrelse 2018a, 5:2, 6:5f., Statens institutionsstyrelse 2018b, 4:6, 6:3f., Statens institutionsstyrelse 2018c, 1:3, 8:2.

¹⁴⁰ Statens institutionsstyrelse 2018a, 6:21f., Statens institutionsstyrelse 2018b, 6:40, Statens institutionsstyrelse 2018c, 8:25.

¹⁴¹ Wihlborg 2019a, Wihlborg 2019b.

¹⁴² Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

följande: ordningsregler – elektroniska kommunikationstjänster, allmänna ordningsregler, ej samma syfte LVU och LVM. Ordningsregler utifrån uppfostran vad gäller LVU.¹⁴³

Enligt institutionschefen för SiS LVM-hem Lunden har ordningsregler praktisk nytta, så lite som möjligt, frångå. Fåtal muntliga, enda som finns är skrivna, trätt ikraft den 9 december och börjar gälla. Institutionschefen hänvisar även till dokumentet *Välkommen till Lunden* där den övriga informationen står. Tre avdelningar, mat-tider, ej institutionen som skrivit dokumentet. Ordningsregler – ej skrivna på hemmet. Viktigt att LVU rör uppfostran och LVM rör motivation.¹⁴⁴

Enligt institutionschefen för SiS ungdomshem Råby har man ordningsregler: fasta fyra, få. Institutionschefen hänvisar även till dokumentet *Välkommen till Råby* som är ett dokument man får när man kommer dit: ej utöva våld, ej använda droger inom organisationen, ej hot om våld.¹⁴⁵

4.5 Sammanfattande kommentar

Syftet med avsnitt 4 var att bistå Statskontoret med underlag avseende den ena uppgiften i utredningsuppdraget rörande att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Den ena uppgiften består i att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.¹⁴⁶

Startpunkten för avsnitt 4.2 var *tre informella länkar i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet* och som framträdde i samband med genomförandet av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag.¹⁴⁷ I fokus stod *normtillämpning* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi. De tre informella länkarna *resulterade i sin tur* i en komplettering av den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS.¹⁴⁸

I avsnitt 4.2 behandlades den första informella länken som kompletterade den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som var huvudkontoret. I avsnitt 4.3 behandlades den andra informella länken som kompletterade den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som var verksamhetskontoren. I avsnitt 4.4

¹⁴³ Skoglund 2019a.

¹⁴⁴ *Författarens kursivering*. Siljedahl, Jonsson 2019.

¹⁴⁵ *Författarens kursivering*. Hulthén 2019.

¹⁴⁶ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹⁴⁷ Jämför avsnitt 4.2 – avsnitt 4.4.

¹⁴⁸ Jämför avsnitt 4.2 – avsnitt 4.4.

behandlades den tredje informella länken som kompletterade den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS och som var institutionerna.

5 Den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet – risker och möjligheter

5.1 Normutfyllnad

Syftet med avsnitt 5 är att bistå Statskontoret med underlag avseende den andra uppgiften i utredningsuppdraget rörande att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Den andra uppgiften är att analysera och beskriva eventuella risker som är förenade med den rättsliga styrkedjan utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv samt redovisa och motivera möjliga åtgärder som kan minimera dessa risker.¹⁴⁹

Startpunkten för avsnitt 5.2 är en analys och beskrivning av den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag.¹⁵⁰ I fokus står *normutfyllnad* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi.

Avsnitt 5.2 läggs *i sin tur* till grund för en redovisning och motivering av den *möjliga åtgärd* som kan minimera den risk som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag.¹⁵¹

I avsnitt 5.2 behandlas den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som gäller *avsaknad av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I avsnitt 5.3 behandlas den *möjliga åtgärd* som kan minimera denna risk och som gäller *skapande av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I avsnitt 5.4 följer en sammanfattande kommentar.

¹⁴⁹ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹⁵⁰ Se vidare i avsnitt 5.2.

¹⁵¹ Se vidare i avsnitt 5.3.

