

Socialtjänst

En kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen

(Dnr 6798-2012)

Beslutet i korthet: Efter ett anonymt tips om att en kvinna som fick ekonomiskt bistånd var sammanboende gjorde två tjänstemän ett oanmält hembesök i kvinnans bostad. Nämnden har i sitt remissvar till JO uppgett att hembesöket gjordes i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska bl.a. socialnämnden göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att det har begåtts ett brott enligt bidragsbrottslagen. I förarbetena till lagen sägs att en anmälan bör göras när det finns en ”välgrundad anledning att anta att brott har begåtts”. Det finns inga bestämmelser eller förarbetsuttalanden som behandlar frågan om nämnden får eller bör vidta några egna utredningsåtgärder – och i så fall vilka – innan nämnden gör en sådan anmälan.

Om nämnden genomför ett hembesök för att utreda om det finns anledning att anta att ett brott begåtts skulle bl.a. bestämmelserna i rättegångsbalken om husrannsakan och hur en sådan ska gå till åsidosättas. Även i övrigt skulle de regler som finns för att skapa garantier för en rättssäker utredning om brott riskera att bli åsidosatta. Socialnämnden ska därför inte, enligt JO, genomföra hembesök som syftar till att utreda om den enskilde kan misstänkas för brott. Mot den bakgrunden borde nämnden inte ha gjort det aktuella hembesöket.

Ärendet väcker frågor bl.a. om förhållandet mellan reglerna om bidragsbrott och de särskilda reglerna i socialtjänstlagen om återkrav, vilka egna utredningsåtgärder en socialnämnd kan vidta enligt dessa regelsystem och hur sådana åtgärder förhåller sig till Europakonventionens artikel 6, om rätten till en rättvis rättegång. Enligt JO finns det anledning att överväga dessa frågor i ett större sammanhang. En kopia av JO:s beslut överlämnas därför till Socialdepartementet och Justitiedepartementet för kännedom.

Anmälan

Emelie G. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun. Hon anförde i huvudsak följande: På morgonen den 14 december 2012 ringde två tjänstemän från förvaltningen på hennes dörr. Handläggarna uppgav att de ville se hur hon bodde och klev in. Hon svarade att detta var ”okej” men hon kände sig illa till mods. De uppgav att de hade fått ett anonymt ”tips” om att hon var sammanboende. Handläggarna tittrade sig omkring. Hon kände sig kränkt över att handläggarna utan förvarning och underlag granskade hennes hem och ställde frågor.

Utredning

JO begärde att Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun skulle yttra sig över vad som framförts i Emelie G:s anmälan.

Nämnden yttrade sig enligt följande:

Aktuell situation och handläggning

Emelie G. (vidare Emelie) har varit aktuell hos nämnden för ekonomiskt bistånd sedan 120305. Emelie saknar helt egna inkomster utöver statliga bidrag (bostadsbidrag, underhållsstöd och barnbidrag). Vid nybesök 120305 skrev Emelie under en nyansökan med *"Bestämmelser angående försörjningsstöd"* och *Försäkran och underskrift*". Där framkommer att *"Vid utredning om rätten till bistånd kan hembesök förekomma för att bland annat kontrollera vistelse och boendeförhållanden"*.

121205 inkommer en anonym anmälan om att Emelie har en man boende hos sig vilket nämnden tolkar som sammanboende. För att utreda misstänkt bidragsbedrägeri gör nämnden ett oanmält hembesök till Emelies adress 121214. Nämndens rutin är att handläggarna ska be om att få komma in i bostaden och där framföra sitt ärende, detta utifrån sekretess. Nämndens handläggare ska sedan framföra skäl till hembesök. Nämnden har tillgång till portkoder i flertalet fastigheter så även i denna fastighet.

Vid aktuellt hembesök bad nämndens handläggare om att få komma in och Emelie tillåter dem att komma in. När ytterdörren är stängd framför handläggarna att de kommer på hembesök utifrån en anonym anmälan om att Emelie ska vara sammanboende samt för att utreda boendeförhållanden. Det senare då Emelie är ombedd att flytta till följd av att hon har ett för stort och för dyrt boende utifrån vad nämnden anser är ett skäligt boende som ensamstående med ett barn.

Handläggarna frågar om de får se sig om i bostaden vilket de får tillåtelse till. Enligt handläggarna frågar de Emelie om hon är sammanboende och hon svarar att hon inte är det då mannen som är i bostaden bor hos sin faster eller moster. Hon uppger att han sover hos henne ibland när han inte jobbar, kanske 3 nätter i veckan. Enligt handläggarna ropar Emelie till sig den man som vid hembesöket sitter i vardagsrummet och tittar på tv. På fråga uppger mannen då att han är självförsörjande och bor med sin pappa. [— — —]

Emelie kontaktar nämndsekreterare 121214 och ett klagomål upprättas enligt rutin. Undertecknad (vidare ut) ringer därav upp Emelie 121220. Ut klargör att ut tagit del av Emelies klagomål. Ut lyssnar till Emelies klagomål. På frågor från ut uppger sedan Emelie att handläggarna har bett om lov att få komma in och väl inne i bostaden framfört syftet med hembesöket. Ut klargör att ut därav ser att handläggarna har följt rutiner för hembesök. Ut klargör att det inte finns något regelverk eller lagstiftning som styr hembesök från nämndens sida. Ut klargör hembesök i syfte att utreda bidragsbedrägeri och boendeförhållanden och att nämnden därav utför hembesök oanmält. Ut klargör för Emelie skillnad mellan beslut och bemötande och vilka instanser (Förvaltningsrätten och Socialstyrelsen) som handlägger vad. Ytterligare åtgärder utifrån klagomålet görs inte från nämndens sida. Avseende beslut i frågan om rätten till bistånd som sammanboende eller ensamstående avgörs frågan av Förvaltningsrätten.

Det är undertecknads uppfattning och bedömning att handläggarna har följt rutiner för hembesök avseende syfte och tillåtelse att komma in i bostaden. Undertecknad vill även tillstyrka att Emelie har skrivit under och fått information om att hembesök kan förekomma i utredande syfte. Emelies upplevelse av att bli kränkt är hennes känsla och nämnden anser det olyckligt att vårt arbetssätt framkallar detta och vi bör beakta detta vid vidare handläggning av ärendet. Det är dock undertecknads klara uppfattning att tjänstefel inte begåtts i ärendet.

Emelie G. gavs tillfälle att kommentera nämndens yttrande.

Mot bakgrund av vad som kommit fram begärde JO att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om vilka utredningsåtgärder en socialnämnd och/eller dess förvaltning lämpligen får och bör vidta vid misstanke om bidragsbrott, särskilt mot bakgrund av det hembesök som skett i det aktuella fallet.

Socialstyrelsen yttrade sig enligt följande:

Socialstyrelsens yttrande

Socialstyrelsen anser att kommunen i princip inte ska vidta någon utredningsåtgärd som syftar till att klarlägga omständigheter som gäller bidragsbrott eller säkra bevisning om sådant brott, utan med befintliga uppgifter avgöra om brott "kan misstänkas" i enlighet med 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

2. Gällande rätt

2.1 Lagtext

Enligt 3 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.

Enligt 1 § bidragsbrottslagen (2007:612) gäller lagen sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Av 2 § bidragsbrottslagen följer att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

I 4 § bidragsbrottslagen finns bestämmelse att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms för vårdslöst bidragsbrott.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen första stycket följer att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är utöver vad som föreskrivs i första stycket var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den

personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

2.2. Förarbeten

I prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten framgår angående utredningsmöjligheterna följande (s. 398 ff).

Socialutredningen konstaterar inledningsvis att det för den enskildes rättssäkerhet är viktigt att myndigheterna grundar sina avgöranden på en tillförlitlig utredning. När regler om utredning utformas, måste man väga det intrång i den personliga integriteten som långt gående befogenheter för myndigheten medför mot de intressen som myndigheten skall tillgodose genom sitt beslut. Ju mer ingripande de beslut är som nämnden får fatta, desto angelägnare framstår kravet på ett tillförlitligt beslutsunderlag. Förändras de sociala insatsernas karaktär så att de endast omfattar stöd- och hjälpåtgärder i samförstånd med den enskilde, finns det enligt socialutredningen inte längre behov av särskilda tvångsmedel för att säkerställa beslutsunderlaget, [...] Socialutredningen framhåller bl.a. att en utredning skall begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp. Ofta räcker det med ett samtal med sökanden. Ibland kan nämnden behöva vända sig till en annan myndighet, t.ex. för att få reda på vilka åtgärder myndigheten har vidtagit. Nämnden kan också behöva samordna sina hjälpinsatser med en annan myndighet. Samråd med en annan myndighet bör som regel inte ske utan klientens samtycke. Behöver nämnden under utredningen kontakta arbetsgivare eller annan enskild person förutsätter det att det görs i samförstånd med klienten. Motsätter sig klienten att hans uppgifter kontrolleras, får enligt utredningen denna omständighet bedömas tillsammans med andra när ärendet avgörs. Det nu sagda gäller när den enskilde själv har sökt hjälp. [...] Socialutredningen framhåller vidare att det inte finns något behov av att ge nämnden befogenhet att kalla den enskilde vid vite eller mot hans vilja genomföra läkarundersökning eller hembesök i de fall då klienten själv har vänt sig till nämnden. Inte heller när nämnden skall lämna yttrande eller göra ansökan till domstol eller annan myndighet finns det enligt utredningens mening något praktiskt behov av att ge socialnämnden särskilda tvångsmedel för att kunna genomföra utredning.

Även i prop. 2006/07:80 Bidragsbrottslag har frågan om samtycke vid utredningsåtgärd för bedömning av rätten till bistånd tagits upp som bakgrund till lagförslaget (s. 19).

Socialtjänsten gör normalt vissa manuella kontroller i samband med ansökningar om ekonomiskt bistånd. Lämnade uppgifter kontrolleras mot folkbokföringen, bolagsregister, fordonsregister och uppgifter hos Försäkringskassan. Om deklaration inte lämnats in tidigare och ett ärende pågår en längre tid, begär socialtjänsten som regel in deklarationen för att kontrollera tidigare lämnade uppgifter om inkomst m.m. Kontrollerna förutsätter sökandens samtycke.

2.3 JO

JO har uttalat i ett beslut av den 15 december 2008 (JO 2009/10 s. 249) att socialtjänsten i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka biståndsbehov som föreligger. Ett hembesök får inte genomföras så att det kränker den enskildes skydd enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök är att den enskilde samtycker till besöket.

JO har i beslut av den 15 december 2010 med diarienummer 6514- 6516-2009 anfört att ett hembesök inte får vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. JO understryker att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran.

JO anförde i beslut av den 21 juni 2011 (JO 2011/12 s. 392) att principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således enligt JO vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten, om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

3. Socialstyrelsens bedömning

JO har begärt yttrande från Socialstyrelsen avseende den principiella frågan om vilka utredningsåtgärder som en socialnämnd eller dess förvaltning lämpligen får företa vid misstanke om bidragsbrott mot bakgrund av det hembesök som skett i förevarande fall.

Som framgår av redogörelsen angående gällande rätt under punkten 2 ger socialtjänstlagen kommunerna skyldighet att inom vissa ramar utreda den enskildes rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Sådan utredning kan aktualiseras dels vid initialt beslut om bistånd, dels vid en senare prövning av biståndsfrågan.

De bedömningar JO har gjort i flera beslut enligt ovan talar med styrka för att en kommun för sin utredning om rätt till bistånd för den enskilde kan göra hembesök under förutsättning av ett reellt och frivilligt samtycke från den enskilde. Kommunen kan även vidta andra utredningsåtgärder inom ramen för en utredning om rätt till bistånd, bland annat samtal med den enskilde själv och inhämtande av uppgifter från utomstående (se bl.a. prop. 1979/80:1 s. 400). Inhämtande av uppgifter om utomstående förutsätter, utöver de kontrollmöjligheter som ges i 11 kap. 11-11 c §§ SoL, den enskildes samtycke.

När det sedan gäller den situationen att det föreligger uppgifter som innebär att kommunen ska ta ställning till om den ska göra en anmälan om bidragsbrott anges i propositionen till 6 § bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80 s. 99) följande.

Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Så som anförts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 10) bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den

bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

Frågan är då om kommunens bedömning görs utifrån föreliggande uppgifter, till exempel ett skriftligt eller muntligt meddelande, vilket kan vara anonymt, från tredje person eller om kommunen får eller ska vidta viss utredning för sin bedömning av skyldigheten att anmäla till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten.

Socialstyrelsen anser att utgångspunkten för kommunens handlande, då anmälningsskyldigheten ska bedömas, är förbudet mot husrannsakan och liknande intrång samt mot att utan den enskildes samtycke kartlägga dennes personliga förhållanden i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Kommunen kan inte, vid sin bedömning av frågan om anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen, tillämpa de bestämmelser i socialtjänstlagen som under vissa förutsättningar ger möjlighet till hembesök och annan utredning för att fastställa rätten till bistånd för den enskilde. En sådan tillämpning skulle inte vara i linje med de bakomliggande motiven till bestämmelserna om utredning enligt socialtjänstlagen och riskera att stå i strid med bestämmelserna i grundlagen.

För utredning av misstanke om brott svarar de samhällsorgan lagstiftaren har bestämt ska genomföra sådan utredning. Det är beträffande misstanke om bidragsbrott polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten som står för sådan utredning i enlighet med bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken och därtill anslutande bestämmelser.

Socialstyrelsen menar därför att kommunen i princip inte ska vidta någon utredningsåtgärd som syftar till att klarlägga omständighet som gäller bidragsbrott eller säkra bevisning om sådant brott, utan med befintliga uppgifter avgöra om brott "kan misstänkas" i enlighet med 6 § bidragsbrottslagen. I detta sammanhang finns anledning att betona att detta inte innebär att varje påstående eller annan uppgift om bidragsbrott ska anmälas till polis eller åklagare. Av förarbetena till bidragsbrottslagen framgår, som antecknats ovan, att anmälan ska göras när det finns en "välgrundad anledning att anta att brott har begåtts". Socialstyrelsen vill också notera att kommunen har möjlighet att samråda med åklagare om uppgifterna är av sådan art och betydelse att anmälan ska göras.

Av utredningen i ärende hos JO framgår att den enskilde, i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd hos kommunen, får skriva under ansökningshandling i vilken anges att "Vid utredning om rätten till bistånd kan hembesök förekomma för att bl.a. kontrollera vistelse och boendeförhållanden".

Socialstyrelsen gör bedömningen att citerat innehåll i en ansökningshandling inte kan tolkas som att den enskilde samtyckt till att socialnämnden får göra hembesök då nämnden misstänker bidragsbrott och i vart fall att sådant samtycke torde sakna rättsverkan i följd av att kommunen inte är behörig att vidta sådan utredningsåtgärd för att utreda misstanke om bidragsbrott.

Emelie G. och Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun fick ta del av Socialstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 18 juni 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Emelie G. var sedan mars 2012 aktuell hos nämnden gällande ekonomiskt bistånd. I december 2012 fick förvaltningen ett anonymt tips om att Emelie G. var sammanboende. Den 14 december 2012 gjorde två tjänstemän ett oanmält hembesök hos Emelie G. Enligt nämndens remissvar gjordes hembesöket i syfte att "utreda misstänkt bidragsbedrägeri". Handläggarna blev insläppta i

bostaden av Emelie G. De såg sig om i bostaden och ställde frågor till Emelie G. och hennes pojkvän om deras relation.

Enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) döms den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt en lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, för bidragsbrott. I 4 § bidragsbrottslagen sägs att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § döms för vårdslöst bidragsbrott.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska en myndighet, bl.a. socialnämnden, göra en anmälan till polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att det har begåtts brott enligt bidragsbrottslagen.

Jag begränsar min granskning till frågan om det var lämpligt att nämnden gjorde ett hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Nämnden har i sitt yttrande inte närmare utvecklat vad som avses med detta. Jag utgår i det följande från att avsikten inte var att utreda ett eventuellt brott (det är polis och åklagare som ansvarar för en brottsutredning) utan att handläggarna avsåg att klarlägga om det fanns en sådan misstanke om brott att nämnden skulle göra en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen till polis eller åklagare.

I förarbetena till bidragsbrottslagen uttalades vad myndigheten bör iaktta och inkludera i sin bedömning av om en anmälan ska göras till polis eller åklagare (se prop. 2006/07:80 s. 90 och 99).

Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Så som anförts i den allmänna motiveringen [...] bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälade myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

I förarbetena görs inga närmare uttalanden som rör frågan om en socialnämnd lämpligen får eller bör vidta några egna utredningsåtgärder vid misstanke om bidragsbrott. Några bestämmelser om detta finns inte heller i de författningar som särskilt reglerar socialnämndernas verksamhet.

Socialstyrelsen har i yttrandet till JO anført att ”kommunen i princip inte ska vidta någon utredningsåtgärd som syftar till att klarlägga omständigheter som gäller bidragsbrott eller säkra bevisning om sådant brott, utan med befintliga uppgifter avgöra om brott kan misstänkas i enlighet med 6 § bidragsbrottslagen.” Jag föreställer mig att det ofta kan bli svårt för nämnden att nå fram till en ”välgrundad anledning att anta att brott har begåtts” om inga utredningsåtgärder alls får vidtas.

Under vissa förutsättningar som anges i 28 kap. 1 § rättegångsbalken kan polis, åklagare eller domstol besluta om en undersökning av en misstänkt persons bostad, en s.k. husrannsakan. För att en husrannsakan ska få ske krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Syftet med åtgärden får alltså inte vara att upptäcka eller att förebygga ett brott. Av kravet på att det ska finnas anledning att anta att ett brott har begåtts följer att en husrannsakan inte

kan ske utan att det också finns förutsättningar för att inleda förundersökning enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [den 9 april 2014, Zeteo], kommentaren till 28 kap. 1 §).

Om nämnden genomför ett hembesök för att utreda om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts skulle bl.a. bestämmelserna om husrannsakan under en brottsutredning och hur en sådan ska gå till åsidosättas. Även i övrigt skulle de regler som finns för att skapa garantier för en rättssäker utredning om brott riskera att bli åsidosatta. Socialnämnden ska därför enligt min mening inte genomföra ett hembesök som syftar till att utreda om den enskilde kan misstänkas för brott. Mot den bakgrunden borde nämnden i det aktuella fallet inte ha gjort besöket i Emelie G:s bostad.

Vid sidan av nämndens skyldighet att göra en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen finns särskilda regler i 9 kap. 1 § SoL om återkrav av bistånd vissa fall. Av 9 kap. 1 § SoL följer att om någon genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte lämna uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva det som har betalats ut för mycket.

Bestämmelserna om återkrav och bidragsbrott är utformade på ett sätt som i vissa fall kan göra det svårt att dra gränsen mellan vad som är en utredningsåtgärd inom ramen för en utredning om återkrav och en åtgärd för att utreda om det finns en misstanke om brott. I proposition 1996/97:124 Ändring i Socialtjänstlagen (s. 97) uttalas att bestämmelsen om återkrav, på grund av att den enskilde fått bistånd som grundats på oriktiga eller vilseledande uppgifter eller när uppgifter undanhållits socialnämnden, självfallet inte bör påverka eller ersätta socialnämndens beslut att göra en polisanmälan. Frågan hur dessa båda regelsystem i övrigt förhåller sig till varandra tycks inte ha berörts närmare vare sig i förarbetena till bestämmelsen om återkrav eller till bidragsbrottslagen.

Jag vill i sammanhanget erinra om Europakonventionens artikel 6, om rätten till en rättvis rättegång. Den som är misstänkt för brott ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Detta är en grundläggande princip som ingår i begreppet ”en rättvis rättegång” (se bl.a. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4:e uppl. s. 282 f.). Det är således inte tillåtet att tvinga en enskild att lämna t.ex. upplysningar eller handlingar som kan ha betydelse för bedömningen av om den enskilde gjort sig skyldig till brott. Exempelvis anses den som ålagts att beediga en konkursbouppteckning ha rätt att vägra att beediga uppgifter som skulle avslöja att han eller hon begått brott och som skulle kunna användas som bevis mot honom eller henne i en kommande rättegång då en skyldighet att under straffansvar lämna sådana uppgifter skulle strida mot artikel 6 i Europakonventionen (se NJA 2001 s. 563).

Om den enskilde medverkar – eller inte medverkar – i en utredning som rör återkrav kan hans eller hennes uppgifter – eller vägran – bidra till att socialnämnden bestämmer sig för att med stöd av 9 kap. 3 § SoL väcka talan hos förvaltningsrätten om återbetalning av utbetalat bistånd. Det finns inte några bestämmelser som tvingar den enskilde att bidra till utredningen eller bevisningen i återkravsärendet. Jag finner därför i och för sig inte att nämndens utredning om återkrav och inhämtande av uppgifter från den enskilde utgör en

kränkning av artikel 6 i Europakonventionen. Däremot kan det tänkas att uppgifter som den enskilde lämnar under återkravsutredningen leder till att nämnden får en välgrundad anledning att anta att ett brott har begåtts. Då ska nämnden göra en polisanmälan, vilket innebär att uppgifterna kan bli till nackdel för den enskilde i en kommande brottmålsrättegång.

Ärendet väcker, som framgått ovan, frågor bl.a. om förhållandet mellan reglerna om bidragsbrott och de särskilda reglerna i socialtjänstlagen om återkrav, vilka egna utredningsåtgärder en socialnämnd kan vidta enligt dessa regelsystem och hur sådana åtgärder förhåller sig till Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. Jag har inte tillräckligt underlag för att ta slutlig ställning i denna del. Enligt min mening finns det anledning att överväga dessa frågor i ett större sammanhang. Jag skickar därför en kopia av beslutet för kännedom till Socialdepartementet och Justitiedepartementet.

Jag sänder även en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Vad Emelie G. har framfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga bl.a. om skyldighet att dokumentera uppgift om vem som hade gjort anmälan till en ledamot i socialnämnden om oro för barn

(Dnr 4133-2011)

Beslutet i korthet: En person X. ringde till en ledamot i socialnämnden och uttryckte oro för barnen i en familj på orten. Det torde stå klart att X. kontaktade ledamoten i dennes egenskap av befattningshavare i nämnden. I ett sådant fall ska de uppgifter som den enskilde lämnar behandlas som en anmälan enligt 14 kap. 1 c § SoL. Det ankom således på ledamoten att se till att de uppgifter som X. lämnade blev dokumenterade.

Någon uppgift om X:s identitet noterades inte i ärendet. Eftersom det inte har kunnat klarläggas att X. vid samtalet med ledamoten eller senare uppgav sitt namn riktas ingen kritik mot myndigheten för att vårdnadshavaren inte kunde få veta vem som hade gjort anmälan.

Anmälan

I en anmälan till JO i augusti 2011 klagade Peter B. på Socialnämnden i Vansbro kommun för handläggningen av ett ärende som rörde hans familj. Han var missnöjd med bl.a. att han inte hade kunnat få uppgift om vem som i juli 2010 hade gjort en anmälan om oro för hans barn.

Utredning

JO begärde ett yttrande från Kommunstyrelsen i Vansbro kommun som sedan januari 2011 är ansvarig för socialtjänsten i kommunen. I ett remissvar anförde kommunstyrelsens omsorgsutskott i huvudsak följande.

Begäran om utredning och yttrande till JO överlämnas till Ifo-chef Malou Larsson för handläggning. Det material som har använts i detta yttrande är de dokument som finns hos individ och familjeomsorgen samt kommunens diarium. Ärendet är över ett år gammalt och socialsekreterare Anna Hemming slutade sin anställning hos individ och familjeomsorgen i januari 2011 och socialnämndens ledamot Monica Eriksson har idag inga politiska uppdrag i Kommunstyrelsen eller de utskott som lyder under KS. Denna förändring skedde 110101.

I de handlingar som finns hos individ och familjeomsorgen gällande ärendet så framkommer det att socialsekreterare Anna Hemming 100723 hade telefonkontakt med socialnämndens ledamot Monica Eriksson som drar ärendet anonymt för socialsekreteraren. Monica Eriksson skulle ha blivit uppringd av någon som har vetskap om familjen och uttryckt sin oro. Möjligheter finns att konsultera ett ärende anonymt med socialtjänsten om man misstänker att ett barn far illa om man inte vet om det är tillräcklig grund för att gå vidare till en anmälan. Vid konsultation uppger man inte namn på barn, föräldrar eller den det gäller.

I detta fall ansåg socialsekreterare Anna Hemming att det fanns grunder för att gå vidare i ärendet och socialnämndens ledamot Monica Eriksson namnger föräldrarna. I den dokumentation som finns hos individ och familjeomsorgen står att socialsekreterare Anna Hemming uppmanar Monica Eriksson att be den som har ringt till henne att ringa till socialtjänsten. Monica Eriksson skall då ta kontakt med personen i fråga och få dem att göra en anmälan till socialtjänsten.

Samma dag ringer en person till socialsekreterare Anna Hemming. Den som ringer till socialsekreterare Anna Hemming uppger inte sitt namn. I en anmälan till socialtjänsten har man rätt som enskild person att vara anonym och att anmälan från en anonym anmälare skall tas på lika stort allvar som om någon framträder med sitt namn. Socialtjänstemän försöker så långt det är möjligt att få en person som vill vara anonym att framträda med sitt namn men bör ej pressas till att uppge namnet. Även om man helst ser att anmälare uppger sin identitet och öppet svara för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra. Om anmälan har gjorts av en myndighet, en nämndledamot eller av personal som har lagreglerad anmälningsplikt finns det inget lagstöd för att hemlighålla vilken myndighet som gjort anmälan eller namnet på den som gjort anmälan.

Enligt det skrivna så tar socialsekreterare Anna Hemming emot denna anmälan där anmälaren, som enligt uppgift i mottagandet är en hon, beskriver varför det finns oro för barnen i denna familj samt att det blir värre och värre. Dagen innan denna anmälan har man observerat vissa saker som framkallar oro för hur barnen har det. Uppgiftslämnaren uppger att de som har sett och hört vill p.g.a. rädsla inte göra en anmälan p.g.a. att Vansbro är så litet.

