

Socialtjänst

Fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärden som bodde i samma lägenhet

(Dnr 9539-2022)

Beslutet i korthet: Nämnden genomförde inom ramen för en utredning om en kvinnas rätt till försörjningsstöd ett hembesök i en lägenhet där kvinnan hyrde ett rum. I lägenheten bodde även kvinnans hyresvärd och hyresvärdens barn, vilket nämnden visste om. Kvinnan samtyckte till att hembesöket genomfördes. Under hembesöket gick socialtjänstens personal runt i lägenheten och vissa av de utrymmen som enbart hyresvärden och hennes barn förfogade över. Hembesöket genomfördes utan att nämnden dessförinnan hade kontrollerat med hyresvärden hur hon ställde sig till detta.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddad mot intrång i sin bostad från det allmänna. JO har i flera tidigare beslut uttalat att nämnden i vissa fall kan ha ett befogat intresse av att inom ramen för en utredning om försörjningsstöd få göra ett hembesök i en enskilds bostad för att få en uppfattning om den enskildes hjälpbehov. För att ett sådant hembesök ska få genomföras krävs dock att den enskilde lämnat sitt samtycke till åtgärden. Nämnden måste också se till att den inte kränker någon utomståendes rätt till skydd mot intrång i sin bostad när den genomför ett hembesök.

Enligt JO borde nämnden ha kontrollerat med hyresvärden om hon samtyckte till hembesöket när det gällde de utrymmen som den biståndssökande kvinnan inte förfogade över. JO framhåller även att det är nämndens ansvar att se till att hämta in samtycke och att det inte är en uppgift som kan läggas på den biståndssökande. Han eller hon kan inte heller samtycka för andra personers räkning.

Bakgrund och anmälan

AA ansökte i november 2022 om försörjningsstöd hos socialtjänsten i Tyresö kommun. Vid tidpunkten för ansökan hyrde AA ett rum i en kvinnas (nedan kallad hyresvärden) lägenhet, och AA hade även tillgång till badrum, kök och vardagsrum. I lägenheten bodde även hyresvärdens barn. Den 5 december 2022 genomförde socialtjänsten ett hembesök i bostaden inom ramen för sin utredning om försörjningsstöd.

I en anmälan till JO klagade AA på hur socialtjänsten hade genomfört hembesöket. Hon uppgav bl.a. att socialtjänstens handläggare hade ställt frågor om hyresvärden och hyresvärdens barn samt kollat igenom deras rum utan hyresvärdens samtycke.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle också redogöra för vilka överväganden som hade gjorts i fråga om att utomstående bodde i lägenheten och hur nämnden ser på de rättsliga förutsättningarna för att genomföra ett hembesök i en bostad där även utomstående bor.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande:

Förvaltningens rutiner

När socialtjänsten får in en ansökan om ekonomiskt bistånd görs det först en förhandsbedömning där frågor ställs inför en ansökan. Här informerar handläggarna om ekonomiskt bistånd och tillsammans upprättar man en krysslista, en lista som skickas ut till sökande med information om vad som behöver lämnas in för bedömning om rätten till bistånd.

Ett hembesök planeras in tillsammans med sökande som är inneboende eller bor i andra hand. [...]

Nämnden har således tydliga rutiner på hur och i vilka fall ett hembesök ska genomföras. Det ska ske på ett sätt som inte kränker den personliga integriteten. I de fall sökanden bor som inneboende går man inte igenom de ytor som inte disponeras av den sökande.

[...]

Bedömningen är att det finns tydliga rutiner för hur ett hembesök ska gå till och att detta hembesök inte ska ha gått till på ett annat sätt och inte på det sättet som beskrivs i anmälan. Bedömningen är också att det finns rättsliga förutsättningar att genomföra ett hembesök i en bostad där även utomstående bor, under förutsättning att det sker utifrån beskrivna rutinerna. [...]

Gången i det aktuella ärendet

[...]

I ärendet har sökanden fått information om hembesök och sökanden har samtyckt till detta. Sökanden informerar också om att hen frågar sin hyresvärd om nämnden får komma på ett hembesök och bekräftat att det var tillåtet.