5.2 Avsaknad av förutsebarhet

Den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen gäller *avsaknad av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.¹⁵²

Förekomsten av en hierarki bland vissa klasser av formella rättsliga normer samt att vissa är bindande för rättstillämpningen medför framkomsten av en (vertikal) så kallad *rättslig styrkedja (författarens terminologi)* vad gäller statens formella styrning av statlig (och kommunal) förvaltning genom vissa klasser av bindande normer.¹⁵³ Detta förhållande medför *även* framkomsten av en (vertikal) *rättslig styrkedja för SiS kärnverksamhet* vad gäller statens formella styrning av statlig förvaltning genom vissa klasser av bindande normer. Denna rättsliga styrkedja består *i sin tur* av tre (vertikala) *formella* länkar.¹⁵⁴

Den *första formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *riksdagen*. Riksdagen beslutar om lagar för SiS kärnverksamhet. Som exempel kan nämnas LVM. Den *andra formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *regeringen*. Regeringen beslutar om förordningar för SiS kärnverksamhet. Som exempel kan nämnas SoF. Den *tredje formella länken* som ingår i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet är *myndigheter*. Myndigheter beslutar om föreskrifter för SiS kärnverksamhet. Som exempel kan nämnas Socialstyrelsen.¹⁵⁵

De tre formella länkarna i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet ger dock inte en fullständig bild över den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. Härtill kommer även *tre informella länkar* som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag. De tre informella länkarna *resulterar i sin tur* i en (vertikal) komplettering av den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS.¹⁵⁶

Den *första informella länken* som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS är *huvudkontoret*. SiS beslutar om interna föreskrifter (interna styrdokument) för SiS kärnverksamhet. De benämns i regel policy, riktlinjer,

¹⁵² Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

¹⁵³ Jämför SOU 2007:75, s. 16.

¹⁵⁴ Jämför avsnitt 4.2.

¹⁵⁵ Jämför avsnitt 3.2 – 3.4.

¹⁵⁶ Jämför avsnitt 4.2 – avsnitt 4.4.

rutiner eller instruktioner.¹⁵⁷ Den *andra informella länken* som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS är *verksamhetskontoren*.

Verksamhetsdirektörerna beslutar om lokala rutiner för SiS kärnverksamhet.¹⁵⁸ Den *tredje informella länken* som kompletterar den tredje formella länken i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet som är myndigheter, specifikt vad gäller SiS är *institutionerna*. Institutionschefen respektive institutionerna beslutar om lokala anvisningar, rutiner och ordningsregler för SiS kärnverksamhet.¹⁵⁹

När det gäller den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som gäller *avsaknad av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet så framgår följande i dokumenten.

De tre informella styrlänkarna följer SiS inre organisatoriska uppbyggnad i enlighet med gällande Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse (SiS). Denna uppbyggnad medför förutsebarhet vad gäller den inre organisatoriska uppbyggnaden av myndigheten. Det föreligger dock inte förutsebarhet i dokumentet vad gäller den inre *rättsliga* organisatoriska uppbyggnaden vad gäller produktionen av interna föreskrifter och ordningsregler. Denna avsaknad av förutsebarhet gäller dels myndighetens inre rättsliga organisatoriska uppbyggnad i sin helhet, dels per informell styrlänk i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet, särskilt vad gäller institutionerna.

Den framträdande ordningen i dokumenten kan bäst formuleras i form av frågor. På vilket eller vilka sätt sker den interna normgivningen hos SiS vad gäller genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem?¹⁶⁰ På vilken rättslig grund sker denna normgivning?¹⁶¹ När upprättas interna föreskrifter inom SiS? Var inom myndigheten – på huvudkontoret, verksamhetskontoren och/eller institutionerna? Hur? Av vem? Varför? Vilken eller vilka rättskällor tillämpas?¹⁶² På vilket eller vilka sätt förhåller sig förekommande interna föreskrifter respektive ordningsregler dels till varandra, dels till förekommande lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamheten

¹⁵⁷ Jämför avsnitt 4.2.

¹⁵⁸ Jämför avsnitt 4.3.

¹⁵⁹ Jämför avsnitt 4.4.

¹⁶⁰ Jämför Persson 2009, s. 233 – 245.

¹⁶¹ Jämför avsnitt 4.2.