Socialtjänsten gjorde sedan en bedömning utifrån att man träffade familjen och barnen att det inte fanns några grunder för att inleda utredning man gjorde en s.k. förhandsbedömning. Denna förhandsbedömning kommunicerades med Ifo-chef Malou Larsson och man kom tillsammans fram till att inte inleda utredning vilket också kommunicerades med familjen samt att allt material som individ och familjeomsorgen hade i verksamheten gällande ärendet skickades hem till familjen brevlades 100727. Ärendet lades

i den pärm som finns hos individ och familjeomsorgen för ej inledda ärenden. Detta då familjen tidigare inte varit/var kända inom socialtjänsten.

100809 inkommer till socialnämnden en begäran om utlämnande av uppgifter från Peter B. Ifo-chef Malou Larsson samtalar då med socialsekreterare Anna Hemming om hon har/eller har fått uppgift om vem den anonyma personen var som gjorde anmälan. Socialsekreterare Anna Hemming uppger att den som ringde till henne inte presenterade sig med namn och att hon fick ej heller något namn på anmälaren från Monica Eriksson.

I ett brev till Peter B. daterat 100811 informeras Peter B. att hans efterfrågan om utlämnande av uppgifter kommer att tas upp i socialnämndens sammanträde 100823.

Ifo-chef Malou Larsson skickar ärendet vidare till socialnämnden för behandling detta då nämndsledamot Monica Eriksson sitter i nämnden och bör tillfrågas av nämnden om detta samt att skulle Monica Eriksson veta namnet och den som har ringt har bett att få vara anonym så är det socialnämnden som skall ta ställning till om namnet skall sekretessbeläggas eller inte. Någon garanti för att få sitt namn sekretessbelagt finns inte.

Ärendet kommer upp i socialnämnden 100823. Monica Eriksson blir tillfrågad om hon vet namnet på den som har ringt till henne och man ber henne i så fall att lämna ut namnet under sammanträdet. Monica Eriksson uppger att hon inte vet vem det är som har ringt till henne. Ifo-chef Malou Larsson redogör vilka regler som gäller för anmälningar som inkommer till socialnämnden. Efter denna redogörelse vidhåller Monica Eriksson att hon inte vet namnet på den som ringt henne. Därmed gör nämnden bedömningen att det finns inget namn att lämna ut.

Detta protokollsutdrag skickas till familjen.

Enligt vad Peter B. uppger i sin skrivelse så skulle Monica Eriksson ha uttryckt vid ett telefonsamtal att hon hade kännedom om anmälares identitet och telefonnummer och att hon skulle kontakta anmälaren för att tala om att dennes farhågor inte stämde och att barnen i familjen har det bra. Det framgår inte av Peter B:s skrivelse om familjen ställde frågan till Monica Eriksson om namnet på anmälaren. Däremot måste familjen ha godkänt att Monica Eriksson tog denna kontakt för att återrapportera familjens förhållanden.

I sin anmälan till JO skriver Peter B. att han åter tillskrivit socialnämnden 101203 och efterfrågat anmälares identitet men att detta brev ej har besvarats. Socialnämnden har ingen kännedom att ett sådant brev har inkommit till förvaltningen. Det finns ej någon sådan handling diarieförd vilket det borde om den har inkommit och man hade då diariefört det under samma ärende som Peter B. har i diariet. Utdrag från den sidan medskickas till JO. Hade Peter B:s brev inkommit så hade socialnämnden besvarat hans brev, med att man känner inte till anmälares namn. Detta då det inte är känt inom förvaltningen vem som har ringt och gjort anmälan samt att socialnämndens ledamot Monica Eriksson har vid nämndmötet 100823 meddelat nämnden att hon vet inte namnet på den som ringt till henne.

Peter B. tar även upp i sin anmälan till JO att socialförvaltningen har agerat felaktigt i och med att man kontaktat sambons far och redogjort för honom delar av anmälares innehåll. Kontakten med morfadern togs efter att socialsekreterare Anna Hemming föredragit ärendet för Ifo-chef Malou Larsson, där det framkommer att socialsekreterare Anna Hemming och socialsekreterare Anna Berg har varit hem till familjen och knackat på upprepade gånger utan att någon öppnar. Man går sedan runt huset och går återigen och knackar på utan resultat. Bedömningen görs att det finns en risk att inte föräldrarna öppnar eftersom detta var en del av innehållet i anmälan där det framkom att man varit dit och knackat på och ingen öppnat trots att man har hört röster inifrån, att familjen aldrig är ute, att familjen inte öppnar vid påringning och att barnen finns i huset. Överenskommelsen som gjordes mellan socialsekreterare Anna Hemming och Ifo-chef Malou Larsson

var att inte informera morfadern om innehållet i anmälan utan enbart efterfråga familjen var dom finns och söka telefonnummer till familjen och att informera om att det inkommit ett samtal till socialtjänsten om oro för barnen och att socialtjänsten ville komma i kontakt med familjen. I dokumentationen som är gjord från samtalet med morfadern framkommer det att socialsekreterare Anna Hemming berättar kort att det har inkommit en påringning kring oro för hans dotters barn och att man är i behov av att komma i kontakt med familjen och undrar var de befinner sig då de inte är hemma.

Slutsats

Utifrån den dokumentation daterad 100723 som socialsekreterare Anna Hemming har gjort i ärendet så framgår det av anteckningarna att Monica Eriksson skall ta kontakt med personen i fråga och få dem att göra en anmälan till socialtjänsten.

Det framgår enligt dokumentationen att Monica Eriksson har blivit uppringd av någon som har vetskap om familjen och uttryckt sin oro.

Samma dag 100723 finns dokumentation över att en person ringer in till individ och familjeomsorgen till socialsekreterare Anna Hemming som inte uppger sitt namn och gör en anmälan gällande samma familj. När ärendet tas upp för behandling i socialnämnden så uppger Monica Eriksson vid förfrågan att hon inte vet vem anmälaren är. Det är också det protokoll som skickas ut till familjen.

Enligt Peter B. så skall Monica Eriksson ha uppgett att hon känner till anmälarens identitet och telefonnummer och uppger att hon skall kontakta anmälaren för att tala om att dennes farhågor inte stämde. Det framgår inte av Peter B:s skrivelse om familjen ställde frågan till Monica Eriksson vem anmälaren var. Familjen måste ha gett sitt godkännande till att Monica Eriksson ringde till anmälaren för att återrapportera deras familjeförhållanden.

Peter B. skall ha tillskrivit socialnämnden och återigen efterfrågat anmälarens identitet men har inte fått detta brev besvarat. Någon sådan handling från Peter B. har inte registrerats i diariet vilket det borde ha gjort och då under Peter B:s ärende i diariet.

Peter B. uppger att socialförvaltningen agerat felaktigt då man kontaktat hans sambos fader och redogjort delar av anmälsans innehåll. Enligt det som framkommer i dokumentationen så har tjänsteman berättat för sambons fader att det inkommit en påringning kring oro för hans dotters barn. Att man från socialförvaltningens sida skulle ha informerat om detaljer i anmälan framkommer inte i dokumentationen.

Till sitt yttrande fogade utskottet omfattande dokumentation rörande handläggningen av anmälningarna rörande Peter B:s barn.

Peter B. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 14 kap. 1 c § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn får illa anmäla detta till socialnämnden (bestämmelsen motsvarar 14 kap. 1 § första stycket SoL i dess lydelse före den 1 januari 2013). Bestämmelsen riktar sig till allmänheten och personer som inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL.

En anmälan från allmänheten görs inte sällan per telefon till någon tjänsteman vid den enhet hos socialnämndens förvaltning som handlägger ärenden

som rör barn. Om en sådan anmälan görs muntligt ska den enligt 11 kap. 5 § SoL dokumenteras (se JO 2012/13 s. 268, dnr 2180-2010). Det är i första hand den som tar emot en muntlig anmälan som är skyldig att dokumentera den.

Den som är ledamot i socialnämnden är en offentlig befattningshavare inom socialtjänsten. Om en ledamot vidtar en åtgärd i ett ärende som rör en enskild ankommer det på honom eller henne att se till att handläggningen dokumenteras. Det praktiska arbetet med dokumentationen bör som regel utföras av en tjänsteman vid nämndens förvaltning. Detta innebär att om en nämndledamot tar emot en anmälan om oro för barn ska anmälan dokumenteras. Om däremot ledamoten exempelvis tar emot ett telefonsamtal men vidarebefordrar samtalet eller hänvisar den enskilde till en tjänsteman vid nämndens förvaltning kan han utgå från att tjänstemannen dokumenterar uppgifterna. Ledamoten kan i den situationen knappast anses skyldig att dokumentera det som har sagts vid hans samtal med den enskilde.

Om anmälarens namn blir känt för nämnden föreligger begränsade möjligheter för nämnden att undanhålla namnet för en part i ärendet (se 26 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400). Detta förhållande kan leda till att någon som hyser oro för ett barn underlåter att göra en anmälan och att angelägna anmälningar från allmänheten inte sker. Det finns dock inte något hinder mot att den som gör en anmälan enligt 14 kap. 1 c § SoL underlåter att uppge sitt namn. Även om man helst ser att anmälaren uppger sitt namn och svarar öppet för sina uppgifter, kan i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra. Om någon har gjort en anmälan anonymt bör nämnden endast i undantagsfall försöka ta reda på vem anmälaren är (JO 2010/11 s. 318, dnr 2798-2008 och 2845-2008).

En anonym anmälan måste givetvis bedömas med försiktighet. Det kan också ibland vara motiverat att upplysa den anonyme anmälaren om de komplikationer som hans eller hennes önskan om anonymitet kan medföra ur utredningssynpunkt. Detta får dock inte ske på sådant sätt att anmälaren härigenom faktiskt tvingas att röja sitt namn.

I det här aktuella fallet ringde X. till en ledamot i nämnden och uttryckte oro för barnen i en familj på orten. Det kan visserligen förhålla sig så att X. inte direkt uppgav att han eller hon ville göra en anmälan. Det torde dock stå klart att X. kontaktade ledamoten i dennes egenskap av befattningshavare i nämnden. I ett sådant fall ska de uppgifter som den enskilde lämnar behandlas som en anmälan enligt 14 kap. 1 c § SoL (jfr bl.a. Socialstyrelsens publikation Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn, 2004, s. 19). Det ankom således på ledamoten att se till att de uppgifter som X. lämnade blev dokumenterade.

Ledamoten talade med en tjänsteman vid nämndens förvaltning om de uppgifter som X. hade lämnat och om hur man borde hantera saken. Tjänstemannen ansåg att det kunde finnas skäl för nämnden att inleda en utredning med anledning av uppgifterna.

Tjänstemannen vid socialförvaltningen skrev ned de upplysningar som nämndledamoten lämnade vid samtalet. Det framgår inte av dokumentationen vem som hade lämnat uppgifterna till nämndledamoten. Om X. vid samtalet

hade angett sitt namn borde även detta ha noterats eftersom X., som jag konstaterat ovan, fick anses ha gjort en anmälan redan vid sitt samtal med nämndledamoten.

Efter nämndledamotens samtal med tjänstemannen kontaktade ledamoten X. som därefter ringde upp tjänstemannen vid förvaltningen. X. uppgav vid det samtalet att han eller hon önskade vara anonym. Tjänstemannen synes inte ha känt till vem X. var och som framgår av det ovan anförda hade tjänstemannen att respektera X:s önskemål om anonymitet eftersom det inte förelåg en sådan undantagssituation att det fanns skäl för tjänstemannen att försöka klarlägga anmälarens identitet.

När Peter B. senare bad att få veta vem som hade gjort anmälan fick han till svar att anmälaren var anonym. Eftersom nämndledamoten själv synes ha tagit kontakt med X. är det givetvis mycket som talar för att hon kände till vem X. var. När frågan diskuterades i nämnden uppgav nämndledamoten emellertid så inte var fallet.

Kommunstyrelsen tog den 1 januari 2011 över ansvaret för socialtjänsten i kommunen. Peter B:s anmälan kom in till JO i augusti 2011. Kommunstyrelsen yttrade sig till JO i september 2011. Nämndledamoten hade efter organisationsförändringarna i januari inte något uppdrag i styrelsen eller något av dess utskott. Mot bakgrund av dessa omständigheter har det inte framstått som meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i saken.

Med utgångspunkt från det som har kommit fram i utredningen gör jag därför den samlade bedömningen att X:s identitet under alla förhållanden var okänd i *förvaltningens* ärende. Oklarheten i fråga om vad nämndledamoten kände till eller inte kände till leder vidare till slutsatsen att det inte finns grund för mig att rikta någon kritik mot myndigheten för att Peter B. inte kunde få besked om vem som hade gjort anmälan.

Jag vill avslutningsvis rent allmänt understryka vikten av att socialtjänsten ser till att alla uppgifter av betydelse dokumenteras när en enskild gör en muntlig anmälan om oro för barn. Detta gäller även när uppgifterna lämnas till en ledamot i socialnämnden i dennes egenskap av befattningshavare inom socialtjänsten.

Det som Peter B. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Allvarlig kritik mot en socialnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd som domstol återförvisat till nämnden för ny prövning

(Dnr 3548-2012)

Beslutet i korthet: Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna hade avslagit ansökningar om ekonomiskt bistånd. Efter överklagande av den enskilde upphävde förvaltningsrätten besluten och återförvisade målet till nämnden för ny prövning. Domen innebar att överklagandet delvis bifölls. Den enskilde överklagade domen till kammarrätten i de delar han inte fått framgång i förvaltningsrätten. Eftersom det endast var den enskilde som överklagade till kammarrätten kunde en prövning där inte utfalla till nackdel för honom. Nämnden skulle ha sett till att ett nytt beslut fattades så snart den fått del av förvaltningsrättens dom. Nytt beslut fattades dock först efter ett och ett halvt år. Nämnden får allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.

Bakgrund

I en dom den 11 maj 2011 behandlade Förvaltningsrätten i Uppsala, mål 7311-10, ett överklagande från Jari K. av tre beslut som hade fattats av Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun (nedan kallad nämnden). Nämnden hade helt eller delvis avslagit ansökningar från Jari K. om bistånd för september, oktober och december 2010.

Målet i förvaltningsrätten gällde vilka inkomster som skulle beaktas vid bedömningen av Jari K:s rätt till bistånd.

I sin dom upphävde förvaltningsrätten de överklagade besluten och visade målet åter till nämnden för en ny prövning. Enligt domslutet skulle nämnden vid den förnyade prövningen enbart beakta inkomster från tidigast augusti 2010, och en del av det traktamente som Jari K. hade uppburit vid arbete utomlands skulle undantas vid inkomstberäkningen.

Jari K. överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten som den 7 oktober 2011 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Förvaltningsrättens avgörande stod därmed fast.

Anmälan

Jari K. framförde i en anmälan klagomål mot bl.a. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun. Han anförde bl.a. att nämnden inte hade gjort någon förnyad prövning av hans ärende efter domstolsprövningarna.

Utredning

JO inhämtade handlingar från förvaltningen.

JO anmodade därefter nämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad Jari K. hade anfört i sin anmälan.

I remissvaret anförde nämndens arbetsutskott i huvudsak följande.

Ärendet

Jari K. har varit aktuell för ekonomiskt bistånd under två perioder. Den första insatsen påbörjades 2009-06-26 och avslutades 2010-08-17. Sista utbetalningsmånad var juli 2010.

När Jari K. återkom med ny ansökan om ekonomiskt bistånd för september 2010 gjordes beräkningar tre månader bakåt i tiden. Det ansågs skäligt då Jari tidigare varit aktuell för ekonomiskt bistånd och torde vara väl förtrogen med gällande regelverk. Beräkningarna för juli, september och oktober resulterade i normöverskott.

Beräkningen för september låg till grund för beslutet om att avslå ansökan med hänvisning till normöverskottet. Jari K. överklagade beslutet för september 2010-10-07 och hänvisade till omkostnader han haft under tiden han arbetade i Finland, som Jari ansåg borde godkännas som skäliga utgifter.

Beslutet för september 2010 omprövades av handläggaren 2010-10-29. Nya beräkningar gjordes för perioden juli till oktober och hänsyn togs till boendekostnader som Jari K. haft under vistelsen i Finland. Vidare togs inte en löneutbetalning med i beräkningen för juli månad.

Jari K:s normöverskott kvarstod dock, men med en längre summa än de ursprungliga beräkningarna.

Efter omprövning överlämnades ärendet till förvaltningsrätten för bedömning 2010-10-29.

Dom meddelades av förvaltningsrätten i Uppsala 2011-05-11, där rätten upphävde det överklagade beslutet och återvisade målet till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden för ny prövning. Enligt domslutet ska enbart inkomster beaktas från tidigast augusti 2010.

Domen från förvaltningsrätten inkom till kommunen 2011-05-17 och registrerades i kommunens ärendehanteringsprogram LEX. Dock saknas journalanteckning i den elektroniska akten, eller papperskopia i den fysiska akten och domen har därmed troligen ej kommit handläggaren tillhanda. Jari K. har vid ett flertal tillfällen varit i kontakt med försörjningsstödsenheten efter domslutet, men det finns inte någon journalanteckning om att han har påtalat domslutet eller begärt rättning i enlighet med det. Varken de handläggare eller den enhetschef som arbetade i ärendet under den aktuella tiden finns längre kvar på enheten.

Förvaltningsrättsdomen gick Jari K. partiellt emot och han överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten, dom registrerades av kommunen 2011-10-11. Kammarrätten beslutar att rätten inte meddelar prövningstillstånd och att förvaltningsrättens dom därmed står fast.

Sammanfattande kommentarer

I syfte att följa förvaltningsrättens domslut beviljas Jari K. följande kompletteringar för den aktuella perioden.

552 kronor utbetalas för november 2010.

4 536 kronor utbetalas för december 2010. Sammanlagt 5 088 kronor utbetalas till Jari K.

För att förbättra rättssäkerheten samt för att säkerställa att inkomna handlingar från domstolen registreras, använder kommunen dokument- och ärendehanteringsprogrammet LEX. Trots det kan förvaltningen konstatera att rutinerna har brutit i detta enskilda fall och att det är oklart exakt hur detta har kunnat ske. Förvaltningen har sedan sommaren 2012 arbetat med att säkerställa interna rutiner. Enhetschef och gruppleddare på försörjningsstödsenheten har ansvar för att granska inkommande domar i LEX samt för att säkerställa att de fysiska handlingarna når handläggaren för verkställande. Särskild fokus läggs på de domar som bifaller klientens överklagande och de domar som domstolen återförvisar för vidare handläggning. Det inträffade skall således inte upprepas.

Jari K. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämndens beslut i en fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får överklagas hos förvaltningsrätten. Ett beslut eller en dom som överklagats endast av den ena parten kan inte ändras till den partens nackdel av den högre instansen.

Förvaltningsrätten beslutade i dom den 11 maj 2011 att upphäva nämndens beslut från den 27 september, den 28 oktober och den 26 november 2010 och visade målet åter till nämnden för ny prövning. Det ankom därmed på nämnden att utan dröjsmål göra en förnyad prövning av Jari K:s rätt till försörjningsstöd för september, oktober och december 2010. Nämnden hade vid den nya prövningen att följa de anvisningar som förvaltningsrätten angett i sitt domslut.

En komplikation i sammanhanget var att Jari K. överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten. Det väcker frågan om hur en nämnd ska hantera en situation då ett mål återförvisats från en förvaltningsdomstol till nämnden för ny prövning samtidigt som den enskilde överklagat domen till kammarrätten. Beroende på vilka omständigheter som är för handen kan frågan om litispensens bli aktuell, dvs. frågan om samma fråga kan vara föremål för prövning i två instanser samtidigt.

I Jari K:s fall innefattade förvaltningsrättens dom åtminstone delvis bifall till Jari K:s överklagande. Domen gällde omedelbart (16 kap. 3 § SoL). Den omständigheten att det endast var Jari K. som överklagade domen till kammarrätten innebar att resultatet av kammarrättens prövning aldrig kunde utfalla till nackdel för Jari K. Nämnden skulle därför inte ha inväntat kammarrättens avgörande utan skulle ha sett till att det så snart som möjligt fattades ett nytt beslut beträffande Jari K:s framställningar om bistånd för de aktuella månaderna. Det kom emellertid att dröja cirka ett och ett halvt år från det att förvaltningsrätten avgjorde målet till dess att nämnden gjorde en ny prövning av Jari K:s ärende, vilket för övrigt skedde först sedan *JO* begärt yttrande från nämnden i detta ärende.

Det är utrett att såväl förvaltningsrättens dom som kammarrättens beslut kom in till nämndens förvaltning. Huruvida handläggaren fick del av domen är inte klarlagt. Däremot finns det en notering i journalen om kammarrättens beslut, daterad i slutet av december 2011. Att någon åtgärd inte vidtogs efter det att domen hade kommit in till förvaltningen skulle i och för sig kunna bero på ett rent misstag. En sådan förklaring framstår emellertid som mindre sannolik eftersom någon åtgärd inte heller vidtogs när kammarrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd kom in till förvaltningen.

Den tid det dröjde innan nämnden fattade ett nytt beslut är i sig oacceptabelt lång. Att varken förvaltningsrättens dom eller kammarrättens beslut föranledde någon åtgärd från nämndens sida utgör en allvarlig brist i handläggningen.

Jag noterar att Jari K. nu fått en förnyad prövning av sitt ärende och att nämnden tagit fram nya rutiner för att säkerställa att en liknande händelse inte ska uppstå igen. Mot bakgrund av detta finner jag inte skäl att uppehålla mig mer vid saken.

Vad Jari K. i övrigt anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

I ett ärende om utseende av kontaktperson för ett barn som inte har fyllt 15 år ska båda vårdnadshavarna höras innan nämnden fattar beslut om insatsen

(Dnr 3380-2013)

Beslutet i korthet: Enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen kan socialnämnden utse en kontaktperson för att hjälpa en enskild i personliga angelägenheter. Om den som ska få en kontaktperson inte har fyllt 15 år ska enligt den bestämmelsen båda vårdnadshavarna samtycka till insatsen. Sedan den 1 maj 2012 är det dock, enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken, i vissa fall möjligt att utse en kontaktperson även om en av vårdnadshavarna inte samtycker.

I beslutet uttalar JO att båda vårdnadshavarnas inställning till frågan om att utse en kontaktperson ska utredas innan nämnden fattar sitt beslut. Det är inte tillräckligt att en vårdnadshavare enbart informeras om en beslutad insats innan den verkställs. Socialnämnden i Olofströms kommun kritiseras för att den inte frågat en av vårdnadshavarna (modern) om hennes inställning innan nämnden beslutade att utse en kontaktperson för hennes 14-årige son.

Anmälan m.m.

I en anmälan framförde C.A. klagomål mot socialförvaltningen i Olofströms kommun. Hon klagade bl.a. på förvaltningens handläggning av ett ärende om kontaktperson för hennes son. Hon anförde i den delen sammanfattningsvis följande.

Chefen vid individ- och familjeomsorgen beslutade den 11 januari 2013 att bevilja insatsen kontaktperson för hennes 14-årige son, A. Hon fick information om insatsen i samband med att kontaktpersonen tillsattes, och hade således inte tillfrågats om hon tackade ja till insatsen. Även i övrigt var informationen om insatsen bristfällig.

Till sin anmälan fogade C.A. vissa handlingar. Av dessa framgick bl.a. följande.

Av dokumentet ”Genomförandeplan för öppna insatser” framgick att socialtjänsten den 11 januari 2013 beslutade att utse en kontaktperson för A. Vidare framgick att insatsen påbörjades den 17 januari. Under rubriken ”Vårdnadshavares uppfattning om insatserna” angavs att A:s far ”är positiv till insatsen” och att C.A. ”är informerad om insatsen”.

Utredning

Efter remiss anförde socialnämndens arbetsutskott i huvudsak följande när det gällde frågan om utseende av kontaktperson.

Svar på frågan hur kontaktpersonen blev förordnad utan båda vårdnadshavarnas samtycke.

Vi inhämtade C:s samtycke. C. fick via mail daterat 2013-01-16 och telefonsamtal strax därefter om insatsen i form av kontaktperson. C. diskuterar hur kontaktpersonens arbete skall utformas i ett mail till handläggaren den 2013-01-24. (se medskickad bilaga) Vi bedömde att C. samtyckt och varit positiv till insatsen, med tanke på att hon har tät kontakt med kontaktpersonen som verkar positivt. Ordvalet i utredningen är inte korrekt då det upplevts att båda föräldrarna varit positiva till insatsen från handläggarens sida.

C.A. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden hos JO inhämtade uppgifter per telefon från Anna Brandholm, verksamhetschef vid förvaltningen.

I ett beslut den 12 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande när det gällde handläggningen av ärendet rörande utseende av en kontaktperson.

Bedömning

Rättslig reglering

En socialnämnd får utse en särskild person (kontaktperson) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet själv begär eller samtycker till det. Detta framgår av 3 kap. 6 b § SoL.

Även bestämmelsen i 6 kap. 13 a § föräldrabalken (FB) är av intresse i det här sammanhanget. Av första stycket framgår bl.a. att om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare och endast den ena samtycker till en åtgärd till stöd för barnet, får socialnämnden besluta att åtgärden får vidtas utan den andra vårdnadshavarens samtycke om det krävs med hänsyn till barnets bästa och åtgärden gäller utseende av en kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL. Enligt andra stycket får ett sådant beslut av socialnämnden överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen började gälla den 1 maj 2012. I förarbetena (prop. 2011/12:53 s. 26) anfördes bl.a. följande.

Paragrafen gäller fall då personal inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården bedömer att ett barn behöver viss vård eller vissa sociala insatser och bara den ena vårdnadshavaren ansöker om eller annars samtycker till detta. Behovet kan t.ex. ha uppmärksammats av vårdnadshavaren eller av skolan eller förskolan. Att vårdnadshavarna inte är överens kan ha olika orsaker. Det kan finnas en mer djupgående konflikt mellan dem. Det kan också vara så att den vårdnadshavare som inte samtycker har svårt att acceptera att barnet har problem och upplever en insats för barnet som onödigt ingripande.

Bestämmelsen är alltså tillämplig när ett barn står *under vårdnad av två vårdnadshavare*. Har barnet bara en vårdnadshavare, beslutar denna ensam. Bestämmelsen är i och för sig tillämplig även om vårdnadshavarna är gifta eller sambor, men det praktiska behovet är naturligtvis då begränsat.