Då det varit oklarheter kring boendesituationen bedömdes att ett hembesök skulle planeras in för att säkerställa att sökanden bor där hen uppger.

I ett beslut den 26 januari 2024 anförde JO Thomas Norling följande:

Rättsliga utgångspunkter

Socialtjänstlagens bestämmelser

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd, t.ex. i form av försörjningsstöd (se 11 kap. 1 § SoL). Syftet med en sådan utredning är att klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från

nämnden. Socialnämnden ansvarar för att utredningen ges en sådan omfattning att ett materiellt riktigt beslut kan fattas.

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (se 1 kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är att en utredning om rätt till bistånd genomförs tillsammans med den enskilde (se 3 kap. 5 § SoL). Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Det innebär att socialnämnden i sin utredning om rätt till bistånd ska ha som utgångspunkt att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden ska i sin utredning också kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. (Se JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016.)

Regeringsformen och Europakonventionen

Var och en är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida (se 2 kap. 6 § regeringsformen, RF). Socialtjänsten är en del av det allmänna och omfattas därför av bestämmelsen. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1973:90 s. 246).

Skyddet mot intrång enligt den ovan nämnda bestämmelsen får endast begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § RF). Det finns inte någon lagbestämmelse som ger en socialnämnd rätt att gå in i en enskilds bostad. Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Det innebär att en socialnämnd kan göra ett hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd om han eller hon samtycker till detta.

En enskild har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och sitt hem genom artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt bestämmelsen får en offentlig myndighet inte ingripa i rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, exempelvis till skydd för hälsa.

Tidigare JO-uttalanden om hembesök

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om förutsättningarna för socialtjänsten att genomföra ett hembesök hos en enskild inom ramen för en utredning om försörjningsstöd. Enligt JO kan nämnden i vissa fall ha ett befogat intresse av att få göra hembesök för att kunna bilda sig en uppfattning om den enskildes hjälpbehov och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande är sammanboende med någon annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning, som stöder de uppgifter som han eller hon har lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan vara att en tjänsteman vid socialtjänsten gör iakttagelser i samband med ett hembesök. Hembesök är dock ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig

tillträde till dennes bostad. (Se t.ex. JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009, JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011, och JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016.)

Som jag redogjort för inledningsvis ska socialtjänsten i sin verksamhet agera med respekt för enskildas integritet. Nämnden måste därför också överväga om en utredningsåtgärd kan komma att påverka utomstående personer i något avseende och kanske till och med kränka deras grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Nämnden är således skyldig att se till att den varken kränker den biståndssökandes eller någon utomståendes rätt till skydd mot ett sådant intrång som skyddas genom 2 kap. 6 § RF och artikel 8 Europakonventionen när den genomför ett hembesök inom ramen för en utredning. När frågan om att genomföra ett hembesök uppkommer måste nämnden i varje enskilt fall säkerställa att dess personal inte agerar på ett sätt som står i strid med bestämmelserna. Det gäller i förhållande till den eller de som bor i den bostad som nämnden vill besöka. (Se JO 2021/22 s. 542, dnr 6367-2019.)

Min bedömning

Av utredningen framgår att två handläggare från socialtjänsten den 5 december 2022 genomförde ett hembesök hos AA inom ramen för hennes ärende om försörjningsstöd. Annat har inte framkommit än att AA själv dessförinnan hade samtyckt till åtgärden. AA hade också innan hembesöket upplyst socialtjänsten om att hon bodde inneboende hos sin hyresvärd och att även hyresvärdens barn bodde i lägenheten. Syftet med hembesöket var enligt nämndens remissyttrande att undersöka AA:s boendesituation.

I tjänsteskrivelsen från hembesöket har handläggarna antecknat att AA visade det bostadsrum som hon själv förfogade över men att handläggarna också fick se utrymmet där hyresvärden och det ena barnet bodde. AA har därtill på fråga från handläggarna visat det andra barnets sovrum och det har gjorts vissa anteckningar om hur det såg ut i det barnets rum.