¹⁶² Se till exempel Baier och Svensson angående *rättskällevärdet*. Enligt Baier och Svensson är rättskällevärdet egentligen en samling normer som anger vilka källor som är giltiga som källor till rätten. Man kan förenklat säga att i Sverige heter det att lagstiftning (alla bindande normer, Baier och Svenssons terminologi, *författarens anmärkning*), förarbeten, prejudikat, doktrin och sedvana är giltiga källor, och normalt sett så rangordnas källorna på det här sättet. *Författarens anmärkning*. Baier, Svensson 2018, s. 63.

respektive förekommande allmänna råd från till exempel Socialstyrelsen? På vilken rättslig grund har SiS interna föreskrifter status som bindande för SiS anställda?¹⁶³ Et cetera.

När det gäller den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som gäller *avsaknad av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet så framgår följande i samtal.

Enligt rådgivare Margareta Wihlberg på huvudkontoret har man inte centralt alla de lokala riktlinjer som institutionerna har tagit fram i olika frågor. Där måste man vända sig direkt till institutionen.¹⁶⁴ Enligt Juridiska avdelningen handlar det om det praktiska arbetet – skriv enklare i vardagen. Lokala riktlinjer – handlar om att förenkla informationen. Det förs en diskussion vad gäller lokala anvisningar och att få bort dem bort på sikt. Risken är att de blivit något annat än tänkt. Lagstiftningen ska sippra ned – vara rättssäker – formellt och materiellt.¹⁶⁵

Enligt verksamhetsdirektören SiS för missbruksvård handlar det om att få lagstiftningen praktiskt att fungera. Hur mycket ska institutionerna själva skapa? Ej tolkning eller utfyllnad av lagen.¹⁶⁶ Enligt verksamhetsdirektören för SiS ungdomsvård är riktlinjer ej tillräckligt bra översatt till socialarbetarna – vad får de göra och inte?¹⁶⁷ För mycket och för stökigt i det interna skriftliga regelverket. Det saknas en röd tråd i styrmedlen, i styrdokumenterna. Klar linje mellan central nivå och lokal nivå.¹⁶⁸

Enligt institutionschefen på Råby ungdomshem är risken att man på lokal nivå skriver om de centrala riktlinjerna. Huvudkontoret är normerande. Institutionerna ska tillämpa 24/7. Behandlingsassistenter ska göra detta. Chefsberedskap finns aldrig på plats. Hur ska man tillförsäkra rättssäkerhet när chefer ej är på plats? Arbetsledare kväll och natt. Glapp mellan gräsrotsnivån och riktlinjerna. Chefer på plats, vägled och kontrollera, få ut lagstiftarens intention.¹⁶⁹

Den framträdande ordningen i samtalen kan bäst formuleras i form av frågor. I vilken omfattning sker intern normgivning hos SiS vad gäller genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem?¹⁷⁰

¹⁶³ Jämför avsnitt 4.2.

¹⁶⁴ Wihlberg 2019a.

¹⁶⁵ Källstrand Nord, Lundin, Nilsson 2019.

¹⁶⁶ Skoglund 2019a.

¹⁶⁷ Se till exempel vidare i Eneroth 2014, s. 411 – 414 angående behandlingspersonalens sammansättning på bland annat två särskilda ungdomshem. *Författarens anmärkning*. Östling 2019a.

¹⁶⁸ Östling 2019a.

¹⁶⁹ Hulthén 2019.

¹⁷⁰ Jämför Persson 2009, s. 233 – 245.

På vilket eller vilka sätt upprätthålls den rättsliga förankringen till (inom ramen för denna promemoria) LVU, LVM och LSU vid upprättandet av interna föreskrifter och ordningsregler? På vilket eller vilka sätt tillförsäkras att innehållet i bestämmelserna i LVU, LVM respektive LSU inte blir något annat än det som är tänkt från lagstiftarens sida? På vilket eller vilka sätt tillförsäkras en realisering av legalitetsprincipen i den praktiska tillämpningen ute på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen?

Vilken eller vilka interna föreskrifter behöver upprättas för en omsättning av LVU, LVM och LSU i den praktiska tillämpningen? Varför? På vilken rättslig grund upprättas dessa föreskrifter? Sker det någon normutfyllnad i samband med upprättandet av interna föreskrifter och ordningsregler? Av vem? När? Var? Hur? Varför? Vilken eller vilka rättskällor tillämpas?¹⁷¹ Inom vilken rättslig ram sker den offentliga maktutövningen? På vilket eller vilka sätt fungerar juridiken i det sociala arbetet i samband med upprättandet av interna föreskrifter och ordningsregler? Varför?