Det ska framgå att *endast den ena vårdnadshavaren samtycker* till den aktuella åtgärden till stöd för barnet. Bestämmelsen kan tillämpas inte bara när den andra vårdnadshavaren uttryckligen motsätter sig åtgärden utan även när vårdnadshavaren håller sig undan eller annars väljer att inte medverka på ett sådant sätt att han eller hon får anses motsätta sig den. Frågan om socialnämndens handläggning kommenteras nedan. Om ingen av vårdnadshavarna samtycker, kan bestämmelsen inte tillämpas.

Vidare ska socialnämndens beslut *krävas med hänsyn till barnets bästa*. I detta ligger en bedömning av vilket behov barnet har av insatsen och hur nödvändigt det är att socialnämnden ingriper. Det måste finnas ett påtagligt och tydligt behov i det enskilda fallet.

I samma proposition (s. 28–29) anfördes bl.a. följande om socialnämndens handläggning.

Liksom när det gäller andra beslut tillämpas 11 kap. socialtjänstlagen på *handläggningen hos socialnämnden*. Prövningen hos socialnämnden ska föregås av en utredning av vad som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd; utredningen ska inledas utan dröjsmål (1 §). Frågan kan ha aktualiserats hos socialnämnden i ett pågående ärende om sociala insatser eller efter information från hälso- och sjukvården. Om ärendet inletts hos socialnämnden genom en begäran om medgivande från en vårdnadshavare, måste det avslutas genom ett formellt beslut. Socialtjänstlagens regler om handläggningen innebär att socialnämnden får kontakta sakkunniga, att utredningen ska bedrivas så att ingen onödigt utsätts för skada eller olägenhet och att utredningen inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna (2 §).

Om det gäller en insats enligt socialtjänstlagen, finns det redan ett ärende hos nämnden och utredningen om ett eventuellt medgivande blir ett led i utredningen om insatsen.

Innan socialnämnden beslutar måste vårdnadshavarnas inställning utredas. Utredningsskyldigheten innebär att socialnämnden ska kontakta vårdnadshavarna och utreda skälen för deras olika uppfattningar. Av allmänna principer för socialnämndens handläggning följer att nämnden också är skyldig att försöka få vårdnadshavarna att komma överens innan ett beslut enligt paragrafen fattas. Hur långt dessa skyldigheter sträcker sig får avgöras av förhållandena i det enskilda fallet, med beaktande av vilken sorts åtgärd det rör sig om och vilket behov det finns av ett snabbt beslut. Det kan behövas samråd med oeniga vårdnadshavare vid flera tillfällen för att försöka åstadkomma en lösning som är så bra som möjligt för barnet, baserad på vårdnadshavarnas gemensamma beslut. Om en vårdnadshavare inte kan nås trots upprepade försök från socialnämnden, kan nämnden behöva fatta beslut utan att ha inhämtat dennes inställning. Socialnämnden har samma skyldighet att göra en objektiv och fullständig utredning när en vårdnadshavare håller sig undan som annars. Det kan innebära att nämnden i brist på uppgifter från vårdnadshavaren måste inhämta kompletterande underlag från andra för att kunna göra en tillräckligt grundad bedömning. I en sådan situation bör nämnden alltså inte förlita sig enbart på den andra vårdnadshavarens uppgifter.

Uppgifter ska dokumenteras och vårdnadshavarna har rätt att ta del av dem.

Det här fallet

I det här fallet beslutade nämnden den 11 januari 2013 att A., som då var 14 år, skulle få en kontaktperson. C.A. och A:s far var båda vårdnadshavare för A. Av utredningen som låg till grund för beslutet framgår att C.A. var ”informerad” om insatsen, medan fadern var ”positiv” till den. Av en e-postkorrespondens mellan C.A. och socialsekreteraren Eva Sethson framgår att C.A. den 16 januari 2013 informerades om att insatsen skulle inledas följande dag.

Den rättsliga utgångspunkten enligt 3 kap. 6 b § SoL är alltså att båda vårdnadshavarna ska samtycka för att socialnämnden ska få utse en kontaktperson för ett barn som inte har fyllt 15 år. Nämnden skulle således bl.a. ha utrett båda vårdnadshavarnas inställning till frågan om en kontaktperson skulle utses. Det är inte tillräckligt att en vårdnadshavare enbart informeras om en beslutad insats innan den verkställs.

Det kan konstateras att nämndens handläggning brustit genom att nämnden före sitt ställningstagande inte frågat C.A. om hennes inställning till frågan om att utse en kontaktperson för A. Nämnden ska kritiseras för denna brist. Att C.A. informerades om insatsen dagen innan den påbörjades, och då inte verkar ha invänt mot den, förändrar inte bilden av att nämndens handläggning inför beslutet varit bristfällig.

Omständigheterna i det aktuella ärendet hos nämnden verkar inte ha varit sådana att nämnden övervägde att fatta ett beslut med stöd av 6 kap. 13 a § FB. En tillämpning av den bestämmelsen skulle för övrigt ha ställt i princip samma krav på nämndens utredning av vårdnadshavarnas inställning som de jag nyss beskrivit.

Kunde ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid? Särskilt fråga om betydelsen av bestämmelsen i 1 § LVU om barnets bästa

(Dnr 534-2013)

Beslutet i korthet: Ordföranden i Socialnämnden i Hallstahammars kommun beslutade att omhänderta ett barn med stöd av 6 § LVU. På grund av att beslutet inte kom in till förvaltningsrätten i rätt tid upphörde det omedelbara omhändertagandet. Det går i detta fall inte att lasta någon enskild för det inträffade.

När nämnden uppmärksammades på att beslutet om omhändertagande hade upphört fattade nämndens ordförande ett nytt beslut med stöd av 6 § LVU. I ärendet aktualiseras frågan om huruvida ordföranden kunde fatta ett sådant beslut trots att det inte hade tillkommit några nya omständigheter.

Enligt 7 § LVU upphör ett beslut om omedelbart omhändertagande att gälla om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven

tid. Det har ansetts att i en sådan situation kan ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande inte fattas om det inte har tillkommit nya omständigheter. Ett sådant synsätt kan dock stå i strid med principen om att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut enligt LVU.

Hur en konflikt mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rättssäker handläggning ska lösas i ett enskilt fall är komplicerad. Då det för närvarande pågår en översyn av LVU översändes en kopia av beslutet till utredningen.

Anmälan

Jur. kand Karolina Raza Martinsson framförde, som ombud för A.-M. H. F., klagomål mot Socialnämnden i Hallstahammars kommun. Hon anförde bl.a. följande. Socialnämnden i Hallstahammars kommun beslutade den 27 december 2012 att omedelbart omhänderta barnet E.M. Hon kontaktade förvaltningsrätten den 14 januari 2013 och fick beskedet att någon underställan inte inkommit. Hon kontaktade den 15 januari 2013 socialtjänsten vid flera tillfällen. Den 16 januari 2013 fattade socialnämnden ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande av E.M. Det beslutet underställdes förvaltningsrätten samma dag. Förvaltningsrätten upphävde det omedelbara omhändertagandet genom beslut den 23 januari 2013.

Utredning

JO anmodade Socialnämnden i Hallstahammars kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan.

I ett remissvar anförde Socialnämnden, arbetsutskottet, i huvudsak följande.

E.M. omhändertogs omedelbart i samband med sin födelse 121227 och placerades i familjehem. Samtliga beslut om omhändertagande och placering och hemlighållande av vistelseort är fattade på ett korrekt sätt, se samtliga bilagor. Dessa handlingar faxades sedan till förvaltningsdomstolen men faxet har uppenbarligen inte kommit fram. Utifrån detta har sedan ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattats vilket sedan hävdades då förvaltningsdomstolen ansåg att E. var skyddad utifrån att hon då var placerad i familjehem. Socialtjänsten tog då ytterligare ett beslut om omedelbart omhändertagande utifrån att A.-M. inte samtycker till placeringen och avser att hämta hem sin dotter.

Socialnämnden har utifrån det inträffade förtydligat och reviderat sina rutiner kring detta förfarande med att alltid ringa förvaltningsdomstolen för att få bekräftat att fax kommit fram. Om detta sker utanför kontorstid görs det nästföljande arbetsdag. Samtliga handlingar ska också skickas in till förvaltningsdomstolen per post omgående.

Karolina Raza Martinsson bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 27 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i

socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 7 § första stycket LVU, underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om underställningen inte sker inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § tredje stycket LVU).

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 27 december 2012 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta E.M. Beslutet skulle ha underställts förvaltningsrätten senast den 3 januari 2013.

Nämnden har i sitt remissvar anfört att en underställan faxades till förvaltningsrätten inom den tidsfrist som är föreskriven. Av utredningen går det dock inte att dra någon annan slutsats än att beslutet om att omedelbart omhänderta E.M. inte kom in till förvaltningsrätten. Någon säker förklaring till det inträffade föreligger inte. Även om det är allvarligt går det inte att lasta någon enskild tjänsteman för att beslutet inte kom in till förvaltningsrätten. Jag noterar att nämnden vidtagit åtgärder för att förhindra att något liknande inträffar igen och lämnar därför den frågan.

När nämnden uppmärksammades på att beslutet om omhändertagande till följd av det inträffade hade upphört fattade nämndens ordförande den 16 januari 2013 ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande. I ärendet här aktualiseras frågan om ordföranden kunde fatta ett sådant nytt beslut trots att det inte hade tillkommit några nya omständigheter utan beslutet grundade sig på samma omständigheter som tidigare. Jag vill i denna del anföra följande.

Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 8 § LVU, socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska beredas vård med stöd av LVU. Enligt 9 § 1 LVU upphör ett beslut om omedelbart omhändertagande att gälla om ansökan om vård inte görs och nämnden inte heller inom den angivna tiden har begärt förlängning av fristen med stöd av 8 §. I förarbetena till 1980 års LVU anfördes att om nämnden har försummat att ge in ansökan om vård i rätt tid får det anses följa av allmänna rättsgrundsatser att ett nytt beslut om omhändertagande inte får fattas på samma grunder som föranledde det tidigare beslutet (prop. 1979/80:1 del A s. 592). Någon ändring av denna princip synes inte ha varit avsedd vid tillkomsten av den nu gällande lagstiftningen.

I ett beslut som har refererats i JO:s ämbetsberättelse, JO 1998/99 s. 282, dnr 4280-1006, uttalade JO bl.a. följande (s. 284 f.).

När ett beslut om omedelbart omhändertagande förfallit enligt 9 § LVU har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltså står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 8 § LVU saknat betydelse.

I det uppkomna läget hade nämnden enligt min mening bort pröva om det fanns andra alternativ. Jag vill peka på möjligheten att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten – utredningen var ju vid det här laget avslutad – och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att pojken omedelbart skulle omhändertas. Ett sådant alternativ hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande skall till följd av sin provisoriska karaktär endast kunna gälla under begränsad tid.

Varken i förarbetena till 1980 års lagstiftning eller till den nu gällande lagen behandlas frågan om nämndens möjlighet att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande när det tidigare beslutet har förfallit på grund av att det inte har underställts inom den tidsfrist som anges i 7 § första stycket LVU (prop. 1979/80:1 del A s. 497 ff, s. 591, prop. 1989/90:28 s. 77 ff, s. 110). Något vägledande avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i just denna fråga synes inte finnas.

Socialstyrelsen har i sin publikation Tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (SOSFS 1997:15) uttalat bl.a. följande (s. 40).

Ett omedelbart omhändertagande omgärdas av tidsfrister. Dessa tidsfrister går inte att förlänga genom att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande på samma grund då tiden för ett redan fattat beslut går ut.

JO har i flera beslut intagit samma ståndpunkt som Socialstyrelsen; se t.ex. JO 2007/08 s. 321, dnr 3274-2005. I det beslutet anförde JO bl.a. följande (s. 327).

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 7 § tredje stycket LVU, dvs. på grund av att beslutet inte har underställts länsrätten inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltså står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 7 § första stycket LVU saknat betydelse.

Av utredningen i förevarande ärende framgår att omhändertagandet av N.N. den 21 juli 2004 inte grundade sig på några nya omständigheter utan förutsättningarna var desamma som förelåg vid beslutet om omhändertagande den 9 juli 2004.

Handläggningen i denna del kan ifrågasättas i formellt hänseende. Jag vill peka på den möjlighet som en nämnd har att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att den unge skulle omedelbart omhändertas. Ett sådant

handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande till följd av sin provisoriska karaktär endast skall kunna gälla under begränsad tid.

Att en socialnämnd försummar att underställa ett beslut om omedelbart omhändertagande eller att underställningen inte kommer in till förvaltningsrätten på grund av tekniska problem är givetvis allvarligt eftersom beslutet då upphör. Nämnden blir till följd därav förhindrad att ge den unge det skydd eller stöd som nämnden har ansett att den unge behöver.

Som framgår av det ovan anförda har det ansetts att nämnden kan fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande i princip endast om det har tillkommit nya omständigheter. Enligt 1 § sista stycket LVU ska emellertid vad som är bäst för barnet vara avgörande vid beslut enligt LVU. Det kan därför diskuteras hur förvaltningsrätten ska bedöma underställningen om nämndens beslut grundas på samma omständigheter som det beslut som har upphört på grund av att beslutet inte hade underställts i rätt tid.

Förvaltningsrätten i Uppsala satte i det här aktuella fallet fokus på frågan om hur principen om barnets bästa ska beaktas i sammanhanget (förvaltningsrättens beslut den 23 januari 2013 i mål 243-13). Förvaltningsrätten uttalade i beslutet följande.

[...] det är sannolikt att E. F. behöver beredas vård enligt LVU. Det har däremot inte framkommit några omständigheter som visar att E. F., som är placerad i familjehem, löper omedelbar risk att skadas till sin hälsa eller utveckling. Rättens beslut om vård kan därför under nuvarande omständigheter avvaktas. På grund härav och på grund av nämndens förfarandefel ska beslutet om omedelbart omhändertagande upphävas.

Innebörden av bestämmelsen i 1 § sista stycket LVU har behandlats av HFD i tre avgöranden under 2011 (HFD 2011 ref. 5, ref. 6 och ref. 13). Dessa avgöranden gäller visserligen tillämpningen av andra bestämmelser i lagen. Bestämmelsen ska dock givetvis tillämpas även när det gäller beslut om omedelbart omhändertagande och domarna är därför av intresse även i en situation som den här aktuella.

Det kan tveklöst finnas situationer när det skulle stå i uppenbar strid mot den unges bästa att låta omhändertagandet upphöra enbart på grund av brister i nämndens formella handläggning av ärendet. Det är samtidigt viktigt att upprätthålla respekten för de tidsfrister som satts upp av lagstiftaren. Hur en konflikt i ett enskilt fall mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rättssäker handläggning ska lösas är komplicerad. Jag vill samtidigt framhålla att det inte är ovanligt att beslut om omedelbart omhändertagande upphör att gälla därför att beslutet inte har underställts förvaltningsrätten i rätt tid (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 307).

Det pågår för närvarande en översyn av LVU (Utredningen om tvångsvård för barn och unga, S 2012:07). De problem som jag nu berört är av sådan art att jag finner skäl att översända en kopia av detta beslut till utredningen.

Jag sänder en kopia av beslutet även till Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg och Barnombudsmannen för kännedom.

I samband med en diskussion mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade underställts skickade förvaltningen ett s.k. faxmissiv till rätten. I missivet hade ett datum ändrats. JO har ansett att missivet utgjorde en urkund och att handlingen därför inte fick ändras

(Dnr 4613-2012)

Beslutet i korthet: Efter att Förvaltningsrätten i Stockholm fäst JO:s uppmärksamhet på hur Socialnämnden i Solna kommun handlagt fyra ärenden om omedelbart omhändertagande enligt LVU beslutade JO att utreda nämndens handläggning av ärendena.

Besluten, som avsåg fyra syskon, hade fattats av socialnämndens ordförande den 2 augusti 2012. Besluten skulle enligt lag ha underställts förvaltningsrätten senast den 9 augusti 2012. De kom dock in till förvaltningsrätten först den 13 augusti då de sändes till domstolen via telefax, med ett faxmissiv daterat 2012-08-13 (missiv A). I samband med att förvaltningsrätten och socialförvaltningen skulle klarlägga när underställningarna gjorts skickade förvaltningen in ett annat faxmissiv till domstolen, daterat 2012-08-03 (missiv B).

De uppenbara likheterna mellan de båda faxmissiven, som var ifyllda för hand, föranledde JO att inleda förundersökning angående misstanke om urkundsförfalskning. Det fick genom utredningen anses klarlagt att missiven var identiska men att datum på missiv B hade ändrats från 13 augusti till 03 augusti. Det kunde däremot inte klarläggas vem som hade gjort ändringen. Då JO bedömde att brott inte kunde styrkas avslutades förundersökningen. – JO uttalar i beslutet att det, oavsett orsaken till ändringen i missivet, självklart är av största vikt att en offentlig befattningshavare inte manipulerar en handling. Att så skett i detta fall är synnerligen allvarligt.

Eftersom inget av de fyra besluten från den 2 augusti hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid upphörde omhändertagandena. Fyra nya beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 13 augusti och sändes till förvaltningsrätten samma dag. Domstolen upphävde dock besluten då inga nya omständigheter, som motiverade dessa, hade framkommit.

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Nämnden får allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.

Skrivelse från Förvaltningsrätten i Stockholm

Den 2 augusti 2012 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Solna kommun att omedelbart omhänderta barnen N.L. f. 1998, M.L. f. 2010, R.L. f. 2001 och T.L. f. 2008 med stöd av 6 § LVU. Besluten skulle därmed enligt 7 § första stycket LVU underställas Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning senast den 9 augusti 2012.

I en skrivelse som inkom till JO den 24 augusti 2012 fäste den dåvarande lagmannen vid Förvaltningsrätten i Stockholm JO:s uppmärksamhet på hur socialnämnden hade handlagt de nämnda ärendena om omedelbart omhändertagande. Till sin skrivelse fogade hon en promemoria som hade upprättats av rådmannen Göran Wickström. I promemorian anfördes följande.

Dokumentation av handläggningen i mål nr 16959-12 angående omedelbart omhändertagande enligt LVU

Den 13 augusti 2012 anhängiggjordes ovanstående mål genom att fyra beslut angående omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrättens prövning. Handlingarna inkom via fax till förvaltningsrätten angiven dag kl. 11.34.

Besluten om omedelbart omhändertagande var fattade av berörd socialnämnds ordförande den 2 augusti 2012. Förvaltningsrätten tog kontakt med socialnämnden med anledning av att det gått elva dagar sedan besluten fattades, eftersom beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka. En tjänsteman vid socialförvaltningen uppgav då att ett av de fyra besluten faxades till förvaltningsrätten redan den 3 augusti 2012. Det uppgavs även att det fanns ett missiv och "faxkvitto" på detta.

Förvaltningsrätten har kontrollerat faxloggarna vid registraturen från den 3 augusti 2012 och kunnat konstatera att något fax inte har inkommit från socialnämnden denna dag. Tjänstemannen vid socialtjänsten ombads att sända in missivet och faxkvittot. Det inkom då ett faxmissiv som uppenbart var detsamma som missivet till faxet som inkom den 13 augusti 2012. Av den dataprintade raden där sändningstiden anges, stod dock att faxet är avsänt den 3 augusti 2012 kl. 11.33, således i princip exakt tio dagar tidigare än faxet den 13 augusti 2012 inkom.

Senare inkom till förvaltningsrätten ytterligare en kopia på samma faxmissiv med avsändningstiden den 3 augusti 2012 kl. 11.33 angiven. Av missivet, som är identiskt med det tidigare inskickade, framgår dock att datumet den 13 augusti 2012 hade ändrats till den 3 augusti 2012.

Genom beslut den 14 augusti 2012 avskrev förvaltningsrätten ovanstående mål från vidare handläggning, med motiveringen att besluten underställts för sent och att de omedelbara omhändertagandena därmed hade upphört.

Den 13 augusti 2012 fattade ordföranden i den berörda socialnämnden fyra nya beslut om omedelbart omhändertagande. Besluten underställdes förvaltningsrätten genom fax samma dag (efter att domstolens expeditionstid var slut). Besluten registrerades som ett nytt mål (mål nr 16991-12). Förvaltningsrätten beslutade den 15 augusti 2012 att upphäva de underställda besluten. Som skäl angavs att de tidigare besluten av den 2 augusti 2012 underställts förvaltningsrätten för sent och att några nya omständigheter som motiverade de nya besluten inte framkommit.

Initiativet

Mot bakgrund av uppgifterna i Göran Wickströms promemoria beslutade JO att inom ramen för ett särskilt ärende utreda socialnämndens handläggning.

Utredning

Inledande åtgärder

Två tjänstemän från JO:s expedition besökte den 12 september 2012 socialförvaltningen i Solna kommun och gick igenom förvaltningens akter beträffande de aktuella barnen.

JO begärde därefter in bl.a. besluten om omedelbart omhändertagande, faxmissiv som skickats till förvaltningsrätten den 3 augusti 2012 och den 13 augusti 2012 samt journalanteckningar från socialförvaltningen i Solna kommun. Vidare lånade JO in förvaltningsrättens akter i målen 16959-12 och 16991-12.

Vad som kom fram genom den inhämtade utredningen gav anledning att anta att befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till urkundsförfälskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 5 oktober 2012 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt kammaråklagaren Stefan Lind att genomföra utredningen.

Förundersökningen

Åklagaren inhämtade under förundersökningen ett sakkunnigutlåtande från Statens Kriminaltekniska laboratorium (SKL). Därvid undersöktes och jämfördes de två faxmissiv som socialförvaltningen hade gett in till förvaltningsrätten, dels ett missiv med handskrivet datum 2012-08-03, dels ett missiv med handskrivet datum 2012-08-13. Undersökningen utmynnade i slutsatsen att de båda handlingarna hade en gemensam förlaga i grunden.

Under förundersökningen inhämtades även s.k. faxloggar från förvaltningsrätten och socialförvaltningen. Allmänna uppgifter om bl.a. faxloggar inhämtades från ett företag som arbetar med telefaxmaskiner.

En socialsekreterare vid förvaltningen delgavs misstanke om urkundsförfälskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken och därefter hölls förhör med henne. Förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls även med rådmannen Göran Wickström och gruppleddaren vid socialförvaltningen i Solna kommun Therese Lejonkvist.

JO fann efter genomgång av den dittillsvarande utredningen inte anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför den 30 maj 2013 att lägga ned den och i stället fortsätta granskningen av socialnämndens handläggning inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

Den fortsatta utredningen

Socialnämnden i Solna kommun uppmanades därefter att yttra sig beträffande det förhållandet att underställning av de aktuella besluten om omedelbart omhändertagande inte skedde i rätt tid. Nämnden bereddes även tillfälle att yttra sig i fråga om ändringen i de s.k. faxmissiven.

Socialnämnden i Solna kommun, individ- och familjeutskottet, gav som remissvar in en skrivelse som hade upprättats vid nämndens förvaltning. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Händelsen i augusti 2012 ledde till att SN gjorde en anmälan om lex Sarah, se bilaga. I rapporten redogörs för händelseförloppet där med anledning av

flera missförstånd fyra beslut om omedelbart omhändertagande inte underställdes Förvaltningsrätten i rätt tid. Nya rutiner har arbetas fram när två av våra enheter är inblandade i ett ärende. I rutinen ingår också att vi ringer Förvaltningsrätten för att säkerställa att underställan kommit fram.

Vad avser den aktuella händelsen har nämnden inte möjlighet att göra en egen juridisk bedömning vid sidan av den som gjorts i förundersökningen. Vi vill däremot yttra att det är av största vikt att nämndens verksamhet i alla avseenden utförs i enlighet med gällande lagar, regler och rutiner.

Förutom den i yttrandet nämnda lex Sarah-anmälan bifogades även en dokumentation av utredning och vidtagna åtgärder enligt lex Sarah och en rutinbeskrivning. I lex Sarah-anmälan anfördes bl.a. följande.

Händelsen har diskuterats med utredningsgruppen på arbetsplatsträff 2012-08-27. Vid denna träff togs befintliga rutiner upp och diskussion om orsaker till att händelsen inträffat. Personalen säger sig känna till rutiner och den checklista som alltid ska användas vid omedelbara omhändertaganden. Personalen hade också förslag på åtgärder. Enhetschef Maria Schollin har gått igenom befintliga rutiner och diskuterat med gruppledarna. De förslag till förbättringar av rutinen gällande omedelbart omhändertagande som framkommit är ett tillägg att ringa förvaltningsrätten efter att handlingar faxats, att gruppleddare kontaktar ordförande i första hand och att se om gruppleddares ansvar går att förtydliga. Enhetschef Maria Schollin har även gått igenom befintlig rutin med särskild konsult som haft till uppgift att säkra kvalitén i utredningsarbetet. Samma konsult har tidigare haft i uppdrag att utarbeta riktlinjer för barn och ungdom. En fråga som kommer fortsätta diskuteras är sommarplanering och eventuellt att förbättra förberedelsen för gruppleddare som är tillförordnade. Gruppleddarna på barnenheten respektive ungdomsenheten kommer förtydliga handläggningen med två handläggare i familjer med både små och stora barn. Samarbetet ska utökas på så sätt att handläggarna gemensamt besöker förskolor eller HVB för att undvika missförstånd och bristande kommunikation. I samband med detta ses också befintlig rutin gällande syskon över.

I ett beslut den 26 februari 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Allmänt

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försväras eller vidare åtgärder hindras. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 7 § första stycket LVU, underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den

dag då beslutet fattades. Om underställningen inte sker inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § tredje stycket LVU).

Beslut fattade den 2 augusti 2012

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 2 augusti 2012 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhändertar fyra syskon. Ett av ärendena hanterades av ungdomsenheten vid förvaltningen och de övriga tre ärendena hanterades av barnenheten vid samma förvaltning. Besluten skulle ha underställts förvaltningsrätten senast den 9 augusti 2012. Av utredningen framgår att målet vid förvaltningsrätten inleddes först den 13 augusti 2012 genom att fyra beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrättens prövning. Handlingarna kom in till domstolen via telefax den dagen kl. 11.34. Besluten skickades till domstolen med ett faxmissiv som var daterat den 13 augusti (missiv A).