AA har uppgett att hon samtyckte till att handläggarna kontrollerade den bostadsyta som hon hyrde. Jag har inte någon invändning mot att socialtjänsten gjorde kontrollen av det utrymmet. Som jag har redovisat gick handläggarna även runt i delar av lägenheten som enbart hyresvärden och hennes barn förfogade över, däribland det ena barnets sovrum. En förutsättning för att handläggarna skulle ha rätt att göra det var att hyresvärden hade samtyckt till åtgärden.

Nämnden har i remissyttrandet uppgett att AA sagt att hon hade frågat hyresvärden om hembesöket och att hyresvärden då bekräftat att det var tillåtet. I de journalanteckningar som jag har tagit del av framkommer emellertid att hyresvärden varit i kontakt med socialtjänsten efter hembesöket och då uttryckt sitt missnöje över att det genomfördes utan att hon blivit informerad. Jag vill med anledning av detta understryka att det är nämndens ansvar att förvissa sig om att dess personal har rätt att gå in i en enskilds bostad och att det också är nämndens uppgift att hämta in ett samtycke. Det är således inte en uppgift som nämnden kan lägga på biståndssökanden, och han eller hon kan inte heller samtycka för andra personers räkning.

För att nämnden ska få kontakta någon utomstående inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd krävs att biståndssökanden samtycker till åtgärden.

Nämnden borde alltså först ha kontrollerat om AA godkände att nämnden kontaktade hyresvärderna i syfte att hämta in hyresvärdens samtycke till att även se sig om i de utrymmen som AA inte förfogade över. Därefter, och under förutsättning att AA lämnade sitt samtycke till kontakten, borde nämnden själv ha kontrollerat med hyresvärderna huruvida hon samtyckte till hembesöket när det gällde de utrymmen som AA inte förfogade över.

Nämnden har gjort bedömningen att hembesöket genomfördes i enlighet med gällande rutiner. Jag har tagit del av nämndens rutiner för hembesök och kan konstatera att de inte behandlar frågan om samtycke, vare sig från sökanden eller från någon utomstående som förfogar över den bostad som hembesöket avser.

Nämnden har brustit i sin hantering genom att gå in i de delar av lägenheten som pekats ut som hyresvärdens och hennes barns egna utrymmen utan att först hämta in hyresvärdens samtycke. Varken hyresvärderna eller hennes barn var enligt de uppgifter jag har tillgång till föremål för någon utredning från nämndens sida. Uppgifter om dem har trots det tagits in i dokumentationen av ärendet. Det är av största vikt att socialtjänsten agerar på ett sätt som inte riskerar att kränka utomståendes rättigheter. Nämnden förtjänar kritik för sitt agerande i dessa avseenden. Jag förutsätter att nämnden omgående ser över sina rutiner för hembesök och vidtar åtgärder så att något liknande inte inträffar igen.

Övrigt

Det som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även tf. byråchefen Eric Wahlberg.

En socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen

(Dnr 4795-2023)

Beslutet i korthet: En socialnämnd uppgav i ett brev till en enskild att en beviljad insats i form av provtagning skulle avslutas eftersom den enskilde bl.a. hade spridit negativa uppgifter om socialtjänstens verksamhet i sociala medier, vilket hon också ombads att omgående upphöra med. Efter att den enskilde begärt att provtagningen skulle återupptas skickade nämnden ytterligare ett brev där det som villkor för fortsatt provtagning krävdes att den enskilde inte skulle skriva negativa uppgifter om socialtjänstpersonalen i sociala medier.

JO konstaterar att en enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. I det här fallet hade nämnden beviljat bistånd i form av provtagning, och JO anser att den enskilde därmed befann sig i ett sådant beroendeförhållande som innebär att det s.k. repressalieförbudet gäller.

Enligt JO kan innehållet i det första brevet inte förstås på annat sätt än att det riktades mot den enskilde på grund av att hon använt sin yttrandefrihet för att uttrycka kritik mot socialtjänsten i sociala medier. Det är också tydligt att provtagningen avslutades på grund av detta. Åtgärden har enligt JO utgjort en otillåten repressalie från nämndens sida. När det gäller det andra brevet står det enligt JO klart att syftet med det var att hindra den enskilde från att fortsätta att kritisera nämnden i sociala medier. Brevets innehåll utgjorde därför en kränkning av den enskildes yttrandefrihet. JO ser allvarligt på det inträffade och nämnden kritiserar för sitt agerande.