Vilken eller vilka likheter respektive skillnader kan förekomma vad gäller interna föreskrifter och ordningsregler dels inom ett visst särskilt ungdomshem respektive LVM-hem, dels hemmen sinsemellan? Vilken eller vilka likheter respektive skillnader ska, kan eller bör upprätthållas i detta avseende? Varför? På vilket eller vilka sätt fungerar juridiken i det sociala arbetet i den praktiska tillämpningen av interna föreskrifter och ordningsregler? Varför? Et cetera.

5.3 Skapande av förutsebarhet

Den *möjliga åtgärd* som kan minimera den risk som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträder i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen gäller *skapande av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.¹⁷²

Enligt 4 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning 1. besluta en arbetsordning, 2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, 3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten, 4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och 5. avgöra andra ärenden som har

¹⁷¹ Se till exempel Baier, Svensson 2018, s. 63 angående rättskälleläran.

¹⁷² Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

en principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.¹⁷³

När det gäller den *möjliga åtgärd* som kan minimera den risk som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som gäller *skapande av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet så framgår följande i dokumenten.

Det föreligger förutsättningar för skapande av förutsebarhet vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet genom en genomgång och revidering av Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS). Syftet är att (inom ramen för denna promemoria) skapa förutsebarhet vad gäller SiS inre *rättsliga* organisatoriska uppbyggnad vad gäller produktionen av interna föreskrifter och ordningsregler.¹⁷⁴ Detta gäller dels myndighetens inre rättsliga organisatoriska uppbyggnad i sin helhet, dels per informell styrlänk i den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet, särskilt vad gäller institutionerna.¹⁷⁵ Syftet är att (inom ramen för denna promemoria) därmed skapa förutsättningar för realisering av legalitetsprincipen i den praktiska tillämpningen på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen i SiS regi.¹⁷⁶

Den bärande tanken med en dylik genomgång och revidering av Arbets- och delegationsordningen för Statens institutionsstyrelse (SiS) är att denna sedan ligger till grund för utformningen av till exempel arbetsordningen för respektive särskilt ungdomshem och LVM-hem samt förekommande lokala anvisningar på respektive särskilt ungdomshem och LVM-hem. Syftet är att skapa (vertikal) förutsebarhet vad gäller den rättsliga organisatoriska uppbyggnaden inom myndigheten. Vid genomförande av ett dylikt arbete kan intryck hämtas från andra arbets- och delegationsordningar på närliggande verksamhetsområden. Som exempel kan nämnas *Arbetsordningen för Kriminalvården* (jämför 1 § LSU).¹⁷⁷ Resultatet av denna genomgång och revidering bör även kombineras med en genomgång och revidering av SiS intranät.¹⁷⁸

Den framträdande ordningen i dokumenten kan bäst formuleras i form av frågor. Vilken eller vilka är SiS uppgifter och (i hierarkisk ordning med hänvisning till rättskälleläran) de grundläggande föreskrifter som gäller för verksamheten (lagar, förordningar, föreskrifter (både från SiS och från andra myndigheter med föreskriftsrätt såsom Socialstyrelsen), de förekommande allmänna råd som har

¹⁷³ Jämför avsnitt 4.2.

¹⁷⁴ Jämför avsnitt 4.2 – 4.4.

¹⁷⁵ Jämför avsnitt 5.3.

¹⁷⁶ Jämför avsnitt 3.2 – avsnitt 3.4 samt avsnitt 4.2 – avsnitt 4.4.

¹⁷⁷ Kriminalvården 2019.

¹⁷⁸ Jämför Statens institutionsstyrelse 2019b, s. 19f.

utarbetats av andra myndigheter såsom Socialstyrelsen samt de interna styrdokument som förekommer inom myndigheten? På vilket eller vilka sätt sker den interna normgivningen hos SiS vad gäller genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem?¹⁷⁹ På vilken rättslig grund sker denna normgivning?¹⁸⁰ Vilken gemensam begreppsapparat gäller för de interna styrdokumenterna inom myndigheten (till exempel vad som menas med lokala anvisningar)?