Den 13 augusti 2012 tycks det ha förekommit flera telefonkontakter mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten som rörde klarläggande av om besluten hade skickats till förvaltningsrätten den 3 augusti 2012. I samband med detta översände socialförvaltningen till förvaltningsrätten per telefax ett faxmissiv som var daterat den 3 augusti 2012 (missiv B).

Ett faxmissiv får typiskt sett anses utgöra en sådan urkund som avses i 14 kap. 1 § brottsbalken. De uppenbara likheterna mellan de båda faxmissiven, som var ifyllda för hand, föranledde mig att inleda den tidigare nämnda förundersökningen angående misstanke om urkundsförfälskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken.

Det får genom utredningen i ärendet anses klarlagt att missiv B var identiskt med missiv A, bortsett från att datum ändrats från 13 till 03 augusti 2012. Det kunde under förundersökningen däremot inte klarläggas vem som hade gjort ändringen. Då jag bedömde att brott inte kunde styrkas fanns inte skäl att fortsätta förundersökningen.

Eftersom det inte kunde klarläggas vem som ändrat datum i faxmissivet kunde det inte heller utredas om ändringen hade gjorts av misstag, av oförstånd för att dölja ett begånget fel vid förvaltningen eller för att försöka vilseleda förvaltningsrätten om när besluten om omedelbart omhändertagande hade underställts domstolen. Oavsett orsaken till ändringen i missivet är det emellertid självklart av största vikt att en offentlig befattningshavare inte manipulerar en handling. Detta gäller även sådana till synes ”enkla” handlingar som ett faxmissiv. Att en sådan ändring har gjorts i det nu aktuella fallet är synnerligen allvarligt.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det inte har varit möjligt för nämnden att ”göra en egen juridisk bedömning vid sidan av den som gjorts i förundersökningen”. Det har jag förståelse för. Även om nämnden inte har gått in på saken i sitt yttrande utgår jag från att nämnden delar min uppfattning att det inträffade är helt oacceptabelt och det oavsett i vilket syfte ändringen av faxmissivet har gjorts.

Eftersom inget av de fyra besluten underställdes förvaltningsrätten i rätt tid upphörde omhändertagandena, och efter den undersökning som förvaltningsrätten inledningsvis gjorde av besluten avskrev domstolen målet från vidare handläggning.

Beslut fattade den 13 augusti 2012

Nämndens ordförande fattade den 13 augusti 2012 fyra nya beslut om att barnen omedelbart skulle omhändertas. Dessa beslut underställdes förvaltningsrätten samma dag och registrerades som ett nytt mål. Förvaltningsrätten beslutade den 15 augusti 2012 att upphäva de underställda besluten. Som skäl angavs att de tidigare besluten, av den 2 augusti 2012, hade underställts förvaltningsrätten för sent och att några nya omständigheter som motiverade de nya besluten inte framkommit.

Det har ansetts att det i en situation som den nu nämnda inte kan fattas ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande om det inte har tillkommit nya omständigheter. Ett sådant synsätt kan dock stå i strid med principen om att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut enligt LVU. Hur en konflikt i ett enskilt fall mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rätts-säker handläggning ska lösas är komplicerad. Jag har berört saken i ett beslut den 27 november 2013, dnr 534-2013. Jag fann skäl att tillstålla bl.a. Socialdepartementet och Utredningen om tvångsvård för barn (S 2012:07) en kopia av det beslutet. Det finns mot den bakgrunden inte skäl för mig att i detta ärende närmare kommentera frågan.

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att utan vårdnadshavarens samtycke ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Detta är givetvis allvarligt och nämnden ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

Jag vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att nämnden ser till att det finns rutiner som säkerställer att något liknande inte inträffar igen och därtill att berörd personal har kunskap om gällande lagstiftning. I sammanhanget kan jag inte underlåta att notera att JO även tidigare har kritiserat nämnden för att inte ha underställt ett beslut om omedelbart omhändertagande i rätt tid (se JO 2007/08 s. 316, dnr 5482-2005). Det framgår av den lex Sarah-anmälan som nämnden fogat till sitt yttrande att nämnden har vidtagit vissa förändringar av sina rutiner. Jag lämnar därför saken med den allvarliga kritik som uttalats.

Fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU

(Dnr 5187-2012)

Beslutet i korthet: En socialnämnd hade beslutat att en ungdom som var omhändertagen enligt LVU skulle omplaceras från ett familjehem till ett ungdomshem. Nämnden begärde biträde av polis för att genomföra transporten (s.k. handräckning). Polisen meddelade att man inte avsåg att lämna något biträde. Nämnden anlidade då ett privat vaktbolag för transporten.

Eftersom de väktare som medverkade utförde bevakningsuppgifter under resan innefattade nämndens uppdrag till bolaget myndighetsutövning. Det krävs stöd i lag för att en myndighet ska få överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett privat bolag. När det gäller handräckningsåtgärder enligt LVU finns det varken i LVU eller i någon annan lag något sådant stöd. Uppdraget till vaktbolaget var således inte förenligt med gällande rätt. På grund av de speciella omständigheterna i ärendet uttalas dock i detta fall inte någon kritik mot nämnden.

Initiativet m.m.

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot socialtjänsten i Kramfors kommun angående handläggningen av ett ärende avseende C.M-E. Sedan bl.a. vissa handlingar i det aktuella ärendet hos socialtjänsten hämtats in fann JO inte anledning att fortsätta utredningen och ärendet avslutades (JO:s beslut den 14 september 2012, dnr 3202-2012).

Av de inhämtade handlingarna framgick att C.M-E. vårdades enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och att kommunen vid en omplacering av honom den 8 april 2011, från ett familjehem till Statens institutionsstyrelses (SiS) ungdomshem Eknäs, anlitat ett privat vaktbolag för att utföra transporten.

JO beslutade att utreda förutsättningarna för kommunen att anlita ett privat bolag för att utföra transporten av C.M-E.

Utredning

Bistånds-, arbetsmarknads- och sociala servicenämnden (BAS-nämnden) i Kramfors kommun anmodades att komma in med ett yttrande beträffande transporten av C.M-E. Nämndens socialutskott anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Yttrande

I anslutning till att BAS-nämndens ordförande fattade beslut om att omplacera C.M-E. jml 11§ LVU från familjehemmet till SiS ungdomshem begärdes polishandräckning för att flytta C.M-E. till ungdomshemmet utanför Enköping. Anledningen till begäran om polishandräckning var den hotbild som vid rådande tillfälle rådde mot ansvariga socialsekreterare. Det var därmed helt uteslutet att

socialtjänsten själva skulle kunna ombesörja transporten. Samma förhållande bedömdes gälla även familjehemsföräldern. Handräckningsbegäran sändes till Polismyndigheten i Jämtlands län eftersom C.M-E. var familjehemsplacerad där. Ansvariga socialsekreterare vid socialtjänsten fick via telefon besked om att polisen ej avsåg att verkställa transport. Polisen hänvisade till deras reglementen och lagstöd som de uppgav säger att polis är skyldig att biträda socialnämnden med transport av omhändertagna ungdomar endast då det avser verkställighet vid första omhändertagandet samt flyttning från en institution till en annan. Då detta ej var fallet i vårt ärende frånsade sig polisen allt ansvar.

Polisen hänvisade istället socialtjänsten till att kontakta ett privat vaktbolag, som Östersund kommuns socialtjänst brukade anlita. Ansvarig enhetschef kontaktade även vakthavande befäl vid polisen via telefon gällande frågan och fick samma besked som socialsekreteraren fått. Vakthavande befäl hänvisade till polisens egna jurister för ytterligare klarlägganden. Då nämnden bedömde att det ej fanns tid för att ytterligare utreda ansvarsförhållanden samt att det var av stor vikt att omplaceringen verkställdes snarast bestämde enhetschef och områdeschef att ge uppdraget till det privata vaktbolaget PD-Bevakning AB. Med anledning av den hotbild som vid detta tillfälle även rädde mot en enskild polisman blev vaktbolaget av vakthavande befäl vid polisen starkt rekommenderad att vara 3 väktare vid transporten. Detta var enligt vaktbolaget mycket ovanligt men varken de eller socialtjänsten fann skäl till att ej följa rekommendationen. Socialtjänsten i Kramfors fann i denna uppkomna situation ingen annan möjlighet än att anlita det av polisen rekommenderade vaktbolaget för att ombesörja flyttningen av C.M-E. från familjehemmet i Jämtland till SiS Ungdomshem Eknäs utanför Enköping. BAS-nämnden har ej erhållit ett skriftligt avslagsbeslut från Polismyndigheten.

I ett beslut den 12 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att BAS-nämnden bedömde att polis skulle medverka vid omplaceringen av C.M-E. från familjehemmet till ett särskilt ungdomshem. Nämnden lämnade därför en begäran om biträde (s.k. handräckning) till polisen, som dock svarade att man inte avsåg att utföra transporten.

Jag vill inledningsvis peka på bestämmelsen i 43 § 2 LVU. Av denna följer att polisen ska lämna biträde för att på begäran av en socialnämnd eller någon ledamot eller en tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU.

En flyttning av en ungdom som vårdas med stöd av LVU från ett familjehem till ett särskilt ungdomshem är normalt sett ett led i genomförandet av beslutet om vård enligt LVU av den unge. Omständigheterna i det här fallet var sådana att nämnden hade rätt att med stöd av 43 § LVU begära biträde av polisen för transporten (jfr t.ex. JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009).

När det stod klart att polisen inte skulle hjälpa till, lämnade nämnden i uppdrag till ett privat vaktbolag att utföra transporten. Mina uttalanden begränsas till frågan om det fanns rättsligt stöd för den åtgärden.

Utgångspunkten för prövningen är 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen. Där stadgas att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt juridiska personer (t.ex. ett bolag) och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Av utredningen framgår att den hjälp som nämnden ansåg sig behöva vid omplaceringen av C.M-E. avsåg de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsbestämmelsen i 43 § LVU omfattar, dvs. i praktiken möjligheten att vid behov kunna genomföra den aktuella transporten med tvång. Nämnden anlidade vaktbolaget för att säkerställa säkerheten under transporten och de väktare som medverkade utförde således bevakningsuppgifter under resan. Det uppdrag som nämnden lämnade till bolaget innefattade därmed myndighetsutövning (jfr prop. 1997/98:95 s. 66). Någon bestämmelse som ger mandat åt en nämnd att vända sig till ett privat bolag för biträde med en sådan handräckningsåtgärd (dvs. myndighetsutövning) finns inte i LVU eller i någon annan lag. Det saknades följaktligen rättsligt stöd för BAS-nämnden att anlita ett privat bolag för att utföra transporten av C.M-E.

Polisens vägran att utföra transporten innebar att nämnden hamnade i ett läge där möjligheten till hjälp med handräckning i enlighet med LVU i praktiken var utesluten på grund av omständigheter utanför nämndens kontroll. Jag har förståelse för att situationen var besvärlig för nämnden, särskilt som det synes ha varit angeläget att snarast genomföra omplaceringen av C.M-E.

Av remissvaret framgår att en tjänsteman vid förvaltningen försökte ”övertala” polisen att godta nämndens handräckningsbegäran. Jag noterar vidare att det var polisen som hänvisade nämnden till att anlita det aktuella vaktbolaget. Även om nämndens uppdrag till vaktbolaget, som framgått, inte var förenligt med gällande rätt finner jag vid en samlad bedömning, på grund av de speciella omständigheterna i det här ärendet, inte tillräckliga skäl för att uttala någon kritik mot nämnden. Jag förutsätter dock att nämnden i framtida ärenden beaktar de uttalanden jag gjort ovan.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag finner skäl att översända en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Jag översänder även en kopia av beslutet till Polismyndigheten i Jämtlands län för kännedom.

Allvarlig kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av två ärenden om umgängesreglering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

(Dnr 6524-2012)

Beslutet i korthet: Nämnden hade beslutat om en tidsbegränsad reglering av föräldrarnas umgänge med stöd av 14 § andra stycket LVU. Nämnden har därefter förlängt besluten om reglering av umgänget i s.k. överväganden enligt 14 § tredje stycket LVU.

JO konstaterar att nämnden, genom att förlänga regleringen av umgänget i övervägandena i stället för att fatta nya formella beslut, har åsidosatt grundläggande bestämmelser om ärendehandläggningen. JO riktar allvarlig kritik mot nämnden.

JO kritiserar också nämnden för att ett överklagande inte vidarebefordrades till förvaltningsrätten.

Initiativet

I en anmälan till JO framförde Ove Q. klagomål mot Myndighetsnämnden i Färgelanda kommun angående handläggningen av ärenden om omhändertagande enligt LVU som rörde hans barn M. och R. (JO:s dnr 4523-2012). JO hämtade in vissa handlingar från nämndens förvaltning. Efter genomgång av handlingarna fann JO Wiklund inte skäl att fortsätta utredningen med anledning av det som Ove Q. hade anfört (JO:s beslut den 8 november 2012).

Vid granskningen av förvaltningens akt gjordes vissa iakttagelser som rörde nämndens reglering av umgänget mellan föräldrarna Ove Q. och Maria K. och barnen M. och R., samt handläggningen av ett överklagande. Med anledning av de gjorda iakttagelserna beslutade JO Wiklund att, inom ramen för ett särskilt ärende (6524-2012), inleda en utredning beträffande nämndens handläggning i dessa delar.

Utredning

JO begärde att Myndighetsnämnden i Färgelanda kommun skulle yttra sig över ett antal specifika frågeställningar. De frågor som ställdes framgår av remissvaret nedan.

Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande (innehållet i den omnämnda bilagan har utelämnats).

Anledning till yttrande

Myndighetsnämnden i Färgelanda har på uppdrag av JO sammanställt ett yttrande i form av redogörelse för aktuell handläggning samt bedömning av densamma. I fet stil nedan redovisas frågorna från JO.

Innefattade övervägandena den 26 april, 21 juni och 30 augusti 2012 nya beslut om reglering av umgänget och fick besluten/övervägandena i så fall en korrekt utformning?

I samband med nämnda överväganden har ej nya beslut fattats. Myndighetsnämnden har dock uppmärksammat att formuleringen gällande övervägandet kan formuleras på ett bättre och mer korrekt vis. Myndighetsnämnden kommer därav att ändra denna formulering i kommande överväganden. Ny formulering kommer att lyda enligt följande: *"Myndighetsnämnden överväger att beslutet enligt 14 kap. 1 § 1 pkt LVU gällande begränsning av umgänget mellan x och x fortfarande behövs."*

Underrättades Ove Q. om vad nämnden hade beslutat vid sammanträdena?

Kommunicering av aktuella överväganden genomfördes i brev till Ove Q. 2012-04-27, 2012-06-26 respektive 2012-08-31.

Underrättades Maria K. om vad som förevarit vid sammanträdet 2012-04-26?

Kommunicering av aktuellt övervägande genomfördes i brev till Maria K. 2012-04-27.

Kunde "övervägandena" rörande umgänget ha överklagats till förvaltningsrätten (fick föräldrarna i så fall någon underrättelse om den möjligheten)?

Överväganden är ej beslut och kan ej överklagas. De beslut som övervägandena görs mot är möjliga att överklaga enligt gällande regler för överklagan och besvärshänvisning skickas med i samband med att beslut har fattats. Under pågående LVU-vård, och efter det att tid för överklagande av beslut har gått ut, kan när som helst begäras att besluten skall omprövas. Denna information lämnas till berörda i samband med att beslut fattas och i samband med att föräldrar uttrycker kritik gällande tidigare fattade beslut.

Kom överklagandet att handläggas på ett riktigt sätt?

2012-05-23 inkom Maria K. med en överklagan gällande överväganden gjorda av myndighetsnämnden 2012-04-27.1 Myndighetsnämnden 2012-04-27 gjordes överväganden gällande beslut fattade 2012-01-26. Dessa överväganden är inga nya beslut och därför ej överklagningsbara. Överklagan inkommen 2012-05-23 kommer att läggas till barnens respektive akter och inte skickas in till förvaltningsrätten.

2012-05-29 Skickar svar på överklagan till Maria K. Kopia skickas till hennes advokat Ann-Marie Jansson samt till advokat Katarina Engström. Se bilaga.

2012-06-11 Inkommer brev från Marias advokat Ann-Marie Jansson. I brevet står att Ann-Marie Jansson anser att Maria K:s överklagan bör skickas till förvaltningsrätten.

2012-06-19 Svar på skrivelse.

Bedömning och förslag till beslut

Sammanfattningsvis görs bedömningen att handläggningen skötts på ett korrekt sätt och enligt gällande lagstiftning.

Rättslig reglering

Reglering av umgänge enligt LVU

Enligt 14 § första stycket LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Nämnden får, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård

enligt LVU, med stöd av 14 § andra stycket besluta bl.a. hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med förälder som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Nämnden ska enligt 14 § tredje stycket LVU minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut fortfarande behövs.

Överklagande

Socialnämndens beslut om reglering av umgänget med stöd av 14 § andra stycket LVU får, enligt 41 § LVU, överklagas hos förvaltningsrätten.

Av 24 och 25 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår bl.a. följande. Den myndighet som har meddelat ett beslut som överklagas ska pröva om överklagandeskrivelsen har kommit in i rätt tid. Om myndigheten inte avvisar skrivelsen som för sent inkommen ska myndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva ärendet.

I ett beslut den 13 juni 2014 uttalade *stf JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Reglering av umgänget

M. och R. hade beretts vård enligt 2 § LVU. Myndighetsnämnden beslutade den 26 januari 2012 bl.a. att med stöd av 14 § andra stycket LVU begränsa föräldrarnas Ove Q. och Maria K. umgänge med M. och R. under tidsperioden från den 1 februari till och med den 30 april 2012. Den 26 april 2012 övervägde myndighetsnämnden besluten om begränsning av umgänget mellan föräldrarna och barnen. Enligt protokollet gällde övervägandena för tidsperioden från den 1 maj till och med den 31 juli 2012.

Begränsningen av umgänget mellan Maria K. och barnen upphörde den 22 juni 2012. När det gäller begränsningen av umgänget mellan Ove Q. och barnen övervägde nämnden den 21 juni 2012 umgängesbegränsning under perioden den 1 augusti till och med den 31 augusti 2012. Den 30 augusti 2012 övervägde nämnden umgängesbegränsning under perioden den 1 september till och med den 2 november 2012.

Nämndens handläggning av ärendena om umgänge mellan föräldrarna och barnen aktualiserar frågan om skillnaden mellan ett *beslut* om reglering av umgänget (14 § andra stycket LVU) och ett *övervägande* av ett sådant beslut (14 § tredje stycket LVU).

Om nämnden anser att det finns skäl att reglera umgänget mellan bl.a. vårdnadshavaren och ett barn, som vårdas med stöd av LVU, ska ett formellt beslut fattas enligt 14 § andra stycket LVU såvida nämnden och vårdnadshavaren inte kan komma överens om umgängets omfattning eller hur umgänget ska utövas. Ett sådant beslut om reglering av umgänget ska tydligt ange på vilket sätt umgänget ska vara reglerat, innehålla en motivering av beslutet och en underrättelse om att beslutet kan överklagas till förvaltningsrätten (se 20 och 21 §§ FL).

Enligt 14 § tredje stycket LVU ska socialnämnden minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om reglering av umgänget fortfarande behövs. I

praktiken brukar den tjänsteman vid förvaltningen, som har den närmare uppsikten över vården av den unge, anmäla frågan till nämnden. Avsikten med anmälan till socialnämnden är inte att den alltid skall leda fram till ett formellt beslutsförfarande. Det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av en fortsatt reglering av umgänget som en prövning i nämnd skall ske. Om nämnden beslutar sig för att ändra ett beslut om umgänget ska nämnden ta initiativ till att behövliga kompletteringar av utredningen görs, varvid förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. kommunikation och parts rätt att meddela sig muntligt ska iakttas. Det beslut som nämnden därefter fattar får överklagas. Finner däremot nämnden vid sina överväganden att anmälan om umgänget inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden, kan nämnden lägga anmälan till handlingarna utan beslut i saken. Om nämnden beslutar att lägga tjänstemannens ”anmälan” till handlingarna utan att fatta något beslut kan ställningstagandet, det s.k. övervägandet, inte överklagas.

De beslut som nämnden fattade den 26 januari 2012 var emellertid tidsbegränsade och gällde endast under tiden från den 1 februari till och med den 30 april 2012. Efter den tidsperioden upphörde således besluten att gälla. Nämnden ansåg uppenbarligen att det fanns skäl för att umgänget skulle vara begränsat även efter den 30 april 2012. Eftersom beslutet den 26 januari 2012 då hade upphört att gälla skulle nämnden alltså ha fattat nya formella beslut enligt 14 § andra stycket LVU om reglering av umgänget.

Nämndens s.k. överväganden har i själva verket innefattat nya beslut om reglering av umgänget. Däremot har övervägandena inte utformats som nya beslut. Någon underrättelse om möjligheten att överklaga ”övervägandena” lämnades inte. Såvitt framgår av utredningen i ärendet har bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen om kommunikation inte heller iakttagits. Genom att förlänga regleringen i överväganden i stället för att fatta nya formella beslut har således grundläggande bestämmelser om ärendehandläggningen åsidosatts. Bristerna är allvarliga och ger vid handen att det har funnits betydande okunskap om hur ett ärende om reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU ska handläggas. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte ens vid besvarandet av JO:s frågor i remissen har uppmärksammat bristerna.

Handläggning av överklagandet

Maria K. överklagade de överväganden som nämnden gjorde den 26 april 2012. Nämnden gjorde bedömningen att övervägandena inte kunde överklagas och meddelade Marie K. sin bedömning samt att överklagandeskriften skulle läggas till handlingarna i barnens akter och inte skickas till förvaltningsrätten.

Den myndighet som har fattat det beslut som överklagas ska enbart pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Det är den högre instansen, i det här fallet förvaltningsrätten, som ska ta ställning till bl.a. om det aktuella beslutet går att överklaga. Även om Myndighetsnämnden ansåg att de s.k. övervägandena inte kunde överklagas borde nämnden alltså ha överlämnat Maria K:s överklagande till förvaltningsrätten. Även i detta avseende för tjänar nämnden kritik.

Jag finner skäl att för kännedom sända en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), avdelning sydväst.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som har uttalats ovan.

Handläggningen av ett ärende om reglering av umgänge med stöd av 14 § LVU. Den omständigheten att vårdnadshavaren inte har begärt ett formellt beslut påverkar inte nämndens skyldighet att utreda umgängesfrågan och fatta ett formellt beslut

(Dnr 2628-2013)

Beslutet i korthet: Vårdnadshavaren till ett barn som vårdades med stöd av LVU begärde i maj 2012 skriftligen ett utökat umgänge. Det dröjde till oktober 2012 innan hon fick ett svar från handläggaren på sin begäran. Ett formellt beslut om umgängesreglering fattades först i maj 2013.

JO uttalar att när det inte är möjligt att nå en överenskommelse om umgänget ska en begäran om utökat umgänge leda till ett formellt beslut som, om beslutet går den enskilde emot, kan överklagas till förvaltningsrätten.

Socialnämnden kritiseras för långsam handläggning och för att nämnden dröjde med att fatta beslut om umgängesreglering.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO i maj 2013, framförde Theres J. klagomål mot socialtjänsten i Örebro kommun angående handläggningen av ett ärende enligt LVU. Hon anförde i huvudsak följande. Hennes dotter är omhändertagen enligt LVU och placerad i ett familjehem sedan februari 2009. Socialtjänsten begränsar hennes umgänge med dottern utan hennes samtycke. Något beslut om umgängesbegränsning har aldrig fattats trots att hon tydligt sagt att hon inte samtycker till den planering som socialtjänsten har föreslagit.

Utredning

JO begärde att Socialnämnd Väster i Örebro kommun skulle yttra sig över det som Theres J. hade framfört.

I remissvaret anförde socialnämnden bl.a. följande.

Bakgrund

Barnet F., född 2004, är sedan den 17 september 2007 omhändertagen med stöd av 2 § LVU på grund av brister i omsorgen om henne.

F. vistas i nuvarande familjehem sedan februari 2009.

Umgänge och telefonkontakt mellan F. och modern har skett i samförstånd mellan handläggaren och modern.

En skriftlig begäran om utökat umgänge inkom till socialnämnden den 9 maj 2012.

Handläggningen

Den 25 maj 2012 tog handläggaren telefonkontakt med modern, utifrån inkommen begäran. Vid telefonsamtalet bestämdes en träff den 31 maj 2012, för att samtala om umgänget.

Modern kom inte till den träff som var bestämd.

Handläggaren kontaktade modern per telefon den 6 juli 2012. Samtalet avslutades med överenskommelse om att beslut om umgänge ska fattas till hösten.

Den 11 september 2012 genomfördes ett möte med modern, handläggaren för F. och handläggarna för F:s broder. Mötet var planerat med tanke på att prata om umgänget mellan modern och de båda barnen.

I samband med umgänkesresa dagen efter, det vill säga den 12 september 2012, fortsatte samtalet mellan modern och handläggaren, om umgänget mellan modern och F. Modern sa att hon ville börja med att utöka umgänget i stället för att begära att LVU skulle upphöra. Modern tänkte dock att F. inom en snar framtid skulle flytta hem till henne.

Vid telefonsamtal från handläggaren till modern den 2 oktober 2012 framförde handläggaren att ingen förändring av umgänget skulle ske under hösten då ett utökat umgänge inte var till F:s bästa. Modern sa att hon ville fundera på om hon ville ha ett formellt beslut för eventuell överklagan.

Under hösten 2012 och våren 2013 var planeringen att umgänget skulle fortsätta som tidigare. Närmare planering av datum för umgänget under våren skedde i kontakten mellan familjehemmet och modern.

Umgänget under perioden oktober 2012 till och med april 2013 ställdes flera gånger in, dels på grund av att modern ställde in umgänget och dels på grund av att handläggaren ställde in umgänget med beaktande av F:s bästa.

Den 27 mars 2013 uppgav modern vid telefonsamtal med handläggaren att hon inte ville ha något formellt beslut om umgänget.

Vid telefonsamtal från handläggaren till modern den 19 april 2013, angående kommande umgänge, uppgav modern att hon då ville ha ett formellt beslut om umgänge.

Gruppledare fattade, med stöd av delegation, beslut om begränsning av umgänget den 3 maj 2013.

Modern har inte överklagat beslutet.