Att nämnden avslutade provtagningen innebar enligt JO att nämnden ändrade ett gynnande förvaltningsbeslut till den enskildes nackdel utan att det fanns rättsligt stöd för det. Nämnden kritiserar även för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Säffle kommun och framförde huvudsakligen följande. Hon genomgick under en tid drogtestar som bekostades av socialtjänsten. Efter att hon upptäckt felaktigheter vid hanteringen av provtagningen lämnade hon in klagomål till IVO. När hon hade en och en halv månad kvar av provtagningen fick hon ett brev från socialtjänsten där det framgick att hon hade blivit avstängd från provtagningen på grund av sina klagomål. Hon riskerade att inte få träffa sitt barn om inte provtagningen blev av.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar avseende AA:s barn från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Säffle kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle också besvara ett antal frågor.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen av ärendet och uppgav att ett brev hade skickats till AA där det påtalades att hon hade spridit negativa uppgifter om socialtjänsten i sociala medier, vilket hon ombads att omgående upphöra med. I brevet framfördes även att AA fortsättningsvis fick söka sig till en annan provtagningsverksamhet. I ett andra brev uppmanades AA att, som ett villkor för fortsatt provtagning, skriftligen intyga att hon bl.a. inte skulle skriva negativa uppgifter om socialtjänstens personal på sociala medier. Nämndens bedömning var att uppmaningarna i de två breven innebar allvarliga ingrepp i AA:s yttrandefrihet, och att det varit fråga om otillåtna repressalier. Enligt nämnden ändrades dock inte något gynnande förvaltningsbeslut i samband med att provtagningen upphörde eftersom provtagningen var en insats som hade beviljats AA:s barn och inte AA själv.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 15 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Min inriktning

I ärendet framkommer flera frågor om handläggningen som avser AA:s drogtestar. Jag har valt att granska om nämndens brev har inneburit kränkningar av AA:s yttrandefrihet och om nämnden utan rättsligt stöd ändrade ett gynnande förvaltningsbeslut genom att avsluta provtagningen.

Har nämnden kränkt AA:s yttrandefrihet?

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med det avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. (Se 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF.) Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag för vissa preciserade ändamål (se 2 kap. 20–23 och 25 §§ RF) och den skyddas även genom artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får inte utsättas för andra sanktioner från det allmänna än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL). Repressalieförbudet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin yttrandefrihet i ett grundlagsskyddat medium. Myndigheten får inte heller försöka motarbeta att den enskilde använder sig av sina rättigheter. Förbudet innefattar i princip varje form av repressiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till särskilt ingripande åtgärder som är straffbelagda. Även när den enskilde har använt sig av sin yttrandefrihet enligt regeringsformen tillämpas repressalieförbudet som en allmänt gällande yttrandefrihetsrättslig princip. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, femte uppl., 2023, s. 151 och bl.a. JO 2020/21 s 296, dnr 3407-2018.)

För att repressalieförbudet ska gälla krävs någon form av lydnads- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och myndigheten. Det handlar typiskt sett om personer med överordnad tjänsteställning som har reella möjligheter att utsätta underordnade för åtgärder med negativa verkningar. Förbudet kan dock även omfatta åtgärder mot andra än anställda vid myndigheten. JO har tidigare uttalat att en enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett sådant beroendeförhållande till myndigheten att repressalieförbudet kan aktualiseras. Även under genomförandet av en insats måste enligt JO ett sådant förhållande anses föreligga. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020 och JO 2023/24 s. 237, dnr 5259-2021.)