Vilken eller vilka interna styrdokument ska, bör och/eller kan kvarstå, vidareutvecklas eller utgå? Vilket eller vilka interna styrdokument behövs för att genomföra den verksamhet inom SiS som består i handläggning av ärenden respektive faktiskt handlande?¹⁸¹ Vilken eller vilka interna styrdokument ska anses som *rättsliga* interna styrdokument inom myndigheten? På vilken eller vilka rättsliga grunder? Vilken eller vilka funktioner fyller ett visst internt styrdokument inom myndigheten? Vilket är syftet eller syftena med ett visst internt styrdokument inom myndigheten?

Var inom myndigheten ska, kan eller bör ett visst internt styrdokument upprättas och vilken är formen för upprättandet? Vilken eller vilka rättskällor tillämpas?¹⁸² Hur förhåller sig – hierarkiskt – olika interna rättsliga styrdokument till varandra? På vilken rättslig grund har SiS interna föreskrifter status som bindande för SiS anställda?¹⁸³ Vem eller vilka är behöriga beslutsfattare och på vilken eller vilka rättsliga grunder? Kan beslutanderätten bli föremål för delegering och var finns i sådana fall dylik information?

Vem har ansvaret för förvaltningen av de interna styrdokumenterna och ordningsreglerna?¹⁸⁴ På vilket eller vilka sätt bör förekommande interna styrdokument och ordningsregler redovisas till SiS huvudkontor? På vilket eller vilka sätt kan information om förekommande styrdokument förmedlas inom myndigheten (från huvudkontoret via verksamhetskontoren och till institutionerna och vice versa) respektive utom myndigheten (till exempel till Inspektionen för vård och omsorg, Socialstyrelsen, enskilda och socialtjänsten)? På vilket eller vilka sätt ska, kan eller bör service, tillgänglighet och samverkan ske?¹⁸⁵ Et cetera.

Det kan även (inom ramen för denna promemoria) framföras att det är särskilt viktigt med skapande av förutsebarhet vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS

¹⁷⁹ Jämför avsnitt 5.2.

¹⁸⁰ Jämför avsnitt 5.2.

¹⁸¹ Jämför avsnitt 3.2 samt 1 § FL.

¹⁸² Jämför avsnitt 5.2.

¹⁸³ Jämför avsnitt 5.2.

¹⁸⁴ Jämför Kriminalvården 2019, s. 15.

¹⁸⁵ Jämför 1 § FL samt 6 – 8 §§ FL.

kärnverksamhet med hänsyn till att *Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)* blir svensk lag den 1 januari 2020. Genom inkorporering ges barnkonventionen ställning som svensk lag.¹⁸⁶ Enligt Åhman innebär inkorporeringen ett förtydligande av att rättstillämpare på alla nivåer inom offentlig verksamhet ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn och tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen utifrån sedvanliga tolkningsprinciper.¹⁸⁷

När det gäller den *möjliga åtgärd* som kan minimera den risk som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som gäller *skapande av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet så framgår följande i samtal.

Enligt verksamhetsdirektören för SiS ungdomsvård: centralt styrt – några lokala variationer. Standardiserade dokument från huvudkontoret. Centrala ordningsregler eller helst inte alls. Källa till problem. Tydligt, samma gälla överallt. Gemensamt – förutsebarhet. Samtala om perspektiv lokalt och centralt.¹⁸⁸ Enligt verksamhetsdirektören för SiS missbruksvård: en återkopplingsstruktur, till exempel vad gäller vård i enskildhet. Behövs årsvisa uppdateringar – någon får jobbet, huvudkontoret. Institutionerna vill ha stöd. Vokabulären, terminologin, behövs renodlas och förklaras, tydliggörande, styrning otydlig.¹⁸⁹

Den framträdande ordningen i samtal kan bäst formuleras i form av frågor. På vilket eller vilka sätt ska (den vertikala) förutsebarheten vad gäller den rättsliga organisatoriska uppbyggnaden inom SiS vara utformad vad gäller de interna styrdokumentens respektive ordningsreglernas utseende och utformning? Vilken eller vilka rättskällor ska tillämpas?¹⁹⁰ Inom vilken rättslig ram ska den offentliga maktutövningen ske?¹⁹¹ Vore det möjligt att upprätta vissa standardiserade dokument på huvudkontoret (till exempel i samarbete mellan Vård- och

¹⁸⁶ Se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Jämför SOU 2016:19, s. 19. Jämför även avsnitt 3.2 angående det förhållandet att SiS vid genomförandet av vården och behandlingen på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen kan fatta beslut om särskilda befogenheter. Se vidare härom i 15 – 17 c §§ samt 19 – 20 §§ LVU, 20 b § LVU, 43 § LVU, 31 – 32 c §§, 33 a – 36 § samt 36 b § LVM, 45 § LVM, respektive 13 – 17 a §§, 20 § samt 22 § LSU. *Författarens kursivering. Författarens anmärkning.*

Prop. 2017/18:186, s. 1.