Övervägande av beslutet har skett i socialnämndens utskott den 7 augusti 2013 och den 6 november 2013.

Bedömning

Socialnämnden har ansvar för att barn som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge tillgodosett med vårdnadshavare, förälder, syskon, andra släktingar och andra viktiga personer så långt som möjligt.

Frågor om umgänge brukar som regel kunna lösas genom att en överenskommelse träffas mellan handläggaren och vårdnadshavaren eller föräldern. Det måste dock finnas visst utrymme för att diskutera förändringar beträffande det framtida umgänget, innan det faktiskt förändras.

Handläggaren har uppfattat att modern och handläggaren haft en överenskommelse om umgänget och att modern har accepterat den umgänkesplanering som gjorts, fram till slutet av april 2013.

Av journalanteckningar och av redogörelse från handläggaren framgår att angående den begäran om utökning av umgänge som inkom till socialnämnden i maj 2012, uppgav modern att det var "ok" att denna skulle hanteras och beslutas under hösten 2012. I oktober 2012 uppgav modern att hon ville fundera över om hon ville ha ett beslut eller inte. Något svar på frågan inkom inte till handläggaren.

I mars 2013 uppgav modern att hon då inte ville ha ett beslut på umgänkesbegränsning.

Modern återkommer i april 2013 med begäran om formellt beslut, varvid beslut fattas.

Socialnämnden anser att frågor om umgänge mellan barn, vårdnadshavare och förälder är en grannliga uppgift som ställer stora krav på lyhördhet i samspelet med parterna.

Socialnämnden konstaterar att det av rättssäkerhetsskäl är av största betydelse att det enskilde får en domstolsprövning av frågan om någon överenskommelse inte kan nås och att frågor om umgängesrestriktioner som regel ska behandlas skyndsamt.

Mot bakgrund av att frågor om umgänge i LVU-ärenden är en grannliga arbetsuppgift, ska förvaltningens interna resurspersoner tillsammans med socialnämndens handläggare inom berörd enhet, föra samtal om samtycke till umgängesplanering och när utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas angående eventuell begränsning av umgänge.

Theres J. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

En socialnämnd har, enligt 14 § första stycket LVU, ett ansvar för att en underårig som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodosett. Nämnden har enligt 14 § andra stycket LVU en möjlighet, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, att besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § 3 LVU överklagas till förvaltningsrätten. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. I ett sådant fall behöver nämnden inte fatta ett formellt beslut om umgänget. Jag vill rent allmänt framhålla att en överenskommelse mellan socialförvaltningen och en förälder om umgänget ska dokumenteras.

Av utredningen framgår inte något annat än att umgänget mellan Theres J. och hennes dotter har skett i samförstånd mellan handläggaren och Theres J. fram till den 9 maj 2012. Jag har inte några synpunkter på handläggningen så långt.

Den 9 maj 2012 begärde Theres J. skriftligen ett utökat umgänge. Denna begäran föranledde handläggaren att boka ett möte för att samtala om umgänget. Det dröjde till den 11 september 2012 innan ett första möte kom till stånd.

Vid ett telefonsamtal med Theres J. den 2 oktober 2012 framförde handläggaren att hon bedömde att det inte var möjligt att tillgodose Theres J:s önskemål angående umgänget. Det dröjde alltså ända till oktober 2012 innan Theres J. fick svar på den begäran som hon lämnade in i maj samma år. Jag kan inte finna annat än att handläggningstiden har varit för lång. Förvaltningen borde långt tidigare än i oktober ha bestämt sig för om den skulle godta Theres J:s önskemål om ett utökat umgänge.

Nämnden verkar vara av den uppfattningen att Theres J. accepterade förvaltningens förslag att umgänget inte skulle utökas. Det finns dock inte någon dokumentation av överenskommelsen i form av en vårdplan eller liknande

handling som visar att Theres J. samtyckte till förvaltningens förslag. Förvaltningen har uppgett att Theres J. underrättats om handläggarens bedömning av umgängesfrågan och att Theres J. då inte sagt att hon ville ha ett formellt beslut. När hon inte återkom i den frågan förefaller förvaltningen ha ansett att hon samtyckte till förvaltningens förslag angående regleringen av umgänget.

Det är inom socialtjänsten naturligtvis angeläget med en så obyråkratisk och enkel handläggning som möjligt. Detta får dock inte leda till att de grundläggande reglerna för ärendehandläggningen sätts ur spel. I det aktuella fallet hade Theres J. i maj 2012 skriftligen begärt att umgänget skulle utökas. En sådan begäran ska normalt sett alltid leda till ett formellt beslut som, om beslutet går den enskilde emot, kan överklagas till förvaltningsrätten. Den omständigheten att Theres J. inte begärde ett formellt beslut har inte påverkat skyldigheten att utreda frågan och fatta ett beslut. Eftersom Theres J. inte uttryckligen samtyckte till handläggarens förslag i oktober 2012 att umgänget skulle fortsätta som tidigare, trots att hon begärt att det skulle utökas, borde handläggaren skyndsamt ha överlämnat en utredning till nämnden eller någon tjänsteman som med stöd av delegation hade behörighet att fatta beslut i ärendet.

Först när Theres J. i april 2013 återkom i saken fattade nämnden ett beslut rörande umgänget. Genom att nämnden dröjde med att fatta beslut i ärendet fördröjdes Theres J:s möjlighet till domstolsprövning av umgängesfrågan.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det ovan sagda.

Fråga bl.a. om föräldrarna till ett omhändertaget barn hade rätt att videofilma vid ett övervakat umgänge med barnet

(Dnr 6351-2012)

Beslutet i korthet: Föräldrarna till en pojke som var omedelbart omhändertagen enligt LVU träffade sin son under ett övervakat umgänge. Socialnämnden förbjöd en person som var med som ett stöd till föräldrarna att videofilma umgänget.

Enligt JO är utgångspunkten att en förälder får videofilma sitt barn vid ett umgänge även om barnet är omhändertaget enligt LVU och umgänget är övervakat. Nämnden kan dock förbjuda en videoinspelning vid ett sådant umgängestillfälle om inspelningen i ett visst fall skulle anses vara olämplig. Några sådana omständigheter har inte kommit fram i det aktuella fallet. Föräldrarna (stödpersonen) borde därför inte ha nekats att videofilma barnets umgänge med föräldrarna.

Bakgrund

V.S. och N.S. är vårdnadshavare för pojken A., född 2009. A:s förskola gjorde hösten 2011 en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till Socialnämnden i Huddinge kommun. Anmälan gällde en misstanke om att A.

utsatts för misshandel. Ordföranden i socialutskott 1 vid Socialnämnden i Huddinge kommun beslutade den 18 oktober 2011 att omedelbart omhänderta A. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Beslutet verkställdes samma dag, och A. placerades i ett jourhem. Förvaltningsrätten i Stockholm fastställde den 28 oktober 2011 beslutet om omedelbart omhändertagande. Domstolen anförde som skäl för sitt beslut bl.a. följande:

Av utredningen framgår att personal på förskolan vid olika tillfällen upptäckt blåmärken på A. Föräldrarna har polisanmälts och har under tre dagar varit anhållna misstänkta för barnmisshandel. Såvitt framkommit pågår förundersökningen fortfarande. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i utredningen att det är angeläget att A:s situation kan utredas närmare av sociala myndigheter. Det får därför för närvarande anses sannolikt att A. behöver beredas vård med stöd av LVU. Rättsens beslut om vård kan inte avvaktas med hänsyn till risken för hans hälsa och utveckling. Det underställda beslutet ska därmed fastställas.

Samma dag som ordföranden beslutade att omedelbart omhänderta A. inledde socialförvaltningen en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Utredningen rörde frågeställningarna

1. Är A. i behov av stöd eller skydd från barnenheten?
2. Är A. utsatt för fysisk misshandel av modern och/eller fadern?

Ansvarig handläggare för utredningen var socialsekreteraren Cecilia Wetter. En inhyrd socialsekreterarkonsult, Sami Hussein, var s.k. medhandläggare i ärendet.

Den 8 november 2011 föreslog förvaltningen att socialnämnden skulle ansöka om att A. skulle få vård enligt 2 § LVU. Grunden för förvaltningens förslag var misstanke om fysisk misshandel av så allvarlig art att det fanns en påtaglig risk för att A:s hälsa och utveckling kunde skadas och att behövlig vård inte kunde ges med vårdnadshavarnas samtycke.

Socialnämndens socialutskott 1 beslutade den 14 november 2011 att inte ansöka om vård enligt LVU. Som skäl angavs att A:s vårdbehov kunde tillgodoses på frivillig väg. Utskottet beslutade också att omhändertagandet av A. skulle upphöra samma dag.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Mattias S. i flera avseenden på socialförvaltningens handläggning av A:s ärende. Klagomålen avsåg bl.a. att förvaltningen inte hade tagit emot en utredning från föräldrarna och inte hade beaktat material som föräldrarna lämnat in, att Sami Hussein (dvs. en extern konsult) förbjudit föräldrarna att vid ett umgängestillfälle tala hindi med A. och även videofilma umgänget, samt att förvaltningen inte kommunicerat viktigt utredningsmaterial med föräldrarna innan nämnden fattade beslut i ärendet. Vidare anförde Mattias S. att förvaltningen som alternativ till beslutet om omedelbart omhändertagande inte hade övervägt mindre ingripande åtgärder, t.ex. att placera A. hos Mattias S. och hans familj. Han ansåg även att JO borde pröva om det fanns

tillräckliga skäl för att upprätthålla omhändertagandet av A. under hela utredningstiden.

Till sin anmälan fogade Mattias S. vissa handlingar samt en cd-skiva med ljudinspelningar.

Utredning

JO begärde att socialnämnden skulle yttra sig över det som gjorts gällande i anmälan, med undantag av det som anförts om upprätthållande av omhändertagandet under utredningstiden. Nämnden beslutade att som sitt remissvar lämna in ett tjänsteutlåtande undertecknat av förvaltningschefen Britt-Marie Karlén och verksamhetschefen Yvonne Kokkola samt en utredning som var bifogad utlåtandet.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande:

Förvaltningen anser att dokumentationen i det aktuella ärendet är bristfällig. Vid tidpunkten för utredningen var personalomsättningen hög och socialsekreterare som var upphandlade enligt lagen om offentligt upphandling (LOU) var anlitade. Arbetsledningen har regelbundna ärendegenomgångar med personalen där krav på rättssäker dokumentation ställs. Arbetsledningen ser också regelbundet över enhetens handläggningsrutiner, vilka går igenom med personalen. Samtliga beslut i en utredning fattas enligt kommunens delegationsordning.

Förvaltningen använder i regel alltid tolk, det har inte skett vid alla umgängestillfällen i detta ärende. Den tidigare inhyrde socialsekreteraren uppger att han föreslog att umgänget skulle ske på engelska för att handläggaren skulle höra om, och i så fall förhindra, att barnet påverkades negativt av föräldrarna. Föräldrarna samtyckte till att de skulle prata på engelska.

Förvaltningen prövar alltid möjligheten att placera barn i det egna nätverket först. Bedömningen gjordes att barnet i det aktuella ärendet var i akut behov av skydd från sina föräldrar. I vårdens inledande skede fanns, enligt förvaltningens bedömning, behov av att han skulle placeras på egen hand utan sina föräldrar.

I den bifogade utredningen anfördes bl.a. följande (förvaltningens återgivande av Mattias S. anmälan har kursiverats, JO:s anm.):

Mattias S. anmäler att handläggarna inte ville, 2011-10-31, ta emot ett utkast av en rapport angående brister på A. förskola och förskolekoncern. Rapporten ville inlämnas av föräldrarnas ombud.

Svar:

Ingen av handläggarna arbetar kvar i Huddinge kommun så informationen kommer från aktanteckningar samt telefonsamtal med den inhyrde socialsekreteraren. Enligt aktanteckning från samtal med föräldrarna och ombudet 2011-10-31 framgår att ombudet inlämnade kopia på föräldrarnas ansökan till ny förskola för A. samt utdrag av mail från referenspersoner som vill intyga/vitna till föräldrarnas fördel. Kopia tas av föräldrarnas utdrag över tandläkarbesök för A. Av aktanteckningen framgår att ovanstående handlingar tas emot av handläggarna. Utöver detta framkommer inget i aktanteckningen. Den inhyrde socialsekreteraren uppger i telefonsamtal att han, vad han minns, tog emot den ovanstående rapporten. Detta är inte dokumenterat i ärendet.

Den rapport anmälaren nämner inkom även till förvaltningen via förvaltningsrätten. Detta är dokumenterat i ärendet.

Mattias S. anmäler att handläggarna inte har redovisat i utredningen att föräldrarna haft en oro för att A. hade berättat att han blivit slagen av andra barn och förskolepersonal, berättelser från människor i deras omgivning som beskrivit föräldrarnas relation till A. som kärleksfull och utan våld, uttalande från granne som uppger att hon aldrig hört något bråk från familjens bostad samt ett brev från en vän som berättar att A. har sagt att han blivit slagen av en förskolepersonal. Det framgår inte heller av utredningen att uppgifterna har följts upp av utredarna.

Svar:

Av de referenter föräldrarna nämner har ett visst urval gjorts som måste göras i en utredning. Omständigheter som talar för att skador har uppkommit genom våld från föräldrarna måste ställas mot uppgifter som talar här emot. Enligt förvaltningens uppfattning har detta resonemang förts i utredningen.

Mattias S. anmäler att uppgifter har utelämnats från utredningen gällande att det genomförts ett barnförhör med A. utan resultat samt att A. uppgett till jourhemsföräldrarna att hans smärtor i sidan uppkommit genom att han ramlat.

Svar:

Ett visst urval görs alltid i en utredning. A. har under utredningen beretts möjlighet att berätta om vad han varit utsatt för. Det kan finnas många anledningar till att ett barn inte framför/eller framför den ena eller andra berättelsen och ibland kan inte några egentliga slutsatser dras av detta.

Mattias S. anmäler att föräldrarna förbjöds att tala hindi med A. vid umgänget 2011-11-03 i syfte att skydda honom från att föräldrarna skulle kunna säga något olämpligt som skulle kunna göra honom ledsen.

Svar:

Förvaltningen använder i regel alltid tolk vid behov, det har inte skett vid alla umgängestillfällen i detta ärende. Den tidigare inhyrde socialsekreteraren uppger under telefonsamtalet att han föreslog att umgänget skulle ske på engelska för att handläggaren skulle höra om, och i så fall förhindra, att A. påverkades negativt av föräldrarna. Föräldrarna samtyckte till att de skulle prata på engelska. Den inhyrde socialsekreteraren gjorde ingen aktanteckning om detta.

Mattias S. anmäler att föräldrarna förbjöds att spela in umgänget med A. 2011-11-03 utan motivering.

Svar:

Enligt den inhyrde socialsekreteraren nekade han föräldrarna att spela in umgänget. Syftet var att säkerställa att fokus låg på att skapa ett tryggt umgänge för A. med sina föräldrar. Detta resonemang framkommer inte av dokumentationen i ärendet.

Mattias S. anmäler att det var en konsult som fattade handlägningsbeslut i utredningen rörande A. och att den andre handläggaren som var den ansvarige inte hade det ansvaret.

Svar:

Socialtjänsten i Huddinge kommun anlitar inhyrda socialsekreterare från bemanningsföretag vid hög arbetsbelastning. De inhyrda socialsekreterarna har socionomutbildning och kompetens att driva en utredning. Samtliga beslut i en utredning ska fattas enligt socialnämndens delegationsordning. Det är mycket beklagligt att så inte har skett i detta fall.

Mattias S. anmäler att två handlingar, inkomna 2011-11-11, inte kommunicerades med föräldrarna utan presenterades vid socialuskottets sammanträde 2011-11-14. Enligt Mattias så uppgav kommunjurist att handlingarna kommunicerades 2011-11-11 vilket enligt Mattias är felaktigt. Föräldrarna fick handlingarna 2011-11-14.

Svar:

Enligt aktanteckning 2011-11-11 kommunicerades rättsläkarintyg och mailkonversation med rättsläkare per fax till föräldrarnas ombud 2011-11-11.

Mattias S. anmäler att det inte har framkommit i utredningen om mindre ingripande åtgärder har övervägts.

Svar:

Möjligheten att placera ett barn i det egna nätverket prövas alltid först. Bedömning gjordes att A. var i akut behov av skydd från sina föräldrar. I vårdens inledande skede fanns, enligt förvaltningens bedömning, behov av att han skulle placeras på egen hand utan sina föräldrar.

Huddinge kommuns riktlinjer är att jourhem alltid skall vara utredda och godkända av arbetsutskottet.

Barnenhetens slutsats:

Som framgår ovan är dokumentationen i ärendet tyvärr bristfällig. Vidare borde den inhyrde socialsekreteraren ha frågat ansvarig gruppleddare om tolk vid umgänge samt om filmning av umgänge skulle ha tillåtits. Vid tidpunkten för utredningen var personalomsättningen hög och flera inhyrda socialsekreterare var anlitade. Arbetsledningen har regelbundna ärendegenomgångar med personalen där krav på rättssäker dokumentation ställs. Arbetsledningen ser också regelbundet över enhetens handläggningsrutiner, vilka går igenom med personalen. Förvaltningen anser att de brister som uppmärksammats är beklagliga, de har dock inte haft någon påverkan på förvaltningens bedömning avseende beslutet av det omedelbara omhändertagandet eller ansökan om vård enligt LVU.

Mattias S. kommenterade remissvaret. Under handläggningen hos JO skickade han in ytterligare skrivelser.

I ett beslut den 18 juni 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Jag vill till en början framhålla att syftet med JO:s granskning i första hand är att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut, och JO:s granskning är inte heller avsedd att ersätta den prövning som har skett eller har kunnat ske i ordinarie ordning, t.ex. av en domstol. Vidare brukar JO vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall.

Anmälan från Mattias S. ger anledning till följande synpunkter från min sida.

Skäl för omhändertagande?

Förenklat uttryckt tillgodoses den unges och vårdnadshavarnas rättssäkerhet vid ett omedelbart omhändertagande enligt LVU genom att socialnämndens (eller dess ordförandes) beslut i frågan ska underställas förvaltningsrätten som prövar om beslutet ska fortsätta att gälla. Det är också domstol som, efter en ansökan av socialnämnden, beslutar om den unge ska vårdas enligt LVU. Vissa beslut som nämnden fattar under vården av den unge kan överklagas till domstol. Det gäller t.ex. beslut om inskränkningar i den unges kontakter med sina föräldrar.

Förvaltningsrätten godkände det omedelbara omhändertagandet av A. Jag finner mot bakgrund av det som anförts ovan inte skäl att göra något uttalande i fråga om det fanns skäl för att omhänderta A. eller att upprätthålla omhändertagandet av honom under utredningens gång.

Mindre ingripande alternativ m.m.?

I nämndens remissvar kommenteras klagomålen på att mindre ingripande alternativ inte hade övervägts när A. placerades i ett jourhem, att en utredning inte hade tagits emot av förvaltningens personal, att förvaltningen inte hade beaktat vissa uppgifter och att vissa handlingar inte hade kommunicerats med A:s föräldrar. Mot bakgrund av det som nämnden har redovisat i dessa frågor och då utredningen i övrigt inte ger skäl till något annat uppehåller jag mig inte ytterligare vid klagomålen i dessa delar.

Anlitande av extern konsult?

Nämnden gav ett utredningsuppdrag till Sami Hussein som inte var anställd vid förvaltningen. JO har i tidigare beslut (se bl.a. JO 2001/02 s. 250, dnr 2898-2000) behandlat frågor om anlitande av externa konsulter. Jag finner inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden i denna del. Jag återkommer nedan till frågan om Sami Hussein kan ha överträtt sina befogenheter i samband med att föräldrarna hade umgänge med A.

Umgängestillfället den 3 november 2011

Jag har valt att främst inrikta min granskning på hur förvaltningen hanterade vissa frågor i samband med att A. träffade sina föräldrar den 3 november 2011, dvs. under tiden som A. var omhändertagen med stöd av 6 § LVU. Vid det umgängestillfället var, utöver A. och hans föräldrar, Mattias S. närvarande som stöd till föräldrarna. Från förvaltningen deltog Sami Hussein och Cecilia Wetter.

Som jag har förstått saken bedömde förvaltningen att umgänget mellan A. och hans föräldrar skulle övervakas vid det här tillfället. Vid umgänget uppstod bl.a. en fråga om vilket språk som föräldrarna skulle använda när de talade med A. Jag vill i sammanhanget först peka på följande.

I 11 § LVU föreskrivs att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden har under vårdtiden samma ansvar som en vårdnadshavare för att den unges grundlägg-

gande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken tillgodoses. I sistnämnda bestämmelse framgår bl.a. att ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.

Enligt 14 § första stycket LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Av andra stycket 1 följer att om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU får nämnden besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavarna ska utövas, dvs. en umgämbegränsning. Ett beslut om en umgämbegränsning kan överklagas (41 § 3 LVU).

Förvaltningen ansåg i detta fall att det fanns skäl för att tjänstemän från förvaltningen skulle vara närvarande när föräldrarna träffade A. Jag har inte underlag för att hävda att det ställningstagandet var felaktigt. Att förordna om att ett umgänge ska vara övervakat är en sådan reglering av umgänget som kan förutsätta ett formellt beslut enligt 14 § LVU. Såvitt har kommit fram i ärendet hade föräldrarna inte någon invändning mot förvaltningens förslag att tjänstemännen skulle vara närvarande. Jag kan därför inte se att det skulle ha funnits någon skyldighet att fatta ett formellt beslut om en reglering av umgänget.

Av remissvaret framgår att förvaltningens ”personal” ville förstå det som sades mellan föräldrarna och A. Enligt Sami Hussein var skälet till det att han skulle ha möjlighet att förhindra ”att A. påverkades negativt av föräldrarna”.

När det gäller vilket språk som ska talas vid ett umgämbeställfalle har JO i ett tidigare beslut (JO 2012/13 s. 274, dnr 1909-2010) uttalat bl.a. följande:

Om socialtjänsten finner skäl att övervaka umgänge som sker mellan ett barn som är omhändertaget enligt LVU och dess föräldrar bör personalen ha möjlighet att förstå vad som sägs. Om det inte klart framgår att det är naturligt för barnet och dess anhöriga att tala svenska med varandra, och det inte heller finns någon kontaktperson eller annan personal som förstår familjens språk som kan medverka vid umgänget, är det enligt min mening mest naturligt att en tolk anlitas för att tolka det som sägs åt den som övervakar umgänget.

För det fall socialtjänsten ensidigt förordnar att vårdnadshavarna till ett barn som vårdas med stöd av LVU ska tala svenska vid umgänget med barnet utgör förordnandet en sådan reglering av umgänget som ska komma till uttryck i ett överklagbart beslut enligt 14 § LVU.

A. och hans föräldrar verkar ha hindi som förstaspråk. En självklar utgångspunkt, inte minst med hänsyn till A:s låga ålder, är att förvaltningen borde ha ordnat en tolk som kunde översätta det som sades mellan A. och föräldrarna för förvaltningens personal. Enligt remissvaret brukar förvaltningen anlita tolk när det finns ett sådant behov. Att en tolk inte medverkade vid det aktuella tillfället förefaller ha berott på tillfälliga omständigheter. Jag utgår från att umgänget vid det här tillfället inte hade kunnat genomföras om inte föräldrarna samtyckte till att tala engelska. Jag har därför inte någon invändning mot att förvaltningen föreslog att föräldrarna skulle tala engelska med A.

Frågan om vilket språk som en förälder ska använda för att tala med sitt barn vid ett övervakat umgämbeställfalle är när det gäller den formella handläggningen inte helt enkel. Såvitt framgår av remissvaret ingick det inte i Sami Husseins uppdrag att självständigt handlägga saken. Han borde därför ha samrått

med en arbetsledare vid förvaltningen när det gällde språket vid umgängestillfället.

Nämnden har anfört att dokumentationen är bristfällig eftersom föräldrarnas inställning till att umgänget ”ägde rum” på engelska inte dokumenterades. Det är naturligtvis inte tillfredsställande.

Mattias S. var närvarande vid umgängestillfället som stöd till föräldrarna. Han ville videofilma A:s umgänge med föräldrarna för att kunna visa att ”A. naturligt tydde sig till [föräldrarna] och att det förelåg en kärleksfull anknytning mellan barn och föräldrar”. Sami Hussein tillät inte inspelningen. Skälet var att ”säkerställa att fokus låg på att skapa ett tryggt umgänge för A. med sina föräldrar”.

En allmän utgångspunkt är att en förälder som träffar sitt barn för ett umgänge får videofilma, eller för den delen fotografera, (barnet) under umgänget. Den utgångspunkten gäller även om barnet är omhändertaget enligt LVU och det är fråga om ett övervakat umgänge. Nämnden har dock ett ansvar för den unges omvårdnad och trygghet (jfr 11 § LVU) och måste därför kunna förbjuda en videoinspelning (fotografering) vid ett övervakat umgänge om inspelningen i ett visst fall skulle anses olämplig. Huruvida en förälder eller en stödperson ska få filma (fotografera) vid ett övervakat umgänge kan inte ses som en sådan reglering av umgänget som avses i 14 § LVU utan får närmast betraktas som en ordningsfråga. Något formellt beslut behöver därför inte fattas. Av det anförda följer att nämnden kan förbjuda en videoinspelning (fotografering) vid ett övervakat umgängestillfälle bl.a. om inspelningen (fotograferingen) kan tänkas kränka barnet eller kan komma att användas på ett sätt som är till men för barnet. (Jag går i det här sammanhanget inte in på vilka möjligheter den personal som medverkar vid umgänget kan ha att motsätta sig att själva bli filmade eller fotograferade.)

Nämnden har i sitt yttrande inte närmare förklarat på vilket sätt inspelningen skulle ha kunnat vara till nackdel eller skada för A. Man kan givetvis ifrågasätta lämpligheten av en videoinspelning som sker i syfte att dokumentera samspelet mellan föräldern och barnet vid umgänget, dvs. när inspelningen sker för att bidra till utredningen. Jag kan emellertid inte se att inspelningen hade kunnat medföra något men för A. eller inverka störande på umgänget. Föräldrarna (Mattias S.) borde därför inte ha nekats att videofilma A:s umgänge med föräldrarna.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det som anförts ovan.