Brevet den 27 april 2023

Av utredningen framgår att nämnden den 27 december 2022 beviljade AA:s barn bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av insatsen personligt stöd. Beslutet fattades inom ramen för ett barnärende enligt

11 kap. 1 § SoL och innebär att AA skulle få genomgå provtagning för att uppvisa drogfrihet. Resultaten av proverna skulle utgöra underlag i barnärendet. Det ligger i sakens natur att provtagning för att uppvisa drogfrihet inom ramen för ett barnärende kan ha stor betydelse för såväl barnet som föräldern. Min bedömning är därför att AA befann sig i ett sådant beroendeförhållande till nämnden att repressalieförbudet gäller. Det förhållandet att beslutet var fattat som en insats för barnet saknar betydelse för den bedömningen.

I det brev som nämnden skickade till AA den 27 april 2023 anfördes bl.a. att hon hade spridit negativa uppgifter om socialtjänstens verksamhet i sociala medier, vilket hon ombads att omgående upphöra med. Brevet innehöll även information om att AA fick söka sig till någon annan provtagningsverksamhet om hon fortsatt behövde lämna drogtester. I hennes fall var drogfrihet ett krav för att hon skulle få umgås med sitt barn. Jag kan inte förstå innehållet i brevet på något annat sätt än att det riktades mot AA på grund av att hon hade använt sin yttrandefrihet för att uttrycka kritik mot socialtjänsten i sociala medier. Av dokumentationen i ärendet framgår att nämnden beslutade att avsluta provtagningen dagen efter att brevet hade skickats. Det har inte framkommit någon annan orsak till det beslutet, och det är därför enligt min mening uppenbart att det var just på grund av AA:s kritik mot socialtjänsten i sociala medier som nämnden avslutade provtagningen.

Att en provtagning för att uppvisa drogfrihet avslutas i förväg kan ha negativa konsekvenser både för den förälder som är föremål för provtagningen och för barnet. Om provtagningen, som i detta fall, avslutas på grund av att den enskilde använt sin yttrandefrihet kan åtgärden inte bedömas som annat än en otillåten repressalie från myndighetens sida.

Brevet den 8 maj 2023

Efter att AA hade begärt att provtagningen skulle återupptas skickade nämnden den 8 maj 2023 ytterligare ett brev till henne. Av brevet framgick att AA uppmanades att, som villkor för fortsatt provtagning, skriftligen intyga att hon skulle respektera socialtjänstens personal, inte kritisera dem och inte skriva negativa uppgifter om dem i sociala medier. Det framgick även att socialtjänsten skulle ha rätt att avbryta provtagningen om AA inte följde det som hade angetts som villkor i brevet. AA undertecknade aldrig brevet och provtagningen återupptogs därför inte.

Det är givetvis inte acceptabelt att en myndighet villkorar en insats på det sätt som skett. Ett sådant agerande kan medföra att den enskilde avhåller sig från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt. Enligt min bedömning är det tydligt att syftet med brevet var att hindra AA från att kritisera socialtjänsten bl.a. i sociala medier. Brevets innehåll utgör därför en kränkning av AA:s yttrandefrihet.

Nämnden kritiserar för att ha agerat i strid med repressalieförbudet och kränkt AA:s yttrandefrihet

Min granskning har visat att nämnden har agerat i strid med repressalieförbudet och kränkt AA:s yttrandefrihet. Jag ser särskilt allvarligt på de åtgärder som

nämnden ansåg sig kunna vidta för att förhindra AA att uttrycka sin kritik mot nämnden, och att det skedde inom ramen för ett barnärendet där provtagningen syftade till att utreda AA:s möjlighet att träffa sitt barn. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Nämnden har framfört att breven skickades till AA på grund av att arbetsmiljön försämrades av hennes agerande och att personalen upplevde situationen som besvärlig. Även om negativa kommentarer och skrivelser i sociala medier kan påverka arbetsmiljön menligt, så kan det aldrig motivera att en enskilds grundlagsskyddade yttrandefrihet kränks.

Agerandet tyder på bristande kunskaper om grundläggande fri- och rättigheter, vilket är oroväckande. Jag förutsätter att nämnden skyndsamt vidtar åtgärder för att säkerställa att det finns tillräckliga kunskaper inom verksamheten för att förhindra att något liknande inträffar igen.

Innebar den avslutade provtagningen att ett gynnande förvaltningsbeslut ändrades utan rättsligt stöd?

Ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL är ett gynnande beslut för den enskilde. Sådana beslut får ändras till den enskildes nackdel bara om någon av de förutsättningar som anges i förvaltningslagen (2017:900), FL, föreligger. Det krävs antingen att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, eller att tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller slutligen, att felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (se 37 § andra stycket FL).

Nämnden har uppgett att beslutet om provtagning fattades som ett beslut om personligt stöd för hennes barn i samband med en barnutredning. Av de handlingar som jag har tagit del av framgår att nämnden den 28 april 2023 beslutade att avsluta insatsen personligt stöd, provtagning enligt 4 kap. 1 § SoL. Det framgår också att utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL avslutades den dagen.

Nämndens uppfattning är att beslutet att avsluta provtagningen inte innebar att något gynnande förvaltningsbeslut ändrades eftersom beslutet var fattat som en insats för barnet som upphörde i samband med att utredningen avslutades. Jag kan dock inte se att någon av förutsättningarna för ändring av ett gynnande beslut enligt FL har förelegat i det här fallet. Jag har dessutom i det här beslutet kommit fram till att provtagningen faktiskt avslutades på grund av den kritik som AA framförde mot socialtjänsten, och det är givetvis aldrig tillåtet att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på den grunden. Något rättsligt stöd för att avsluta provtagningen fanns enligt min mening därför inte. Det förhållandet att beslutet avsåg AA:s barn saknar betydelse i det avseendet. Nämnden förtjänar kritik även för detta.

Övrigt

Det som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen

(Dnr 4879-2023)

Beslutet i korthet: En person var under sommaren 2023 beviljad bl.a. hemtjänst i sitt fritidshus. Bosättningskommunen, som hade fattat beslutet, begärde att Socialnämnden i Filipstads kommun skulle verkställa det. Socialnämnden bedömde dock att det inte var möjligt, bl.a. eftersom det var svårt att rekrytera tillräckligt med personal. Den enskilde erbjöds i stället att bo i ett trygghetsboende med hemtjänst.

JO konstaterar att vistelsekommunen enligt lag är skyldig att verkställa bosättningskommunens beslut, och det är inte vistelsekommunens uppgift att göra en egen bedömning av om det är rimligt eller inte. Det är inte heller avsikten att ett beslut som ska möjliggöra för den enskilde att vistas i sitt fritidshus, ska kunna verkställas genom att han eller hon får vistas i ett annat boende med bemanning i den kommun där fritidshuset ligger. JO kritiserar nämnden för att inte ha verkställt beslutet.

Socialnämnden upprättade också ett skriftligt avtal med den enskilde som innebar att de beslutade insatserna endast skulle utföras under en del av den aktuella perioden. Enligt JO tycks nämndens avsikt ha varit att ändra och begränsa beslutets giltighetstid. JO uttalar att vistelsekommunen endast ska verkställa bosättningskommunens beslut och har inte rätt att ändra en beviljad insats. Om det fanns anledning att ta ställning till om tiden för insatserna skulle ändras, hade det varit en fråga för bosättningskommunen. JO är även kritisk mot överenskommelsen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 juni 2023 klagade AA på socialförvaltningen i Filipstads kommun. Hon framförde i huvudsak att socialförvaltningen inte avsåg att verkställa Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommuns beslut som gav hennes make rätt till bl.a. hemtjänst i deras fritidshus under sommaren 2023.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från socialförvaltningen i Filipstads kommun. Utöver de efterfrågade handlingarna kom socialförvaltningen in med en skrivelse som bl.a. innehåller sammanställd information om ärendet.

JO begärde att Socialnämnden i Filipstads kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. att den i regel klarar skyldigheten enligt lag att verkställa bosättningskommuners beslut om hemtjänst till personer som vistas i kommunen under sommartid. De senaste åren har det emellertid varit extremt svårt att rekrytera personal och det bedömdes därför att det inte var möjligt att verkställa det aktuella beslutet.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 24 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Utgångspunkten är att det är den kommun där den enskilde vistas, vistelsekommunen, som ansvarar för stöd och hjälp till den enskilde (2 a kap. 1 § SoL). Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som han eller hon behöver (2 a kap. 3 § SoL).