¹⁸⁷ Ds 2019:23, s. 4.

¹⁸⁸ Östling 2019a.

¹⁸⁹ Skoglund, 2019a.

¹⁹⁰ Jämför avsnitt 5.2.

¹⁹¹ Jämför avsnitt 5.2.

behandlingsenheten och den Juridiska avdelningen) med en rättsligt förankrad gemensam begreppsapparat och terminologi, vilka beslutas på huvudkontoret och som sedan kan användas genomgående inom myndigheten (jämför generellt utformade dokument som sedan ifylls i det enskilda fallet, till exempel på ett visst särskilt ungdomshem)?

På vilket sätt ska juridiken i det sociala arbetet tillämpas? Vore det möjligt att utarbeta en gemensam ordlista med juridiska termer och begrepp för myndigheten som blir tillgänglig för de anställda via SiS intranät och som kan användas inom ramen för intern utbildning av förvaltningspersonalen till exempel vad gäller tillämpningen av de särskilda befogenheterna i LVU, LVM respektive LSU? Vore det möjligt att utarbeta en inre rättslig organisatorisk uppbyggnad med ett fåtal interna styrdokument och få variationer i de ordningsregler som kan förekomma på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen och därmed i största möjliga mån undvika att förvaltningspersonalen (som främst är socialarbetare och inte jurister) behöver utarbeta nya interna styrdokument, främst på institutionerna (jämför ovan)?

Vore det möjligt att skapa en återkopplingsmekanism till huvudkontoret vad gäller förekommande interna föreskrifter och ordningsregler i den praktiska tillämpningen? Syftet vore att inhämta kunskap om den praktiska tillämpningen av LVU, LVM och LSU på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen till vidare nytta inom myndigheten (och för lagstiftaren). Föreligger det problem i den praktiska tillämpningen med en viss bestämmelse i LVU, LVM eller LSU i förhållande till målgruppen? Vilken är den faktiska *rättskapande* verksamhet, i betydelsen reproduktionen av bestämmelser i LVU, LVM respektive LSU och som sker skriftligen och/eller muntligen vid genomförande av vård och behandling på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen i SiS regi?¹⁹² Et cetera.

5.4 Sammanfattande kommentar

Syftet med avsnitt 5 var att bistå Statskontoret med underlag avseende den andra uppgiften i utredningsuppdraget rörande att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Den andra uppgiften är att analysera och beskriva eventuella risker som är förenade med den rättsliga styrkedjan utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv samt redovisa och motivera möjliga åtgärder som kan minimera dessa risker.¹⁹³

Startpunkten för avsnitt 5.2 var en analys och beskrivning av den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett

¹⁹² *Författarens kursivering*. Jämför Eneroth 2014, s. 252 samt s. 416.

¹⁹³ Jämför avsnitt 1 samt Statskontoret 2019, s. 1.

rättssäkerhetsperspektiv och som framträdde i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag.¹⁹⁴ I fokus stod *normutfyllnad* vid genomförande av vård och behandling på särskilda ungdomshem och LVM-hem i SiS regi.

Avsnitt 5.2 lades *i sin tur* till grund för en redovisning och motivering av den *möjliga åtgärd* som kan minimera den risk som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och som framträdde i samband med genomförande av den grundläggande rättsutredningen samt den grundläggande utredningen i den praktiska tillämpningen inom ramen för detta uppdrag.¹⁹⁵

I avsnitt 5.2 behandlades den *risk* som är förenad med den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet och som gäller *avsaknad av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I avsnitt 5.3 behandlades den *möjliga åtgärd* som kan minimera denna risk och som gäller *skapande av förutsebarhet* vad gäller den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet.