En sjuttonårig pojke hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU och placerats i ett särskilt ungdomshem; fråga bl.a. om nämnden med stöd av 11 § LVU kunde inskränka den unges kontakt med sin far enbart därför att det fanns oklarheter i en polisutredning om ett allvarligt brott som den unge eventuellt varit inblandad i

(Dnr 120-2012)

Beslutet i korthet: En 17-årig pojke, som tillsammans med sin far miss-tänktes för ett allvarligt brott, omhändertogs omedelbart med stöd av 6 § LVU och placerades i ett särskilt ungdomshem. Beslutet fattades av Socialnämnden i Upplands Väsby kommun.

Pojken fick under den första tiden i hemmet inte ta emot samtal eller besök eftersom ”allt kring polisutredningen är för oklart än”. En konsekvens av beslutet blev att pojken inte fick ha någon kontakt med sin far.

Ett beslut om att inskränka kontakten mellan far och son hade varit godtagbart om det hade behövts för att genomföra vården. Socialnämnden har inte ens påstått att inskränkningen motiverades av sådana skäl som brukar ha att göra med själva vården av den unge. Det har därför inte funnits förutsättningar för nämnden att med stöd av 11 § LVU inskränka kontakten på det sätt som gjordes.

Bakgrund

I en anmälan till JO framförde K.H. klagomål mot socialförvaltningen i Upplands Väsby kommun när det gällde handläggningen av ett ärende som rörde fem barn (JO:s ärende 4922-2011). Klagomålen avsåg bl.a. att barnen, som hade omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, inte hade fått den omvårdnad som de var berättigade till. Efter att vissa handlingar hämtats in från förvaltningen avslutades ärendet utan ytterligare åtgärd den 10 januari 2012.

Initiativet

Av de inhämtade handlingarna i JO:s ärende 4922-2011 framgick att socialförvaltningen vid olika tillfällen och på skilda sätt hade reglerat ett av barnens, H:s, kontakter med omvärlden. Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i ärendet beslutade JO att inom ramen för ett särskilt ärende utreda saken (JO:s ärende 120-2012).

Utredning

Social- och äldrenämnden i Upplands Väsby kommun uppmanades att komma in med en utredning och ett yttrande över vad som varit grunden för inskränkningarna. Yttrandet skulle även belysa vilka formella beslut som hade fattats om umgänge, telefonkontakt och brevkontroll.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar översända ett yttrande från resultatenschefen Anna Conzen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Redogörelse

Ärendet gäller en 17 årig pojke som varit omhändertagen med stöd av §2 LVU, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, sedan 2009. Pojken har fyra syskon som även de är omhändertagna med stöd av §2 LVU. Syftet med LVU vården är att skydda barnen från deras pappa. Barnen har sedan 2009 varit placerade på skyddat boende, utredningshem och familjehem tillsammans med sin mamma. 17 åringen är inte längre placerad tillsammans med sin mamma utan bor i ett stödboende för ungdomar.

Ärendet är komplext. Familjen kom till Sverige för fyra år sedan. Det har i socialtjänstens utredningar framkommit att det förekommit våld och hot om våld inom familjen sedan länge, redan innan familjen kom till Sverige. Efter att barnen och mamman skilts från pappan har 17-åringen, i perioder, på uppdrag av pappan, kontrollerat resten av familjen. Mamman har efter att hon ansökt om skilsmässa och enskild vårdnad om barnen upplevt ett allt större hot mot sin egen säkerhet. Hotet kommer från pappan och hans släkt. I juli 2011 blev mamman och ett av syskonen misshandlad av 17 åringen. Mamman fruktade för sitt liv vid denna händelse.

17 åringen har sedan dess inte bott med sin mamma. Pappan och hans släkt har även på olika sätt hotat socialtjänsten under åren. Flertal polisanmälningar har gjorts.

Mamman är sedan mars 2011 ensam vårdnadshavare och pappan har ingen umgängesrätt.

I september 2011 anhölls både 17 åringen och pappan misstänkta för stämpling till mord. Under de första dagarna efter anhållan var det oklart om planerna gällde mamman och socialtjänsten eller socialtjänstens uppdragstagare. 17 åringen omhändertogs med stöd av § 6 LVU och placerades på Margaretelunds behandlingshem som är ett sk § 12 hem. Pojken kunde inte transporteras samma dag som beslut om omedelbart omhändertagande fattas utan han placerades på en ”transportplats” på Bärby ungdomshem, avd Sirius.

I samtal med mamman, dokumenterat i journal, 2011-09-29 hålls fokus på hennes säkerhet mot bakgrund av att det inte är klarlagt om hoten riktas mot henne. Det är även mot samma bakgrund som inskränkning i kontakter meddelas pojken.

2011-09-27. Inget formellt beslut fattades om umgängesbegränsning i förhållande till mamman som är ensam vårdnadshavare. Pojken hindrades inte heller att ha kontakt med sin mamma då hon trots rekommendationer från socialtjänsten ringde sonen. De hade regelbunden telefonkontakt under tiden pojken var placerad på Margaretelunds behandlingshem. När det gäller pojkens besök av pappan och andra släktingar gjordes en bedömning som dokumenterades i särskilt dokument daterat 2011-09-30. Se bilaga. Bedömningen var underlag till institutionschefen, som har att besluta om eventuella besöksinskränkningar.

Vid handläggares besök på Margaretelunds behandlingshem 2011-10-07 lämnar pojken brev som ska vidarebefordras till mamman och flickvännen. Handläggaren som tar emot breven kommer överens med pojken om att hon kan läsa dem innan de lämnas vidare. Denna överenskommelse görs dels mot bakgrund av skyddsaspekt i förhållande till mamman dels i kontrollerande syfte då risk för avvikelse kunde föreligga. Dock fattas inga formella beslut om brevkontrollen.

Rutiner och riktlinjer gällande restriktioner vid LVU vård ska ses över och tydliggöras.

I ett beslut den 31 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Det var flera noteringar i journalhandlingarna om begränsning av H:s kontakter med omvärlden som ledde till att JO begärde ett yttrande från socialnämnden. Jag väljer dock att begränsa mina uttalanden till den inskränkning som nämnden beslutade om när det gällde kontakten mellan H. och hans far.

H. var vid tillfället 17 år gammal. Han och hans far var misstänkta för stämpling till mord beträffande H:s mor. Efter att H. hade anhållits beslutade socialnämnden att omedelbart omhänderta honom med stöd av 6 § LVU. Han placerades i ett särskilt ungdomshem.

Enligt en journalanteckning den 29 september 2011 skulle H. inte få ta emot samtal eller besök under den första tiden vid hemmet eftersom ”allt kring polisutredningen är för oklart än”.

I bilagan till remissyttrandet anfördes bl.a. följande:

Nämndens bedömning är att H. inte ska tillåtas ta emot besök eller telefonsamtal från sin pappa för närvarande då det bedöms vara till men för honom. Skäl till bedömningen är att det råder, för socialnämnden, oklarheter gällande de brottsmisstankar som riktats mot både H. och hans pappa 2011-09-23. Det är i dagsläget oklart vilket inflytande pappan har/har haft på H. när det gäller det brott han är misstänkt för. Pappan är inte vårdnadshavare och har inte någon umgängesrätt. [– –]

– – –

När det gäller personer, t.ex. bröder, släktingar eller kompisar gör nämnden också bedömningen att H. inte heller ska tillåtas ta emot besök eller telefonsamtal för närvarande då situationen kring H. är mycket rörig och det är svårt att förstå vilka som är inblandade i de brott som H. är misstänkt för.

Huvudfrågan i ärendet är om socialnämnden har kunnat begränsa H:s kontakt med omvärlden av hänsyn till polisutredningen.

I 24 kap. 4 § rättegångsbalken, RB, anges bl.a. att om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas.

I 24 kap. 5 § RB anges att ett beslut att häkta någon meddelas av rätten. Enligt samma lagrum ska en domstol som har beslutat att häkta någon på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas.

Av 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följer att den som är under arton år får häktas endast om det finns synnerliga skäl.

Om den unge som alternativ till häktning placeras i ett särskilt ungdomshem med stöd av LVU har domstol eller åklagare inte möjlighet att meddela några föreskrifter om en begränsning av den unges kontakt med omvärlden.

När det gäller den unges kontakt med föräldrar och vårdnadshavare finns en grundläggande bestämmelse i 14 § LVU. Enligt den bestämmelsen ansvarar socialnämnden för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn

till vården enligt LVU får dock socialnämnden besluta bl.a. hur umgänget ska se ut mellan den unge och vårdnadshavare eller förälder som har umgängesrätt reglerad genom en dom eller ett beslut av en domstol eller genom ett avtal.

En reglering av umgänget med stöd av bestämmelsen i 14 § LVU tar således sikte på situationer när en reglering är nödvändig med hänsyn till LVU-vården. Så kan vara fallet om det finns en risk för att en förälder på ett olämpligt sätt griper in i vården eller därför att en förälders personliga förhållanden, t.ex. vid ett långtgående missbruk, är sådana att han eller hon inte bör träffa den unge. Som lagstiftningen är utformad kan nämnden med stöd av den bestämmelsen inte reglera umgänget enbart därför att en pågående polisutredning av ett brott skulle kunna påverkas negativt av att den unge får träffa en förälder.

H:s far var inte vårdnadshavare och han hade inte heller någon umgängesrätt med H. Det har därför inte funnits några förutsättningar för att fatta ett beslut om reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU. Enligt remissvaret har regleringen av kontakten mellan H. och hans far inte heller grundats på 14 § LVU utan inskränkningen har skett med stöd av bestämmelsen i 11 § LVU. Enligt 11 § bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden. Efter ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande enligt LVU träder socialnämnden in i föräldrarnas ställe. Nämnden har då samma skyldigheter och rättigheter som barnets vårdnadshavare. Nämnden eller den som nämnden har uppdragit vården åt ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. Det kan gälla t.ex. medicinsk vård eller behandling och rätt för den unge att göra en resa. I likhet med vårdnadshavaren kan nämnden således vidta åtgärder som behövs för att den unge inte ska skada sig själv eller någon annan. Nämnden bör också på samma sätt som föräldrarna t.ex. kunna hindra att den unge rymmer (prop. 1979/80:1 del A s. 597). Möjligheten att bestämma om den unges förhållanden begränsas till vad som behövs för att genomföra LVU-vården.

H. var tillsammans med sin far misstänkt för ett allvarligt brott och det fanns oklarheter i fråga om vad som hade hänt. Detta har emellertid inte inneburit att nämnden utan vidare har kunnat inskränka H:s kontakt med sin far. Som jag nyss nämnt är nämndens möjlighet att besluta om sådana inskränkningar begränsad till situationer när inskränkningen behövs för att vården ska kunna genomföras. Så kan vara fallet t.ex. om det finns risk för att kontakten kan leda till att den unge dras in i ny brottslighet eller uppmuntrar den unge till en positiv syn på en brottslig verksamhet. I ett sådant fall skulle kontakten i sin förlängning kunna hindra vården av den unge.

Med utgångspunkt från de brottsmisstankar som fanns har det givetvis funnits skäl att ifrågasätta om det var lämpligt att H. och hans far hade kontakt med varandra. Det har också funnits skäl för nämnden att verka för att H. t.ex. inte genom påtryckningar skulle ta på sig ansvar för ett brott som han inte hade begått. Det kan därför i och för sig inte uteslutas att det rent objektivt sett funnits anledning för nämnden att med stöd av 11 § LVU hindra en kontakt mellan H. och hans far. Såvitt framgår av remissvaret har dock inskränkningen av H:s kontakt med sin far uteslutande motiverats av att det fanns oklarheter i den pågående polisutredningen. Enbart den motiveringen medför dock enligt min

mening inte att socialnämnden kan inskränka den unges kontakt med en förälder eller annan närstående. Detta är förhållanden som i första hand åklagaren har att ta ställning till när han eller hon bedömer behovet av bl.a. häktning.

Nämnden har inte ens påstått att inskränkningarna motiverades av sådana skäl som brukar ha att göra med själva vården av den unge. Med utgångspunkt i de uppgifter som nämnden har lämnat i sitt yttrande och de handlingar som nämnden har gett in till JO kan jag därför inte se att det funnits förutsättningar för nämnden att med stöd av 11 § LVU inskränka kontakten mellan H. och hans far.

Nämnden har i remissvaret uppgett att det beslut som fattades var ett ”underlag till institutionschefen, som har att besluta om eventuella besöksinskränkningar”. Jag kan med anledning av det uttalandet konstatera att ett särskilt ungdomshem enligt 15 a § LVU kan vägra den unge telefonsamtal och besök. Även ett beslut om en sådan inskränkning av den unges kontakt med omvärlden kan dock endast beslutas om kontakterna kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet. Enligt min mening kan därför inte heller ett sådant beslut fattas med motiveringen att den unges kontakt med t.ex. en anhörig skulle kunna vara till nackdel för en brottsutredning.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att nämnden inskränkt H:s möjlighet till kontakt med sin far på den grunden att det fanns oklarheter i den pågående polisutredningen.

Det pågår för närvarande en översyn av LVU (Utredningen om tvångsvård för barn och unga (S 2012:07)). Jag finner skäl att översända en kopia av detta beslut till utredningen.

Ärendet avslutas.

Ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud får inte fattas enbart för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle

(Dnr 6394-2012)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes flera klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun för handläggningen av ett ärende om en flicka som var placerad i familjehem på frivillig grund. Klagomålen avsåg bl.a. hanteringen av frågor om flyttningsförbud.

När ett barn är familjehemsplacerat på frivillig grund är utgångspunkten att vårdnadshavaren bestämmer var barnet ska vistas och om eller när barnet ska flytta hem igen. Det finns dock bestämmelser i LVU som gör det möjligt att under vissa förutsättningar hindra vårdnadshavaren från att flytta barnet från det familjehem där barnet är placerat. Bestämmelserna ska skydda barnet mot en alltför abrupt hemtagning och separation från familjehemsföräldrarna.

I det aktuella ärendet hade vårdnadshavaren (fadern) vid ett tillfälle meddelat att han avsåg att utöva helgumgänge med flickan ett visst veckoslut. När fadern var på väg för att hämta flickan för helgumgänget beslutade

nämndens ordförande om tillfälligt flyttningsförbud. Beslutet motiverades med att fadern avsåg att hämta flickan mot hennes vilja och att det fanns en påtaglig risk att flickans hälsa och utveckling skulle skadas av en flytt från familjehemmet.

JO uttalar i beslutet att reglerna om flyttningsförbud enbart tar sikte på de situationer där en vårdnadshavare avser att flytta barnet, dvs. ändra barnets boendeförhållanden. Det kan alltså inte komma i fråga att tillämpa ett flyttningsförbud för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle. Det fanns i detta fall ingenting som tydde på att fadern avsåg att behålla flickan hos sig efter umgänget. Utifrån den utredning JO haft tillgång till fanns således inga rättsliga förutsättningar för beslutet.

I beslutet kritiseras nämnden även för bl.a. brister i utformningen av själva beslutet om tillfälligt flyttningsförbud och för hanteringen av en begäran från fadern om att flickan skulle flytta hem. Bristerna i handläggningen är i vissa fall av allvarlig karaktär. En kopia av beslutet sänds därför till Inspektionen för vård och omsorg.

Anmälan

Henrik K. och Marie K. har tillsammans dottern J. som är född 2002. År 2005 placerades J. i ett familjehem på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

I december 2011 fick Henrik K. ensam vårdnad om J.

Advokaten Karin Mühler framförde som ombud för Henrik K. klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun. Hon ifrågasatte på flera punkter nämndens handläggning av ärendet rörande J.

Utredning

JO hämtade in handlingar som rörde J., bl.a. journalanteckningar, från socialförvaltningen i Luleå kommun. Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Luleå kommun för yttrande över vissa delar av Karin Mühlers anmälan.

Socialnämndens enskilda utskott lämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats vid socialförvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande (de punkter i anmälan som JO begärde nämndens yttrande över återges med kursiverad text i anslutning till nämndens svar på de olika frågorna).

Bakgrund

J. har varit placerad i familjehem sedan 2005-04-10 [...]. Umgänget med fadern Henrik har skett kontinuerligt under tiden då J. varit placerad och har i stort fungerat väl och successivt utökats över tid. [...] Han blev enskild vårdnadshavare till J. 2011-12-31.

Fadern Henrik har varit positiv till J:s vård i familjehemmet, men meddelade i januari 2012 att han ville att J. skulle bo med honom. Henrik hade kort dessförinnan meddelat att han inte känt sig redo för att J. skulle bo med honom. Utifrån Henriks ohälsa har inte heller socialtjänsten bedömt det lämpligt att lyfta frågan tidigare utan Henriks egen bedömning av sin förmåga har inväntats. I och med Henriks vilja att J. skulle flytta till honom blev det tydligt hur stark J:s anknytning till familjehemmet var. J. uttryckte

att hon vill bo kvar i familjehemmet och reagerade även negativt då umgänget skett i större utsträckning. I och med detta blev även frågan om vårdnadsöverflyttning aktuell. Möjligheten att belysa och utreda frågan skulle givetvis varit möjlig tidigare, men faderns positiva utveckling och önskan att J. framöver skulle kunna flytta till honom, har beaktats.

Socialnämndens yttrande och redogörelse för handläggningen

Punkt 4. Socialen har, utan lagstöd, bestämt över och begränsat Henriks umgänge med J., någon gång till och med med anledning av att Henrik avsåg att ta dottern med sig till bönemöte.

Socialnämnden har inte under J:s placering i familjehem beslutat om umgängesbegränsning. Placeringen har hela tiden skett enligt Socialtjänstlagen. Däremot har samtal förts med fadern Henrik angående former för umgänge utifrån J:s perspektiv. Vidare har fadern fått uppgifter om att J. själv uttryckt att hon inte önskar åka på bönemöte. Socialnämnden har inte gjort bedömning om olämplighet beträffande ett bönemöte i sig och inte heller talat om att begränsa umgänget utifrån detta. Däremot har samtal förts med Henrik om svårigheter som uppstår då J. vistas i stora folksamlingar, där även personer varit sjuka, då ett barn i familjehemmet är infektionskänsligt utifrån njursjukdom.

Punkt 11. Henrik underrättades inte om när flyttningsförbudet som meddelades av förvaltningsrätten i juni 2011 upphörde att gälla.

Punkt 12. Det framgår inte av handlingarna i ärendet när och hur flyttningsförbudet upphörde att gälla.

Beslut om tillfälligt flyttningsförbud fattades 2011-05-05 då modern avsåg flytta J. från familjehemmet. Förvaltningsrätten biföll socialnämndens ansökan om flyttningsförbud enligt 24 § LVU 2011-06-20 och förordnade att vårdnadshavarna tills vidare inte fick flytta J. från familjehemmet. I socialnämndens övervägande 2011-09-21 bedömdes att behov av fortsatt flyttningsförbud förelåg.

Vid tillfället för beslut om flyttningsförbud ovan hade vårdnadshavarna olika inställning till J:s familjehemsvård och fadern ifrågasatte moderns inställning. Fadern ansåg att J. skulle bo kvar i familjehemmet. Vårdnadshavarna överenskom i september 2011 att fadern Henrik skulle vara ensam vårdnadshavare, vilket han blev 2011-12-31. Fadern Henrik accepterade vården i form av fortsatt placering i familjehem och således fanns inte heller behov av flyttningsförbud längre. Socialnämnden fattade dock inte ett formellt beslut om att flyttningsförbudet skulle upphöra, vilket strider mot lagstiftningen. Socialnämndens avsikt var dock inte att undanhålla Henrik information om att flyttningsförbudet inte längre förelåg. J:s umgänge med fadern fungerade enligt planering även under tiden för flyttningsförbudet.

Punkt 14. Socialnämnden handlade inte Henriks önskemål den 25 januari 2012 om att J. skulle flytta hem till honom med den skyndsamhet som kan krävas. Först i maj 2012 inleddes formellt sett en utredning och därefter vidtogs knappt några åtgärder.

Fadern Henriks önskemål om att J. skulle flytta till honom kom till socialnämndens kännedom 2012-01-30 då Henrik lämnat meddelande om detta på den nya socialsekreterarens röstbrevlåda. Socialnämnden uppfattade det dock inte då som en formell begäran. Kontakt skedde med Henrik 2012-02-03 och han erbjöds tid för samtal 2012-02-15. Henrik har då inte möjlighet att komma till Luleå utan överenskommelse gjordes att samtala per telefon med ny socialsekreterare i ärendet. Samtal sker med J. i familjehemmet 2012-02-15. Vid telefonsamtal med Henrik 2012-02-21 önskar han att socialsekreterare och familjehemssekreterare ska komma på hembesök till honom i Gällivare. Tid bokas för detta 2012-03-30. Efter hembesök och

samtal med Henrik sker nytt samtal med J. 2012-04-24 för att klarlägga J:s inställning.

Vid telefonkontakt med Henrik 2012-05-04 meddelades han J:s inställning till sin boendesituation. Utifrån att Henriks inställning var att han ville att J. skulle flytta hem till honom inleddes utredning samma dag. Socialnämndens bedömning är att de personliga kontakterna med såväl J. och Henrik var nödvändiga för att klarlägga inställning och behov av utredning. Utifrån de långa avstånden både till J:s familjehem i Kalix samt fadern Henrik i Gällivare kunde inte samtalen ske mer skyndsamt.

Punkt 15. Socialen besvarade inte min skrift av den 28 juni 2012 förrän genom ett icke diariefört telefonsamtal i slutet av augusti 2012. Detta sedan jag skickat en påminnelse som inte heller den förts in i akten.

Socialnämnden har kännedom om att Henrik K:s ombud efter sin skrivelse sökt kontakt med J:s handläggare. I kontakt med gruppleddare på barn- och ungdomssektionen blev hon i augusti 2012 hänvisad att avvakta tills ordinarie handläggare skulle vara åter i tjänst efter semester. Utredning pågick under denna tid utifrån Henriks begäran att J. skulle flytta hem till honom.

Punkt 19. Socialnämnden har, i enda syfte att förhindra helgumgänge mellan J. och Henrik, den 16 november 2012 fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU trots att man uppgivit att tillfälligt flyttningsförbud meddelats. Om man avsåg att fatta ett beslut enligt 27 § LVU är beslutet felformulerat. Vidare är beslut enligt 27 § LVU inte avsedda att hindra umgänge eller bestämma utformningen av sådant utan endast att förhindra att barnet flyttas från familjehemmet. Med hänsyn till att frågan om flyttningsförbud är föremål för prövning av kammarrätten kan även med anledning därav ifrågasättas att sådant beslut fattats.

Beslut om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § LVU fattades 2012-11-16 utifrån att fadern Henrik avsåg hämta J. i familjehemmet mot hennes vilja och att bedömningen var att det fanns en påtaglig risk att J:s hälsa och utveckling skulle skadas av en flytt från familjehemmet. Henrik informerades om beslut om flyttningsförbud per telefon.

I socialnämndens förtryckta blankett för beslut enligt LVU är beslut enligt 6 § förtryckt. Fel uppstod då ändring av lagrum inte korrigerades innan underskrift. Henrik erhöll dock rättelse både muntligt och skriftligt. Henrik meddelade även samma dag att han inte avsåg hämta J. i familjehemmet och därmed upphörde det tillfälliga flyttningsförbudet.

Karin Mächler yttrade sig över remissvaret.

JO hämtade in Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 februari 2013 (mål nr 2330-12). Genom domen bifölls Socialnämnden i Luleå kommuns ansökan om flyttningsförbud avseende J.

I ett beslut den 28 februari 2014 anförde JO Wiklund följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

I anmälan framförs flera klagomål mot socialnämndens handläggning från 2005 fram till slutet av 2012. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet bör JO inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl finns inte i detta ärende varför min prövning är inriktad på några av de punkter i anmälan som avser handläggningen från slutet av 2010. Jag vill i detta sammanhang

påminna om att JO:s granskning främst är inriktad på myndigheternas handläggning i formellt hänseende. JO brukar däremot vara återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt ärende.

I det följande kommer jag att beröra nämndens handläggning när det gäller frågor som rör flyttningsförbud, hemflyttning, umgängesbegränsning och dokumentation.

Handläggningen med anledning av beslut om flyttningsförbud i juni 2011

J. var sedan 2005 placerad i familjehem med samtycke från båda vårdnadshavarna. I maj 2011 uppgav modern att hon önskade avbryta familjehemsplaceringen. Socialnämnden i Luleå kommun beslutade den 5 maj 2011 om s.k. tillfälligt flyttningsförbud som innebar att vårdnadshavarna inte fick flytta J. från familjehemmet. Socialnämnden ansökte därefter hos förvaltningsrätten om att flyttningsförbudet skulle gälla tills vidare. Rätten biföll ansökan den 20 juni 2011. Socialnämnden övervägde flyttningsförbudet den 21 september 2011 och fann då att det fanns behov av fortsatt flyttningsförbud.

I 24–31 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns bestämmelser om flyttningsförbud. Bestämmelserna gör det möjligt att under särskilt angivna förutsättningar för viss tid eller tills vidare förhindra den som har vårdnaden om ett barn att flytta barnet från det familjehem där barnet är placerat. Beslut om flyttningsförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Av 26 § LVU framgår att socialnämnden minst en gång var tredje månad ska överväga om ett flyttningsförbud fortfarande behövs. När ett sådant förbud inte längre behövs ska socialnämnden besluta att förbudet ska upphöra.

Enligt remissvaret fanns det inte något behov av flyttningsförbud sedan Henrik K. blivit ensam vårdnadshavare i december 2011.

Det är socialnämndens uppgift att se till att ett flyttningsförbud inte gäller under längre tid än nödvändigt. Nämnden borde därför i december 2011 ha fattat beslut om att flyttningsförbudet skulle upphöra och underrättat Henrik K. om beslutet. Socialnämnden fattade inte, varken då eller senare, något sådant formellt beslut utan lät saken ”rinna ut i sanden”. Först i augusti 2012, efter förfrågan från Henrik K:s ombud, fick ombudet besked om att flyttningsförbudet inte längre gällde.

En så informell handläggning är givetvis inte godtagbar. Med hänsyn till att ett flyttningsförbud utgör en ingripande åtgärd finns det skäl att se med visst allvar på bristen i handläggningen.