När en enskild avser att vistas en kortare tid i en annan kommun än bosättningskommunen, och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver stöd och hjälp för detta, är vistelsekommunen skyldig att på begäran bl.a. verkställa bosättningskommunens beslut (2 a kap. 6 § SoL). Om en bosättningskommun har begärt verkställighet av ett beslut enligt ovan, ska bosättningskommunen ersätta vistelsekommunen för verkställighetskostnaderna (2 a kap. 7 § SoL).

Omständigheterna i ärendet

Av utredningen framgår bl.a. följande. I april 2023 skickade Östermalms stadsdelsnämnd en begäran om verkställighet av ett beslut till Filipstads kommun. Beslutet, som gällde AA:s make, avsåg insatser i parets fritidshus i form av bl.a. hemtjänst och avlösning i hemmet. Begäran om verkställighet gällde perioden den 8 maj–31 oktober 2023 och insatstiden beräknades till 189 timmar per månad för hemtjänst respektive 32 timmar per månad för avlösning. Den 2 maj 2023 fick AA skriftlig information om att Socialnämnden i Filipstads kommun inte hade möjlighet att utföra insatserna eftersom verksamheten saknade tillräckliga personalresurser. AA och hennes make erbjöds i stället att bo i ett trygghetsboende med hemtjänst under den aktuella perioden. Vid ett senare tillfälle erbjöd nämnden AA:s make att få hemtjänst i sitt fritidshus före och efter semesterperioden. Den 23 maj 2023 upprättade socialförvaltningen en skriftlig överenskommelse med AA:s make om att insatser endast skulle utföras i fritidshuset under perioden den 2–18 juni 2023.

Bedömning

Under Corona-pandemin kom det till JO:s kännedom att flera kommuner hade beslutat att inte verkställa beslut om insatser från andra kommuner. Jag kritiserade kommunstyrelsen i en kommun och uttalade bl.a. att lagstiftningen innebär en skyldighet för vistelsekommunen att verkställa bosättningskommunens beslut, och att en kommun inte har någon laglig möjlighet att själv välja om den ska följa gällande lagstiftning eller inte (se JO:s beslut den 23 juni 2020, dnr 3063-2020). Det beslutet gällde en kommun som hade fattat ett formellt beslut

om att inte verkställa några beslut om insatser vid tillfällig vistelse. Beslutet skiljer sig alltså från det nu aktuella ärendet, som handlar om hur nämnden hanterade verkställigheten av ett beslut om insatser i ett enskilt ärende.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att det inte var möjligt att verkställa de insatser som AA:s make var i behov av. Det skulle ha gått åt två årsarbetskrafter för att verkställa de beviljade insatserna i fritidshuset, exklusive besvarande av larm, och det gick inte att rekrytera tillräckligt med personal för att tillgodose behoven.

Jag har förståelse för att det kan vara svårt att rekrytera tillräckligt med personal för att kunna verkställa beslut om bl.a. hemtjänst för tillfälliga vistelser i en kommun, särskilt under semesterperioder och när det handlar om omfattande insatser. Vistelsekommunen är dock enligt lag skyldig att verkställa bosättningskommunens beslut, och det är inte vistelsekommunens uppgift att göra en egen bedömning av om det är rimligt eller inte. Nämnden hade i det här fallet visserligen vidtagit flera åtgärder för att komma tillrätta med sina problem med kompetensförsörjningen utan att lyckas, men den omständigheten påverkar inte AA:s makes rätt att få beviljade insatser verkställda.

Av utredningen framgår även att nämnden vidtog andra åtgärder med anledning av beslutet. AA:s make erbjöds bl.a. trygghetsboende med hemtjänst, vilket han dock inte var intresserad av. Av förarbetena till bestämmelsen om vistelsekommunens skyldighet att verkställa bosättningskommunens beslut framgår bl.a. att bestämmelsen syftar till att underlätta för äldre med fritidshus i en annan kommun än bosättningskommunen (se prop. 2010/11:49 s. 48). Det är således inte avsikten att ett beslut som ska möjliggöra för den enskilde att vistas i sitt fritidshus, ska kunna verkställas genom att han eller hon får vistas i ett annat boende med bemanning i den kommun där fritidshuset ligger. I underlaget från Östermalms stadsdelsförvaltning är det också tydligt att beslutet avsåg insatser i fritidshuset. Nämnden kan därför inte anses ha verkställt stadsdelsnämndens beslut genom att tillhandahålla en plats i ett trygghetsboende. Jag konstaterar sammantaget att nämnden förtjänar kritik för att inte ha verkställt beslutet från Östermalms stadsdelsnämnd.