6 Slutpunkt

Syftet med denna promemoria till Statskontoret den 23 december 2019 var att redovisa det arbete som har bedrivits inom ramen för följande utredningsuppdrag. Uppdraget består i att bistå Statskontoret med underlag till Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att genomföra en bred översyn av verksamheten vid SiS. Analysen ska syfta till att identifiera utvecklingsbehov och föreslå åtgärder som förstärker och utvecklar SiS förmåga att fullgöra sitt uppdrag. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2020.¹⁹⁶

Den ena uppgiften i utredningsuppdraget bestod i att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. I den ena uppgiften skulle bland annat de olika rättsliga styrdokument som myndigheten använder redovisas utifrån funktion och hur de förhåller sig till varandra. Beskrivningen skulle omfatta såväl formella styrmedel (såsom riktlinjer) som eventuellt förekommande mer informella styrmedel som inbegriper rättsliga frågor (såsom lokala regler).¹⁹⁷ Den ena

¹⁹⁴ Jämför avsnitt 5.2.

¹⁹⁵ Jämför avsnitt 5.2 – avsnitt 5.3.

¹⁹⁶ Jämför avsnitt 1.

¹⁹⁷ Jämför avsnitt 1.

uppgiften genomfördes i avsnitt 3 – avsnitt 4 inom ramen för denna promemoria.¹⁹⁸

Den andra uppgiften i utredningsuppdraget var att analysera och beskriva eventuella risker som är förenade med den rättsliga styrkedjan utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv samt redovisa och motivera möjliga åtgärder som kan minimera dessa risker. Redovisningen skulle avgränsas till de risker och möjliga åtgärder som ligger inom myndighetens mandat och ansvar att hantera. I denna del av uppgiften skulle bland annat förekomsten av, och riskerna med, lokala regler vid institutionerna analyseras.¹⁹⁹ Den andra uppgiften genomfördes i avsnitt 5 inom ramen för denna promemoria.²⁰⁰

Litteratur och källor

Litteratur

Baier, Matthias, Svensson, Måns, Nafstad, Ida, *Om rättssociologi. En introduktion*, Studentlitteratur, 1:a upplagan, Lund, 2018.

Baier, Matthias, Svensson, Måns, *Om normer*, Studentlitteratur, 1:a upplagan, Lund, 2018.

Clevesköld, Lars, Lundgren, Lars och Thunved, Anders, *Handläggning inom socialtjänsten*, 16:e upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, 2012.

Eneroth, Elisabeth, *Unga på hem för vård eller boende. Om rättssäkerhet, legitimitet och tillit vid beslut om ungas vård*, Stockholm, Jure, 2014.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne, Regner, Göran, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3:e upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, 2012.

Lundgren, Lars och Sunesson, Per-Anders, *Nya sociallagarna: med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2019*, 32:a upplagan, Stockholm, Norstedts juridik, 2019.

Persson, Vilhelm, Intern normgivning efter myndighetsförordningen, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 2, 2009, s. 233 – 245.

¹⁹⁸ Jämför avsnitt 3 – avsnitt 4.

¹⁹⁹ Jämför avsnitt 1.

²⁰⁰ En redogörelse för de sammanfattande iakttagelserna där de viktigaste resultaten redovisades genomfördes i avsnitt 2 inom ramen för denna promemoria. Jämför avsnitt 2 och avsnitt 5. *Författarens anmärkning*.

Sterzel, Fredrik, Legalitetsprincipen, i: *Offentligrättsliga principer*, Marcusson, Lena (red.), 3:e upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2017, s. 75 – 96.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 27:e upplagan, Liber, Stockholm, 2018.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Sveriges författning*, 23:e upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2019.

Vahlne Westerhäll, Lotta, Introduktion, i: *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*, Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), 1:a upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2002, s. 15 – 21.

Offentligt tryck

Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning*.

Ds 2019:23, *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

SOU 1992:18, *Tvångsvård i socialtjänsten: ansvar och innehåll*.

SOU 1998:140, *Effektivitet och kvalitet i tvångsvården: fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS)*.

SOU 2004:3, *Tvång och förändring – Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård*.

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

SOU 2015:71, *Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. Del A*.

SOU 2015:71, *Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. Del B*.

SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:125, *En reformerad grundlag, Del 1*.

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*.

SOU 2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag*.

Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.

Prop. 1979/80:1, *Om socialtjänsten. Del A*.

Prop. 1983/84:119, *Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*.