Handläggningen av begäran om hemflyttning

Henrik K. har ansett att hans begäran i januari 2012 om att J. skulle flytta hem till honom inte har handlagts med den skyndsamhet som kan krävas.

Av utredningen framgår att Henrik K. den 25 januari 2012 ringde till socialförvaltningen och talade in ett meddelande på förvaltningens telefonsvarare. Han uppgav att han avsåg att planera för att J. skulle flytta hem till honom. Enligt en anteckning några dagar senare från ett telefonsamtal mellan Henrik

K. och den ansvariga grupplederen uppgav Henrik K. att hans mål var att flickan senare skulle flytta hem till honom, men att det inte skulle göras än.

Den 30 mars 2012 gjorde socialförvaltningen ett hembesök hos Henrik K. Han begärde då att möjligheterna för en hemflyttning skulle utredas. Den 24 april 2012 gjordes ett hembesök i familjehemmet då bl.a. ett enskilt samtal hölls med J. Hon informerades vid samtalet om Henrik K:s önskemål att hon skulle flytta hem till honom. Henrik K. blev informerad om hennes inställning den 4 maj 2012. Samma dag beslutade socialnämnden att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL, med anledning av Henrik K:s begäran om flickans hemflyttning.

Utgångspunkten är att vårdnadshavaren har rätt att bestämma var ett barn ska vistas. Vid frivilliga placeringar ska vården upphöra när en vårdnadshavare begär det. I samband med en sådan begäran är det socialnämndens uppgift att omedelbart ta ställning till om barnet kan återvända till föräldrahemmet och, om så är fallet, om några insatser behövs från socialtjänstens sida för att underlätta en återförening. Om nämnden bedömer att omständigheterna är sådana att barnet inte bör flytta hem till vårdnadshavaren ska nämnden överväga om den ska ansöka om vård eller flyttningsförbud med stöd av LVU.

Det framgår inte av anteckningarna från det meddelande som Henrik K. lämnade den 25 januari 2012 och det telefonsamtal som hölls med honom den 3 februari 2012 att Henrik K. hade framfört någon konkret begäran om att familjehemsvården skulle upphöra omedelbart. Däremot framkom Henrik K:s begäran om detta tydligt vid det hembesök som socialförvaltningen gjorde hos honom den 30 mars 2012. Nämnden borde då ha fattat ett formellt beslut om att inleda en utredning. Ett sådant beslut fattades först den 4 maj 2012. Nämnden kan inte undgå kritik för dröjsmålet.

Det ligger i ärendets natur att en utredning om s.k. hemflyttning ska bedrivas skyndsamt. Nämnden avslutade inte utredningen förrän den 27 augusti 2012. Handläggningstiden framstår som väl lång, särskilt med hänsyn till att nämnden måste anses ha haft mycket god kännedom om Henrik K:s förhållanden och J:s behov. Utredningen borde därför rimligen ha kunnat slutföras tidigare än vad som blev fallet.

Beslut om tillfälligt flyttningsförbud den 16 november 2012

Det fanns en överenskommelse mellan Henrik K. och socialförvaltningen om J:s umgänge med honom under hösten och julen 2012. Den 19 oktober 2012 skrev Henrik K., genom sitt ombud Karin Mückler, till förvaltningen och meddelade att han avsåg att ha ytterligare umgänge med J. vissa angivna dagar i november och december, bl.a. den 16–18 november 2012. I ett svar samma dag upplyste handläggaren att hon skulle framföra önskemålet till familjehemmet. Därefter förekom ytterligare skriftväxling angående umgänge och det verkar ha funnits vissa oklarheter om vad som egentligen var bestämt. På en uttrycklig fråga från Karin Mückler svarade socialförvaltningens handläggare i ett e-brev den 9 november 2012 följande.

Hej!

Då har jag varit otydlig, vi har informerat familjehemmet om de nya tiderna som ni har beslutat om.

Den 16 november 2012 begav sig Henrik K. till Kalix för att hämta J. för umgänge under helgen. När det kom till handläggarens kännedom att Henrik var på väg till Kalix föredrogs saken för nämndens ordförande som fattade ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Henrik K. informerades om beslutet per telefon. Han talade med J. och avbröt sedan resan till Kalix. Därefter upphävdes beslutet om tillfälligt flyttningsförbud.

Frågan är om det fanns rättsliga förutsättningar för ordföranden att fatta ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Den saken behandlas i det följande. Därefter kommer jag att behandla frågan om brister i utformningen av beslutet. Jag inleder med ett allmänt avsnitt om flyttningsförbud.

Allmänt om tillfälligt flyttningsförbud

I förarbetena till den nu gällande LVU uttalades bl.a. följande. När en familjehemsplacering upphör utsätts barnet för en separation. Särskilt om barnet bott under lång tid i ett familjehem kan denna separation bli svår. Barnets behov av att bearbeta separationen från familjehemmet är som regel lika stort som behovet att bearbeta separationen från föräldrarna. Socialnämnden bör gå varsamt fram och respektera den känslomässiga bindning barnet utvecklat till sina familjehemsföräldrar. En alltför abrupt hemtagning bör undvikas. I samband med beslut om upphörande av vård enligt LVU eller i samband med föräldrarnas begäran bör socialnämnden därför ta ställning till om barnet omedelbart kan återvända till föräldrahemmet eller om några insatser från socialtjänstens sida behövs för att underlätta en återförening (prop. 1989/90:28 s. 88).

En av förutsättningarna för att barnet, åtminstone efter en längre tids placering, ska kunna återförenas med sina föräldrar är att kontakten dem emellan varit god under placeringstiden. Socialnämnden bör därför på olika sätt medverka till att kontakten mellan barn och föräldrar upprätthålls under vårdtiden (se 14 § första stycket LVU; jfr 6 kap. 1 § tredje stycket SoL). Det förekommer att nämnden åsidosatt sina skyldigheter att under placeringstiden verka för en god kontakt mellan barnet och vårdnadshavarna. Detta är givetvis inte tillfredsställande, men den bristen i nämndens egen handläggning innebär å andra sidan inte att nämnden ska underlåta att ansöka om ett flyttningsförbud om det i det enskilda fallet finns skäl för att dröja med hemflyttning av barnet (jfr RÅ 1984 ref. 2:78). När nämnden tar ställning till om man ska ansöka om flyttningsförbud ska bl.a. beaktas att enbart en övergående störning eller något annat tillfälligt problem inte är tillräckliga skäl för att meddela ett förbud (prop. 1979/80:1 A s. 541).

Bestämmelsen om flyttningsförbud ska skydda barnet mot en alltför abrupt hemtagning och separation från familjehemsföräldrarna. Av 27 § LVU följer att socialnämnden kan besluta om ett tillfälligt flyttningsförbud om det är sannolikt att ett flyttningsförbud behövs och rättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling. Skälet till att socialnämnden har getts en möjlighet att meddela ett tillfälligt förbud är att nämnden

i annat fall riskerar att bli ställd inför det faktum att en vårdnadshavare redan har genomfört flyttningen (prop. 1979/80:1 A s. 541; se även HFD 2011 ref. 13).

Förutsättningar för beslutet den 16 november 2012 om tillfälligt flyttningsförbud

Jag noterar att nämnden redan den 12 september 2012 hade lämnat in en ansökan om flyttningsförbud till förvaltningsrätten. Domstolen avslog nämndens ansökan den 1 oktober 2012. Nämnden överklagade beslutet till kammarrätten. Domstolen, som bedömde att nämndens ansökan skulle bifallas, beslutade om flyttningsförbud i en dom den 28 februari 2013. Under tiden frågan var föremål för kammarrättens prövning fattade alltså nämnden den 16 november 2012 ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Eftersom förvaltningsrätten hade avslagit ansökan kunde nämnden inte utan vidare fatta ett sådant beslut. Det förefaller dock som om nämndens beslut grundades på delvis nya omständigheter. Mot den bakgrunden ser jag inte att det fanns något formellt hinder mot att fatta beslutet.

I sitt remissvar har nämnden anfört att beslutet om tillfälligt flyttningsförbud fattades därför att Henrik K. avsåg att hämta J. mot hennes vilja och att det fanns en ”påtaglig risk att J:s hälsa och utveckling skulle skadas av en flytt från familjehemmet”. Någon uppgift om att Henrik K. skulle avbryta familjehemsplaceringen finns inte. I handläggarens journalanteckning, som upprättades den 16 november 2012, noterades följande.

Ut ringer Henrik som är på väg till Kalix. Ut uppger att ut försökt komma i kontakt med honom idag och tidigare utan framgång varav ut då har samtal med hans ombud Karin Mühler. Karin har sagt att Henrik hämtar J. oavsett umgängesplaneringen. Ut uppger att umgängesplaneringen som gjordes under sommaren är den som gäller, och ut ställer sig frågande till att Henrik tagit eget beslut att hämta J. Ut uppger att J. är tydlig med att hon inte vill åka till sin pappa och sagt att hon vägrar vilket ut framfört till Karin. Utifrån att Henrik har som avsikt att hämta J. mot sin vilja har beslut om tillfälligt flyttningsförbud beslutats enligt 27 § LVU. Henrik vill ringa J. och höra hennes inställning. Öv att Henrik sedan kontaktar ut.

Reglerna om flyttningsförbud tar enbart sikte på de situationer då en vårdnadshavare har för avsikt att flytta barnet, dvs. ändra barnets boendeförhållanden. Det är i dessa situationer som socialnämnden kan ingripa för att förhindra en flyttning som kan vara skadlig för barnet. Det kan alltså inte komma i fråga att tillämpa ett flyttningsförbud för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle.

Det går av utredningen inte att dra någon annan slutsats än att socialnämndens beslut om tillfälligt flyttningsförbud fattades för att förhindra ett helgumgänge mellan Henrik K. och J. Det finns ingenting som tyder på att Henrik K. hade någon avsikt att behålla J. hos sig efter umgänget. Utifrån den utredning som jag har haft tillgång till fanns det således inga rättsliga förutsättningar för beslutet.

Jag har i och för sig förståelse för nämndens uppfattning att situationen den 16 november var komplicerad eftersom J. den dagen uttryckt att hon inte ville

åka till sin far. Det finns frågetecken om huruvida förvaltningen på ett tillfredsställande sätt hade verkat för att förbereda och stödja J. inför de nya umgängestillfällena. Journalanteckningarna ger vid handen att nämnden i det avseendet varit väl passiv. Den passiviteten kan ha medverkat till den situation som uppstod den 16 november när Henrik K. var på väg till Kalix för att träffa J. Detta är givetvis inte tillfredsställande.

Utformningen av beslutet om tillfälligt flyttningsförbud

Ordförandens beslut om tillfälligt flyttningsförbud dokumenterades i en blankett som är avsedd att användas vid beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Blanketten har rubriken ”Beslut av ordförande/annan ledamot som nämnden förordnat, om omedelbart omhändertagande”.

Enligt den förtryckta och ikryssade beslutsmotiveringen gällde beslutet ”Omedelbart omhändertagande jml 6 § LVU, då det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till [X] Risken för den unges hälsa/utveckling”. I övre vänstra hörnet på blanketten har manuellt gjorts en notering om 27 § LVU. Enbart en sådan notering innebär givetvis inte att beslutet kan betraktas som ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud.

Till skillnad från nämnden kan jag för egen del inte förstå hur den handläggare vid förvaltningen som föredrog ärendet eller ordföranden som fattade beslutet resonerade när det gällde utformningen av beslutet. Enligt min mening är det anmärkningsvärt att beslutet utformades på det sätt som skedde. Jag vill framhålla vikten av att nämndens olika befattningshavare har kunskap om hur olika beslut om tvång ska utformas.

Jag vill tillägga att datum för beslutet har korrigerats för hand, vilket är mycket olämpligt när det gäller beslut som ska underställas en högre instans inom en viss bestämd tid.

Dokumentation

I anmälan till JO anges att Henrik K., genom sitt ombud, i en skrivelse till socialnämnden den 20 juni 2012 återkallade sitt samtycke till familjehemsplacement och yrkade att socialnämnden skulle ompröva och upphäva det tidigare meddelade beslutet om flyttningsförbud. Då socialnämnden inte svarade på skrivelsen skrevs en ny inlaga till socialnämnden den 20 augusti 2012, varefter gruppledaren vid socialförvaltningen i telefon meddelade att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL hade inletts och att det inte längre fanns något flyttningsförbud.

I journalanteckningarna för denna period finns noterat att en skrivelse från ombudet kom in till socialnämnden den 2 juli 2012. Några åtgärder med anledning av skrivelsen förefaller inte ha vidtagits och journalen innehåller inte någon notering om den skrivelse som ombudet ska ha skickat den 20 augusti 2012 eller det telefonsamtal som ska ha genomförts i anslutning till denna.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om

dokumentation. I 11 kap. 1 § andra stycket SoL anges att vad som har kommit fram vid utredning och vad som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 5 § framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförandet av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter av betydelse.

Bland annat från rättssäkerhetssynpunkt är det av största vikt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten (vanligtvis i journalen). Det är handläggarens skyldighet att kontinuerligt tillföra journalen de uppgifter som kan vara av betydelse i ärendet. Dokumentationen ska vara sådan att det vid varje tid är möjligt att av akten utläsa vad som kommit fram i ärendet och vilka faktiska åtgärder som har vidtagits. Jag konstaterar att det finns brister i journalföringen i fråga om det som anförts i anmälan.

Övrigt

Av vad jag anförst ovan framgår att jag på ett flertal punkter riktar kritik mot Socialnämnden i Luleå kommun för det sätt på vilket ärendet har handlagts. Bristerna i handläggningen är i vissa fall av allvarlig karaktär. Det finns därför skäl att sända en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg.

Allvarlig kritik mot en socialnämnd för dröjsmål med att överlämna ett överklagande av ett beslut om omprövning av vård enligt LVU till förvaltningsrätten

(Dnr 6620-2012)

Beslutet i korthet: Ett barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Socialnämnden i Markaryd omprövade vården enligt dåvarande 13 § tredje stycket LVU och beslutade bl.a. att vården skulle fortsätta. Barnets vårdnadshavare överklagade beslutet. I stället för att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten inledde nämnden en utredning av om vården skulle upphöra. Därefter beslutade nämnden om fortsatt vård. När vårdnadshavaren överklagade även det senare beslutet överlämnades båda överklagandena till förvaltningsrätten. Det medförde att det dröjde mer än tre månader innan förvaltningsrätten fick möjlighet att pröva det första överklagandet, vilket enligt domstolen i viss mån kunde anses ha påverkat utgången i målet.

Bestämmelsen om möjlighet att överklaga ett beslut om vård med stöd av 3 § LVU är en grundläggande bestämmelse i LVU. Nämnden skulle, efter prövning av om överklagandet kommit in i rätt tid, utan dröjsmål ha överlämnat överklagandet till förvaltningsrätten. Nämnden får allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning.

Bakgrund

Den 21 december 2011 förordnade Förvaltningsrätten i Växjö att L. (född 1996) skulle beredas vård med stöd av 1 och 3 §§ LVU.

Den 13 juni 2012 omprövade Socialnämnden i Markaryds kommun vården enligt 13 § tredje stycket LVU (i dess dåvarande lydelse) och beslutade dels att vården enligt 3 § LVU skulle fortsätta, dels att L. skulle omplaceras från det HVB-hem där han var placerad till ett familjehem.

L:s vårdnadshavare Lena H. överklagade besluten den 27 juni 2012. Socialnämnden inledde då en utredning om vårdens upphörande. Den 19 september 2012 beslutade socialnämnden om fortsatt vård. Även detta beslut överklagades av vårdnadshavaren. Den 17 oktober 2012 överlämnades överklagandena till Förvaltningsrätten i Växjö som meddelade dom den 6 november 2012. I domen anförde förvaltningsrätten, såvitt avsåg beslutet att omplacera L. till ett familjehem, bl.a. följande. ”Förvaltningsrätten vill dock särskilt understryka att det är mycket anmärkningsvärt att nämnden dröjt med att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten, i synnerhet som tidsutdräkten i viss mån kan anses ha påverkat utgången i målet.”

Anmälan

Advokaten Cecilia Neijbert framförde, i egenskap av ombud för Lena H., i en anmälan klagomål mot nämndens handläggning av ärendet. Klagomålen avsåg främst att nämnden underlåtit att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten. Hon anförde bl.a. att Lena H. på grund av dröjsmålet betogs möjligheten att få en domstolsprövning inom rimlig tid och att dröjsmålet inverkad på målets utgång.

Lena H. framförde i en separat skrivelse till JO klagomål mot socialnämndens bemötande av och bristande information till henne under ärendets handläggning. Hon anförde i huvudsak att beslut i ärendet har fattats utan att hon som vårdnadshavare fått vara delaktig.

Utredning

Ärendet remitterades till Socialnämnden i Markaryds kommun. Nämndens arbetsutskott anförde i ett remissvar i huvudsak följande.

Planeringen var redan från början att L. efter en kortare tids placering på institution skulle flyttas till ett familjehem. Planeringen var också att L. under placeringstiden på institutionen skulle genomgå en utredning av sin beteendeproblematik vilken också genomfördes. Denna planering diskuterades första gången vid möte med L:s mamma Lena H. den 21 mars 2012.

Den utredning som genomfördes visade att L. har en uppförandestörning samt depression. [...]

Vid mötet uttalade psykiatrikern som anlätades av HVB att det bästa för L. vore att stanna på HVB. Denna uppfattning delades av L:s mamma [...] Socialnämndens uppfattning var och är att L. behöver en långvarig placering som är så familjeliknande som möjligt. Allt för att ge honom en miljö med trygga vuxna personer som är tillgängliga för honom och kan ge honom social och känslomässig vägledning.

Det är alltid olyckligt när en expert som endast träffat ungdomen vid några tillfällen uttalar sig tvärsäkert om den vidare vården. Trovärdigheten blir inte så hög när denne expert är knuten till en institution som är ekonomiskt beroende av socialnämndens placering. När socialnämnden gör sin bedömning grundar den sig på en långvarig kontakt med familjen och att socialnämnden har kännedom om ungdomens hela situation.

Efter en omprövning av LVU-vården fattar socialnämndens arbetsutskott 2012-06-13 beslut om fortsatt vård enligt LVU samt omplacering till ett familjehem. 2012-06-27 inkom en överklagan av socialnämndens beslut och Lena H. begärde att vården skulle upphöra men att placeringen på institutionen skulle fortsätta.

Socialnämnden gjorde här ett handläggningsfel och behandlade ärendet som om det vore ett § 2 LVU-ärende varvid en utredning inleddes. Syftet var att göra en mer ingående utredning avseende L:s behov av vård med anledning av hans mammas begäran om vårdens upphörande.

Det är beklagligt att handläggningsfelet medförde att överklagandeprocessen fördröjdes men socialnämndens uppfattning är att L. inte tagit skada av detta då han idag har en fungerande vård. Socialnämndens, familjehemmets och behandlarnas uppfattning är att L. idag mår bättre. [...]

Lena H. skriver i sin anmälan till JO att hon ej fått vara med på möte med skola och BUP. Vid ett första möte på BUP var det L:s önskan att hans mamma inte skulle vara med. L. är 16 år och har rätt att delta i möte med socialtjänst och sjukvård utan att vårdnadshavare är närvarande. Vid ett planerat möte på BUP i januari 2013 ska Lena H. vara med då L. nu godkänner detta. När det gäller L:s skolgång har Lena H. fått all information av handläggaren och Lena H. har också deltagit i möte med skolan.

Lena H. har också framfört synpunkter på att hon inte fått information. Socialnämnden delar inte denna uppfattning då Lena H. löpande har fått information om L:s vård. Socialnämndens uppfattning är att Lena H. vill bestämna över vården men då L. är föremål för vård enligt LVU är det socialnämnden som har det yttersta ansvaret över vården och även måste ta hänsyn till L:s vilja som ibland har varit att utesluta mammans deltagande i vården.

Lena H. skriver att L:s vårdplan inte upprättats i samråd med henne eller L. Socialnämndens uppfattning är att detta inte stämmer då handläggaren gjort ett förslag till vårdplan som hon gått igenom tillsammans med L. och hans mamma som då kunnat framföra synpunkter och förslag på förändringar. L. och hans mamma har godkänt vårdplanen genom att skriva under den.

Socialnämndens bedömning är att det handläggningsfel som gjorts är beklagligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv men att det ej medfört några negativa konsekvenser för L. och hans vård. L. får idag den vård han behöver genom placering i ett familjehem med trygga och stabila vuxna som kan ge honom social och känslomässig vägledning.

Lena H. har under ärendets gång fått information och varit delaktig i L:s vård och planering. Socialnämndens handläggare har idag en tät kontakt med Lena H. där hon får information muntligt och skriftligt om L:s aktuella situation och hans vård.

Cecilia Neijbert och Lena H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Av 13 § LVU framgår att om den unge har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning. Nämndens omprövning av vården ska föranleda ett formellt beslut och beslutet kan överklagas till förvaltningsdomstol.

I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om hur beslut överklagas. Ett överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så har skett ska myndigheten, enligt 25 § FL, överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den högre instansen. I FL anges inte inom vilken tid beslutsmyndigheten ska överlämna ett överklagande till den överprövande instansen. Det ligger i sakens natur att överlämnandet måste ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden som regel inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO 1995/96 s. 314).

Lena H:s överklagande inkom till förvaltningen den 27 juni 2012. I stället för att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten inledde nämnden en utredning av om vården skulle upphöra. Utredningen avslutades den 31 augusti 2012 och beslut om fortsatt vård meddelades av nämnden den 19 september 2012. När Lena H. överklagade det senare beslutet överlämnades båda överklagandena till förvaltningsrätten. Detta skedde den 17 oktober 2012.

Nämndens hantering av överklagandet medförde att det dröjde innan förvaltningsrätten fick möjlighet att pröva överklagandet. Jag vill framhålla att det ur rättsäkerhetssynpunkt är viktigt att ett överklagande handläggs på korrekt sätt. Särskilt angeläget är det att ett överklagande av beslut som avser tvång mot den enskilde utan dröjsmål överlämnas till domstolen. Förvaltningsrätten i Växjö uttalade i domen den 6 november 2012 att just tidsutdräkten i viss mån kunde anses ha påverkat utgången i det där aktuella målet. Om utgången av målet kunde ha blivit en annan om förvaltningsrätten fått in överklagandet tidigare har nämndens felaktiga handläggning medfört allvarlig skada.

Orsaken till den bristfälliga handläggningen av överklagandet synes vara att nämnden "av misstag" behandlade ärendet som om L. vårdades med stöd av 2 § LVU, dvs. att vården hade föranletts på grund av brister i den unges hem. När det gäller vård enligt 2 § LVU ska nämnden enligt 13 § första stycket LVU (i dess nuvarande lydelse) minst en gång var sjätte månad överväga behovet av fortsatt vård, men nämndens ställningstagande i ett sådant fall kan, till skillnad från en s.k. omprövning av vård som ges med stöd av 3 § LVU, inte överklagas. Bestämmelsen om möjlighet att överklaga ett beslut om fortsatt vård med stöd av 3 § LVU är en grundläggande bestämmelse i LVU, och jag vill uttrycka viss förvåning över att nämnden beskrivit det inträffade som ett misstag och att ett sådant misstag över huvud taget har kunnat inträffa.

Om L. hade vårdats med stöd av 2 § LVU hade, som nyss nämnts, nämndens övervägande av vården inte kunnat prövas av förvaltningsrätten. Det ankommer dock inte på beslutsmyndigheten att ta ställning till om ett beslut går att överklaga, utan det är en fråga som domstolen ska avgöra. Nämnden skulle därför ha vidarebefordrat överklagandet till förvaltningsrätten även om det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte var överklagbart. Handläggningen hade således inte varit felfri ens om nämnden hade haft rätt i sitt antagande, att överklagandet avsåg ett övervägande av vård enligt 2 § LVU.

Det finns skäl att se allvarligt på nämndens bristfälliga handläggning av Lena H:s överklagande. Jag förutsätter att nämnden ser över sina rutiner när det gäller handläggningen av överklaganden.

I anmälan har även förts fram klagomål mot vårdens utformning och nämndens bristande samarbete med barnets vårdnadshavare. Utgångspunkten är att det är socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden. Den omständigheten att nämnden har tagit över ansvaret för vården av den unge får emellertid inte leda till att föräldrarna fräntas allt inflytande. Nämnden har en skyldighet att låta vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor rörande vården av den unge. Även om det är nämnden som beslutar om vårdplanens innehåll är det viktigt att involvera den unge och vårdnadshavarna så långt det är möjligt i vårdplaneringen. Hur samarbetet ska gå till får avgöras i varje enskilt fall beroende på vårdnadshavarnas och den unges vilja och förmåga. Utredningen visar dock inte att nämnden brustit i detta avseende gentemot Lena H.

Vad som i övrigt framförts om nämndens handläggning och bedömningar föranleder inget särskilt uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

Jag finner vidare skäl att översända en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg, som har tillsyn över bl.a. socialtjänsten.

När en socialnämnd med stöd av 11 § andra stycket LVU medger att den unge får vistas i sitt hem finns det inte något formellt hinder mot att nämnden förordnar om s.k. växelvist boende hos vårdnadshavarna

(Dnr 5515-2013)

Daniel W. framförde i en anmälan till JO klagomål mot barn- och utbildningsförvaltningen i Forshaga kommun för brister i handläggningen av ett LVU-ärende. Klagomålen avsåg bl.a. att förvaltningen, i strid med en genomförd utredning och i syfte att påverka utgången i vårdnadsprocessen, hade beslutat om LVU i hemmet genom växelvis boende hos vardera vårdnadshavaren.

Daniel W. gav in vissa handlingar till JO.

I ett beslut den 15 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Enligt 11 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ankommer det på socialnämnden att bestämma hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden får medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom eller henne. Vård enligt lagen ska dock alltid inledas utanför den unges hem. Utformningen av vården får avgöras i varje enskilt fall, men det föreligger enligt min mening inte något formellt hinder mot att nämnden, som i det nu aktuella fallet, förordnar att vården ska genomföras på så sätt att den unge ska vistas växelvis hos vårdnadshavarna.

Vad som i övrigt har anförts i anmälan föranleder inget uttalande från min sida och ger mig inte anledning att fortsätta utredningen.