Prop. 1992/93:61, *Ändrat huvudmannskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård.*

Prop. 1997/98:96, *Vissa reformer av påföljdssystemet.*

Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*

Prop. 2004/05:123, *Stärkt rättssäkerhet och vårdinnehåll i LVM-vården m.m.*

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

Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

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

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

Föreskrifter och allmänna råd

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) *om transportverksamheten.*

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

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) *om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.*

Statens institutionsstyrelses *Riktlinjer/Juridik Ärendehandläggning m.m.*, Stockholm, 2016 (daterad 160617, *författarens anmärkning*).

Statens institutionsstyrelses föreskrifter (SiSFS 2018:1) *om vårdavgifter för ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) m.m.*

Statens institutionsstyrelses *Riktlinjer/Juridik LVU*, Stockholm, 2018a (uppdaterad till och med 181001, *författarens anmärkning*).

Statens institutionsstyrelses *Riktlinjer/Juridik LVM*, Stockholm, 2018b (uppdaterad till och med 181001, *författarens anmärkning*).

Statens institutionsstyrelses *Riktlinjer/Juridik LSU*, Stockholm, 2018c (uppdaterad till och med 181001, *författarens anmärkning*).

Myndigheter

Kriminalvården, *Arbetsordning för Kriminalvården*, Norrköping, 2019.

Regeringen, Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse, S2019/01921/FST, Stockholm 2019a.

Regeringen, *Uppdrag att genomföra analyser av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården*, S2019/01922/FST, Stockholm 2019b.

Socialstyrelsen, *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, Falun, 2015.

Statens institutionsstyrelse, *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse (SiS)*, Stockholm 2019a.

Statens institutionsstyrelse, *Granskning av SiS styrdokument*, Dnr: 1.3.2–1615–2019, Stockholm 2019b.

Statskontoret, *Uppdrag att bistå Statskontoret med underlag avseende Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS)*, Stockholm, 2019.

Internetsidor

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/atgarder-for-trygga-hvb-och-sarskilda-ungdomshem/>, 191113.

<https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/>, 191114, 191125.

<https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/foreskrifter-och-allmanna-rad/om-foreskrifter-och-allmanna-rad/>, 191208.

<https://www.stat-inst.se/om-sis/lagar-forordningar-forfattningar/sis-forfattningssamling/>, 191208.

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/foreskrifter-och-allmanna-rad/2019-1-19.pdf>, 191214.

<https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/publikationer/regelverk/#q=transportverksamhet&c=>, 191214.

<https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/missbruksvard/vara-lvm-hem/lunden/>, 191216.

<https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/vard-av-unga/vara-ungdomshem/raby/>, 191216.

Övrigt

Mejlkontakt med rådgivare Margareta Wihlberg på Statens institutionsstyrelse, den 14 november 2019a.

Mejlkontakt med rådgivare Margareta Wihlberg på Statens institutionsstyrelse, den 17 november 2019b.

Mejlkontakt med rådgivare Margareta Wihlberg på Statens institutionsstyrelse, den 26 november 2019c.

Telefonmöte med rådgivare Margareta Wihlberg samt biträdande chefsjurist Sofie Lundin på Statens institutionsstyrelse den 18 november 2019.

Skype-möte med chefsjurist Eleonore Källstrand Nord, biträdande chefsjurist Sofie Lundin samt verksjurist Johanna Nilsson på Statens institutionsstyrelse den 22 november 2019.

Personligt besök på SiS LVM-hem Lunden samt samtal med institutionschef Laila Siljedahl samt biträdande institutionschef Mats Jonsson i Lund den 2 december 2019.

Personligt besök på SiS ungdomshem Råby samt samtal med institutionschef Maria Hulthén i Lund den 9 december 2019.

Telefonmöte med verksamhetsdirektör Malin Östling, SiS ungdomsvård söder den 6 december 2019a.

Mejlkontakt med verksamhetsdirektör Malin Östling, SiS ungdomsvård söder den 13 december 2019b.

Telefonmöte med verksamhetsdirektör Maria Skoglund, SiS missbruksvård den 6 december 2019a.

Mejlkontakt med verksamhetsdirektör Maria Skoglund, SiS missbruksvård den 13 december 2019b.

Personligt möte med professor i offentlig rätt Vilhelm Persson, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet i Lund den 18 december 2019.