Fråga om ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM kunde fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid

(Dnr 7099-2013)

Beslutet i korthet: Den som är i behov av vård för att komma ifrån ett pågående missbruk kan bli föremål för tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Beslut om vård fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Om domstolens beslut inte kan avvaktas får nämnden under vissa omständigheter besluta att omhänderta personen i fråga. När nämnden har ansökt om vård får även domstolen besluta om omhändertagande. – Ett beslut om omhändertagande ska senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten. Godkänner domstolen omhändertagandet ska en ansökan om vård ha kommit in till domstolen inom en vecka. Annars upphör omhändertagandet automatiskt.

I en anmälan från Individ- och familjenämnden i Västerås kommun anfördes bl.a. följande. En ansökan från nämnden om vård enligt LVM för en missbrukare som var omedelbart omhändertagen kom inte in till domstolen inom tidsfristen. Detta berodde på ett misstag när ansökan faxades till domstolen och medförde att beslutet om omhändertagande upphörde att gälla. Ett nytt beslut om omhändertagande godkändes inte av domstolen med hänvisning till att samma skäl för omhändertagande inte får användas två gånger. – Det är olyckligt att administrativa misstag leder till att en missbrukare inte får den vård som han eller hon är i behov av.

JO uttalar i beslutet bl.a. följande. I lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns bestämmelser som liknar de regler i LVM som ska tillämpas i dessa situationer. Vissa uttalanden i förarbetena till LVU och vissa beslut från JO som rör tillämpningen av den lagen bör kunna ge vägledning i den situation som beskrivs i anmälan. – Nämnden torde inte kunna fatta ett nytt beslut om omhändertagande när ett tidigare sådant beslut har upphört därför att ansökan om vård inte har gjorts i rätt tid. Att det tidigare beslutet har upphört innebär dock inte att själva ansökan om vård har förfallit. I en sådan situation kan en möjlig väg vara att nämnden i anslutning till ansökan om vård av missbrukaren yrkar att domstolen ska besluta att omedelbart omhänderta honom eller henne. – JO avslutar ärendet utan att rikta någon kritik mot nämnden.

Anmälan

Av en anmälan till JO från Individ- och familjenämnden i Västerås kommun framgick i huvudsak följande.

Efter att nämnden hade beslutat att ansöka om att NN skulle ges vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, skickades ansökan med telefax och post till Förvaltningsdomstolen i Uppsala den 19 november 2013. Dagen därpå kontaktade domstolen nämndens förvaltning och meddelade att faxet hade inkommit i form av ”blanka papper”. Konsekvensen av det

var att ett beslut om omedelbart omhändertagande av missbrukaren hade upphört. Ordföranden i nämnden fattade ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM den 20 november 2013. Förvaltningsrätten beslutade samma dag att inte fastställa beslutet. Grunden för domstolens beslut var att samma skäl för omhändertagande inte får användas två gånger. Kammarrätten avtog en begäran om inhibition av förvaltningsrättens beslut. Nämnden anförde i sin anmälan till JO vidare:

Det är olyckligt när omständigheter och administrativa misstag leder till att människor i behov av vård inte erhåller sådan. Utifrån lagstiftningen är det riktigt hanterat men det hade kunnat medföra allvarliga konsekvenser för den enskildes hälsa i form av återfall i missbruk. Det kan inte vara lagstiftarens mening att den här typen av administrativa misstag inte ska kunna rättas till.

I ett beslut den 28 februari 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Vad som har kommit fram om det enskilda fall som berörs i nämndens anmälan ger mig inte anledning att vidta någon åtgärd eller att göra något uttalande. Jag vill dock med utgångspunkt i den situation som beskrivs i anmälan rent allmänt anförda följande.

Om någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk, och vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller på något annat sätt, ska han eller hon enligt 4 § lagen (1988:890) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) under vissa förutsättningar som anges i bestämmelsen ges tvångsvård.

Beslut om vård med stöd av LVM fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden.

Socialnämnden får med stöd av 13 § LVM besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den enskilde kan ges vård med stöd av LVM och rättens beslut om vård inte kan avvaktas bl.a. på grund av att den enskilde kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han eller hon inte får omedelbar vård. Om inte heller nämndens beslut kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett fatta beslut om ett omhändertagande.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten som ska pröva om beslutet ska bestå.

För att ett omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM inte ska bestå längre än nödvändigt ska ansökan om tvångsvård ha kommit in till förvaltningsrätten inom en vecka från det att domstolen beslutade att omhändertagandet skulle bestå (18 § LVM). Av 18 a § 2 LVM följer att ett omedelbart omhändertagande upphör att gälla om en ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 18 §.

Nämnden pekar i sin anmälan på att bestämmelsen att ett omedelbart omhändertagande upphör när en ansökan om vård inte har gjorts i rätt tid kan leda till oönskade resultat när förseningen beror på misstag eller förbiseenden under

nämndens handläggning. JO har berört liknande frågeställningar i ärenden som rör vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga m.m., LVU.

I förarbetena till LVM behandlas inte frågan om förutsättningarna för nämnden att fatta ett nytt beslut i en sådan situation som är aktuell i det här ärendet. I LVU finns en bestämmelse i 9 § som motsvarar den i 18 a § LVM. Vid tillkomsten av LVU-bestämmelsen anfördes i förarbetena (prop. 1979/80:1 Del A s. 592) bl.a. följande.

Försummar nämnden att inom föreskriven tid ge in ansökan till rätten om vård av den som är omhändertagen, skall omhändertagandet genast upphöra. Det får anses följa av allmänna rättsgrundsatser att ett nytt beslut om omhändertagande i sådant fall inte får träffas på samma grunder som föranledde det tidigare beslutet. Det är uppenbart att en regel av detta innehåll, vars syfte är att förstärka rättssäkerheten i förfarandet, ställer ett oavvisligt krav på nämnden att iaktta tidsfristen. Den omständigheten att omhändertagandet enligt vad förut har sagts skall upphöra utgör självfallet inte hinder mot att nämnden ansöker om vård enligt LVU och att länsrätten prövar sådan ansökan.

I ett beslut som rörde tillämpningen av 9 § LVU uttalade JO bl.a. följande (JO 1998/99 s. 282)

När ett beslut om omedelbart omhändertagande förfallit enligt 9 § LVU har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 8 § LVU saknat betydelse.

— — —

I det uppkomna läget hade nämnden enligt min mening bort pröva om det fanns andra alternativ. Jag vill peka på möjligheten att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten – utredningen var ju vid det här laget avslutad – och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att pojken omedelbart skulle omhändertas. Ett sådant alternativ hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande skall till följd av sin provisoriska karaktär endast kunna gälla under begränsad tid.

Det synsätt för fall enligt LVU som kommer till uttryck i propositionen och det nyss berörda beslutet från JO bör kunna anläggas även när det gäller LVM. Med den utgångspunkten torde nämnden således inte kunna fatta ett nytt beslut om omhändertagande när ett beslut om omedelbart omhändertagande har upphört därför att ansökan om vård inte har gjorts i rätt tid.

Jag har nyligen i ett beslut som rör LVU konstaterat att det i många fall kan stå i strid mot barnets intresse att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphör i en situation som motsvarar den som är aktuell i det här ärendet (JO:s beslut den 27 november 2013, dnr 534-2013). Mina överväganden i det beslutet grundades på bl.a. det s.k. barnperspektivet som kommer till uttryck i 1 § LVU. Resonemanget i beslutet kan därför inte utan vidare läggas till grund för be-

dömningen av det här aktuella fallet. Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM fattas emellertid i mycket akuta situationer för att, förenklat uttryckt, skydda den enskilde eller någon närstående. Att ett sådant beslut upphör på grund av formella brister i handläggningen kan därför i vissa fall framstå som stötande. Å andra sidan finns det starka rättssäkerhetsskäl som talar för att omhändertagandet ska upphöra om ansökan om vård inte görs i rätt tid och att nämnden i ett sådant fall inte ska kunna fatta ett nytt beslut på samma grund som låg till grund för det beslut som upphörde.

Jag utgår från att de handlingar som nämnden skickade per post kom fram till domstolen. Den omständigheten att ett beslut om ett omedelbart omhändertagande har upphört på grund av att nämndens ansökan om vård har kommit in för sent innebär inte att själva ansökan om vård har förfallit. En möjlig väg i en situation som denna kan därför vara att nämnden kompletterar sin ansökan om vård med ett yrkande om att domstolen ska besluta om ett omedelbart omhändertagande. Som framgått prövas då frågan om det finns skäl för ett ”nytt” omedelbart omhändertagande av domstolen och inte av samma instans som fattat det första (förfallna) beslutet.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Socialdepartementet, Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas med ovan gjorda uttalanden, som alltså inte innefattar någon kritik mot nämnden.

Fråga om socialnämndens möjlighet att under en utredning enligt 7 § LVM inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården

(JO:s inspektionsprotokoll den 21 januari 2014, dnr 6532-2013)

Beslutet i korthet: Den 27–29 november 2013 inspekterade JO Wiklund Individ- och familjeomsorgsnämnden i Sandvikens kommun. Under inspektionen granskade JO bl.a. ärenden som rörde vård med stöd av LVM. Det som kom fram vid granskningen av de ärendena väckte bl.a. en fråga om nämndens möjlighet att inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården. I den delen anförde JO Wiklund i sitt protokoll den 21 januari 2014 bl.a. följande.

Inhämtande av uppgifter från hälso- och sjukvården i utredningar angående vård enligt LVM

Vid granskningen av ärenden som rörde vård med stöd av LVM framgick det att nämnden regelmässigt vände sig till hälso- och sjukvården och begärde att få ta del av den enskildes journaler som rörde dennes missbruksproblematik. Förvaltningen använde då en blankett som skickades till hälso- och sjukvården i vilken hänvisades till nämndens rätt att enligt 7 § LVM erhålla uppgifter.

Enligt 7 § LVM har socialnämnden en långtgående möjlighet att från andra myndigheter erhålla uppgifter som omfattas av sekretess. Myndigheternas

skyldighet att lämna uppgifter till socialnämnden är kopplad till bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 6 § första stycket LVM.

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är enligt 6 § första stycket LVM skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt denna lag. Detta gäller dock inte myndigheter inom hälso- och sjukvården. I 6 § andra stycket LVM finns en särskild bestämmelse som rör hälso- och sjukvårdens anmälningsskyldighet. I den anges att en läkare genast ska göra anmälan till socialnämnden, om han eller hon i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av omedelbart omhändertagande enligt 13 § eller vård enligt LVM och läkaren bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvårdens skyldighet att göra anmälan gäller således enbart för läkare. Om det i en verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård inte skulle finnas en läkare föreligger således inte någon anmälningsskyldighet (prop. 1981/82:8 s. 128).

Under en utredning om vård enligt LVM är myndigheter som avses i 6 § första stycket LVM skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en sådan utredning. Eftersom det är fråga om en skyldighet att lämna uppgifter bryts sekretessen enligt 10 kap. 28 § OSL. Det har ansetts att sekretesslagstiftningen inte bör få lägga hinder i vägen för socialnämndens utredning eller för ett nödvändigt samråd om alternativa vårdformer, eftervårdande insatser m.m. Intresset av att domstolen får ett riktigt och fullständigt beslutsunderlag väger i detta fall över intresset av att inte lämna ut uppgifter. Det skulle inte vara godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt om beslut skulle grundas på lösa antaganden eller på en utredning som på grund av ofullständighet ger en missvisande bild av missbrukarens situation (prop. 1981/82:8 s. 105).

Som redogjorts för ovan omfattas inte myndigheter inom området för hälso- och sjukvård av anmälningsskyldigheten enligt 6 § första stycket LVM, och de är således inte heller skyldiga att på begäran av socialnämnden lämna ut uppgifter till nämndens utredning. En läkare i allmän eller enskild verksamhet är anmälningsskyldig enligt 6 § andra stycket LVM. Någon uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden som motsvarar den skyldighet som finns för myndigheter har inte ansetts kunna åläggas läkarna. Deras utlämnande av uppgifter ur behandlingsjournalerna, utöver vad som måste framgå av själva anmälan, får därför avgöras enligt en sådan intresseavvägning som följer av sekretessbestämmelserna (prop. 1981/82:8 s. 105).

Enligt 25 kap. 12 § OSL hindrar sekretessen inte att en uppgift om en enskild eller närstående till denne lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården till bl.a. socialnämnden, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd om denne fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. Utgångspunkten är att hälso- och sjukvården ska diskutera frågan om utlämnande av uppgifter med den enskilde och att dennes synpunkt ska respekteras. Detta undantag från sekretessen ska användas med försiktighet (prop. 1990/91:111 s. 41 och prop. 2007/08:70 s. 135).

Som framgår av det anförda har socialnämnden inte någon rätt att med stöd av 7 § LVM begära att hälso- och sjukvården lämnar ut hela journaler eller ens lämnar uppgifter som rör den enskilde om uppgifterna omfattas av sekretess hos hälso- och sjukvården. Att nämnden likväl mer eller mindre rutinmässigt vänder sig till hälso- och sjukvården och begär att få handlingar är således inte acceptabelt. Förvaltningen bör upphöra med att använda den ovan nämnda blanketten. Nämnden bör, förslagsvis i samråd med berörda myndigheter inom hälso- och sjukvården i kommunen, diskutera hur samarbetet mellan de olika myndigheterna bör utformas när det gäller LVM-utredningarna.

Fråga om ett LVM-hem har kunnat införa en rutin för posthanteringen som innebär att en intagen regelmässigt ska öppna alla sina inkommande brev i närvaro av personal

(Dnr 2793-2013)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av SiS LVM-hem Hessleby noterades att hemmet hade en rutin för posthanteringen som innebär att de intagna öppnade alla inkommande brev i närvaro av personal. Något beslut om granskning hade dock inte fattats i det enskilda fallet.

JO uttalar i beslutet att det inte är tillåtet med en generell granskning av försändelser som kommer in till en intagen. Ett beslut måste fattas i varje enskilt fall om förutsättningarna för detta är uppfyllda. LVM-hemmet kritiserades för den otillåtna brevkontrollen.

Initiativet m.m.

På uppdrag av JO Wiklund genomförde tjänstemän vid JO:s NPM-enhet den 4–5 december 2012 en inspektion av Statens institutionsstyrelses (SiS) LVM-hem Hessleby (JO:s ärende dnr 6378-2012).

Vid inspektionen antecknades följande i inspektionsprotokollet under rubriken Kontakt med omvärlden (s. 4):

Pappersbrev till intagna delas ut i medicinutdelningsrummet genom lucka. I samtal med personal framkom att den intagne regelmässigt öppnar mottagna brev i närvaro av personal, också när försändelsen kommer från en myndighet. Vid privata försändelser behåller hemmet ofta kuvertet.

JO Wiklund beslutade att i ett särskilt ärende (dnr 2793-2013) utreda om det beskrivna förfarandet utgör en sådan kontroll av försändelser som avses i 35 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över det som framkommit vid inspektionen i fråga om hanteringen av brev och förhållandet till kontroll av försändelser enligt 35 § LVM.

SiS anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Institutionschefen har uppgett bl.a. följande.

Vid samtal med de personer som beslutar om kontroll av försändelser enligt 35 § LVM framkommer att posten på de låsta avdelningarna delas ut antingen direkt till klienterna eller i samband med medicinutdelning genom lucka. Vår analys är att vi har haft en felaktig hantering när brev delats ut till klienter på låsta avdelningar och att vi inte tagit beslut om kontroll av försändelse. Strukturen har varit otydlig och vissa klienter kan ha uppfattat att de varit tvingade till att öppna brev och lämna kuvert till personal, trots att det varit frivilligt. Felaktigheten har gällt samtliga inkomna brev, dvs. både brev från en myndighet och privata brev. Bristerna har åtgärdats genom att all personal har informerats om bestämmelserna kring kontroll av försändelser samt att de lokala riktlinjerna rörande bestämmelsen har uppdaterats.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 35 § LVM får försändelser, till den som vårdas enligt LVM i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn, kontrolleras om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden (kontroll av försändelse).

Av SiS Riktlinjer LVM, Flik 6, framgår bl.a. följande ifråga om kontroll av försändelse.

Utgångspunkten är att en klient har rätt att skicka och ta emot post utan att denna kontrolleras. I 35 § LVM regleras möjligheterna att kontrollera försändelser som sänds till en klient. Kontrollen ska i det enskilda fallet alltid föregås av en individuell bedömning och behövas med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. Avsikten är inte att alla försändelser rutinmässigt ska kontrolleras. En anledning att kontrollera posten kan vara att ankommande försändelser till en klient misstänks innehålla narkotika eller något annat som klienten inte får inneha. Om en sådan misstanke uppkommer har institutionschefen (eller i förekommande fall delegaten) rätt att öppna försändelsen för att kontrollera att den inte innehåller något som inte får innehas.

Klienten har alltid rätt att utan kontroll från personalen ta emot meddelanden från myndigheter, t.ex. JO och andra tillsynsmyndigheter, samt från advokat eller offentligt biträde. Det kan emellertid i särskilda fall uppkomma misstanke om att en ankommande försändelse som enligt avsändaren kommer från en myndighet innehåller t.ex. narkotika. Anledningen kan vara att en privatperson har använt sig av en myndighets kuvert för att undvika misstankar. Institutionschefen bör i dessa fall endast öppna försändelsen (helst i närvaro av klienten) om det efter kontroll står tämligen klart att brevet inte härrör från en myndighet.

Beslut om att kontrollera försändelser till klienten samt skälen därtill ska antecknas i klientens journal.

I samband med att ett beslut fattas om kontroll av försändelse ska klienten alltid informeras (underrättas) om beslutet och om skälen till beslutet. Det ska också dokumenteras i klientens journal att klienten har informerats om beslutet.

Bedömning

SiS anser att den hantering av inkommande försändelser som Hessleby har haft vid låsbara avdelningar, dvs. att en klient ombeds att öppna ett brev tillsammans med eller framför personal utgör en form av kontroll av försändelse enligt 35 § LVM. Försändelser till klienterna får endast kontrolleras om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. En anledning till kontroll kan vara om institutionen misstänker att försändelsen innehåller narkotika. Institutionschefen har medgivit att LVM-hemmet haft en felaktig hantering när brev delats ut till klienter på låsta avdelningar. Bristerna har numera åtgärdats.

SiS vill här också tydliggöra att klienterna alltid har rätt att utan kontroll från personalen ta emot försändelser från myndigheter. Brev från myndigheter får endast i undantagsfall granskas, t.ex. om det finns anledning misstänka att en privatperson har använt sig av en myndighets kuvert.

Det framkommer vidare av protokollet att LVM-hemmet ofta behåller kuvertet vid privata försändelser. Om kuvert omhändertas – t.ex. därför att frimärket innehåller narkotika – så måste, enligt SiS mening, beslut om omhändertagande av egendom enligt 31 § LVM fattas.

I ett beslut den 23 maj 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

Bedömning

LVM-hemmet Hessleby är ett hem med befogenheter för särskild tillsyn enligt 23 § LVM. Enligt 35 § samma lag får försändelser till den som vårdas i ett sådant hem kontrolleras, om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. Om en ankommande försändelse innehåller förbjuden egendom enligt 31 §, får egendomen omhändertas.

Syftet med LVM-vården är att motivera den enskilde att komma till rätta med sina missbruksproblem. I förarbetena till bestämmelsen om brevkontroll uttalas att kontrollen främst syftar till att hålla droger utanför institutionen och förhindra missbruk där, varför den bör begränsas till att avse de försändelser som kan misstänkas innehålla sådant som den intagne inte får inneha enligt 31 § LVM (prop. 1981/82:8 s. 97). *JO* har tidigare uttalat att brev från myndigheter eller advokater endast bör granskas i undantagsfall (*JO* 1989/90 s. 264). Beslut om en försändelsegranskning får endast fattas om det i det enskilda fallet finns en grundad anledning att misstänka att försändelsen innehåller något som är otillåtet. Försändelserna bör alltid öppnas i närvaro av den intagne, och kontrollen bör kunna genomföras utan att brev eller andra meddelanden läses (a. prop.). En anteckning om beslutet ska göras i den intagnes journal (3 kap. 18 § socialtjänstförordningen [2001:937]).

Utredningen visar att LVM-hemmet Hessleby vid tiden för inspektionen hade en särskild rutin för posthanteringen som innebar att den enskilde regelmässigt öppnade alla inkommande brev i närvaro av personal. Härigenom gjordes i praktiken en sådan kontroll av breven som avses i 35 § LVM. Något beslut om granskning med stöd av den bestämmelsen hade dock inte fattats i det enskilda fallet.

Som jag har redogjort för ovan är det inte tillåtet med en generell granskning av försändelser som kommer in till en intagen. Ett beslut ska fattas i varje enskilt fall om förutsättningarna för detta är uppfyllda. LVM-hemmet förtjänar

kritik för den otillåtna brevkontrollen. Jag noterar att åtgärder nu ska ha vidtagits för att posthanteringen i fortsättningen ska ske enligt bestämmelserna i LVM.

Allvarlig kritik mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende gällande förälders underhållsskyldighet gentemot ett barn som hade fyllt 18 år

(Dnr 6889-2012)

Bakgrund

Den 10 december 2012 fattade en tjänsteman vid socialkontoret i Västerås kommun följande beslut.

Beslut angående betalning till Josefin Å

Socialtjänsten beslutar att du ska betala 4 345 kr/månad från och med december 2012.

Omräkning kommer att ske en gång per år. Om en förälders ekonomiska förhållanden ändras under perioden ska detta anmälas för att omräkning ska ske.

Betalning ska ske direkt till barnet senast den sista i varje månad för nästkommande månad.

Beslutet är inte överklagningsbart. Om du anser att något i beräkningen är felaktigt v.g. vänd Dig till undertecknad omgående.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Arne Å. klagomål mot Socialkontor barn och ungdom i Västerås kommun. Klagomålen gällde beslutet den 10 december 2012. Han ifrågasatte betalningsskyldigheten och det höga beloppet.

Utredning

Individ- och familjenämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över anmälan.

I ett remissvar anfördes bl.a. följande.

Redogörelse för handläggningen i ärendet

120718

Inkommer ansökan från Josefins gode man, Annelie Lundin, om försörjningsstöd under gymnasiestudier.

120724

Socialsekreterare Karin Jonsson fattar beslut om att inleda utredning jml 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen.

121121

Individ- och familjenämndens arbetsutskott fattar med stöd av 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen beslut om att bevilja Josefin bistånd försörjningsstöd enligt gällande norm och riktlinjer under gymnasietiden, dock längst till att Josefin fyller 21 år.

121210

Arne Å. underrättas per brev om att han ska betala 4.345 kr/månad.

121214

Arne Å. ringer socialsekreterare Karin Jonsson och är upprörd över beslutet. Han är villig att istället betala 800-900 kr/månad. Han informerar att han kommer att driva frågan vidare till JO.

130108

Telefonsamtal med Arne Å. Arne kan nu tänka sig att betala 1.000 kr/månad i avvaktan på att ärendet avgörs av JO. Karin Jonsson samråder med konsulent Anne Grundell och bedömning görs att acceptera att Arne bidrar med 1.000 kr/månad för Josefin. Beslut fattas om försörjningsskyldighet för Arne Å. utifrån 7 kap. 1 § FB om 1.000 kr/månad. Motiveringen till att acceptera Arne Å:s förslag på summan som han ska bidra med för försörjning av Josefin Å. är att det utifrån Josefins perspektiv är bättre att nämnden gör en överenskommelse med Arne om summan han anser att han kan betala istället för att frågan ska bli långdragen och Josefin kommer i kläm och blir utan försörjning.

-- --

Bedömning

Socialsekreterare Karin Jonsson bedömer att gällande riktlinjer och rutiner följts både gällande utredning som utmynnat i beslut om försörjningsstöd och gällande beräkning av föräldrarnas försörjningsskyldighet. Josefin är inskriven och går på Fridnässkolans särskolegymnasium och därmed är föräldrarna fortfarande försörjningsskyldiga.

Arne Å. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 4 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

När ett barn får vård i ett annat hem än det egna är föräldrarna skyldiga att i vissa fall bidra till kommunens kostnad för barnets vård. Bestämmelser om detta finns i 20 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och 8 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Det ansvaret gäller barn som inte har fyllt 18 år. I det här fallet hade Josefin Å. fyllt 18 år och de nu nämnda bestämmelserna kunde därför inte ligga till grund för något beslut om betalningsskyldighet. Beslutet den 10 december 2012 om betalningsskyldighet för Arne Å. synes inte heller ha grundats på någon av de bestämmelserna. Utredningen ger närmast vid handen att förvaltningen fattat någon form av beslut om underhållsskyldighet för Arne Å. gentemot hans vuxna dotter Josefin Å.

Föräldrar ska enligt föräldrabalkens bestämmelser svara för underhåll åt sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när

barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter denna tidpunkt, är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan och gymnasieskolan och därmed jämförlig utbildning.

Frågan om en förälders skyldighet att betala underhållsbidrag till ett vuxet barn är en s.k. civilrättslig fråga som parterna själva disponerar över. Givetvis har socialförvaltningen möjlighet att ge råd till parterna om någon av dem önskar det. Om föräldern och barnet inte kan träffa ett avtal om underhållsbidrag har barnet möjlighet att väcka talan mot föräldern vid domstol.

En kommun har inte någon möjlighet att med hänvisning till föräldrabalkens bestämmelser besluta att föräldrar ska betala underhållsbidrag till sina myndiga barn. Som nyss sagts bestäms saken i avtal eller genom en dom.

I detta fall beslutade förvaltningen i december 2012 att Arne Å. skulle utge ett visst belopp per månad till sin dotter. I remissvaret har nämnden uppgett att förvaltningen och Arne Å. därefter kom överens om att han skulle betala ett betydligt lägre belopp till sin dotter. Ett nytt beslut angående Arne Å:s underhållsskyldighet fattades därför i januari 2013. Som jag anført ovan finns det inte någon laglig möjlighet för myndigheten att fatta den typen av beslut. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte uppmärksammade den felaktiga handläggningen i samband med sitt yttrande till JO. Handläggningen är i strid med gällande lagstiftning och nämnden förtjänar allvarlig kritik för hanteringen.

Det finns skäl att befara att det inträffade inte utgör en engångshändelse. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som uttalats.