Av utredningen framgår vidare att nämnden tog fram ett skriftligt avtal, ”Överenskommelse angående tillfällig vistelse”, som AA skrev under enligt fullmakt för sin make. Jag har tagit del av denna handling. Utifrån hur skrivelsen är formulerad kan det framstå som att AA:s make frivilligt avsåg sig insatser under större delen av den period som beslutet från Östermalms stadsdelsnämnd gällde. AA har uppgett att hon blev tvingad att skriva under handlingen, vilket nämnden har tillbakavisat.

Den enskilde kan givetvis självmant avstå från beviljade insatser, även om utredningen i det här fallet inte ger stöd för att det skulle ha varit AA:s makes önskemål att begränsa tiden för de insatser som han hade beviljats. Nämndens avsikt med avtalet tycks närmast ha varit att ändra och begränsa beslutets giltighetstid. Som nämnts ovan ska vistelsekommunen endast verkställa bosättningskommunens beslut. Vistelsekommunen har inte rätt att ändra en beviljad insats. Om det fanns anledning att ta ställning till om tiden för AA:s makes insatser skulle ändras, hade det alltså varit en fråga för Östermalms stadsdelsnämnd.

Jag vill också klargöra följande. Att bevilja, ändra eller på annat sätt bestämma om en insats till en enskild enligt socialtjänstlagen är en offentligrättslig handling som en socialnämnd ska pröva och ta ställning till genom beslut. Det ska inte ske genom skriftliga avtal eller andra överenskommelser med den enskilde.

Nämnden förtjänar kritik även för överenskommelsen med AA:s make.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Kraven på service och tillgänglighet uppfylldes inte när två personer endast tilläts ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd

(Dnr 5245-2023)

Beslutet i korthet: En enhet vid socialtjänsten i Skellefteå kommun meddelade brevledes två personer som hade ansökt om försörjningsstöd att kontakten med enheten under handläggningen endast fick ske skriftligt. Som skäl för det angavs att anhöriga till personerna hade hotat och trakasserat anställda vid socialtjänsten.

JO kommer i beslutet fram till att en sådan kategorisk begränsning av kontaktmöjligheterna för enskilda inte är förenlig med förvaltningslagens bestämmelser om service och tillgänglighet och den enskilde partens rätt att i vissa fall få lämna uppgifter muntligt i ett ärende. Socialnämnden får därför kritik för beskedet om att endast tillåta skriftliga kontakter under handläggningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Skellefteå kommun och framförde bl.a. följande. Under handläggningen av BB:s och CC:s ärenden om försörjningsstöd meddelade socialtjänsten att alla kontakter med dem skulle ske skriftligen. De berövades sin rätt till muntlig kontakt, trots att de har svårt med det svenska språket och har vissa läs- och skrivsvårigheter.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in vissa handlingar från socialtjänsten, däribland ett brev som två enhetschefer vid Enhet försörjningsstöd vid socialkontoret skickade till BB och CC den 31 maj 2023. Av brevet framgick bl.a. följande.

Vi har beslutat att era kommande ansökningar om försörjningsstöd ska handläggas i arbetsgruppen [...]. Ni har alltså inte längre en egen socialsekreterare.

Anledningen är att era närstående har uttryckt allvarliga återkommande hot och trakasserier i kontakten med socialtjänsten [...].

Vi accepterar inte att våra medarbetare behandlas illa i sin tjänsteutövning. När kontakten med oss bygger på hot och trakasserier kommer vi inte

att boka besök med er och vi kommer inte heller att prata med er i telefon [...].

Om ni har några frågor kring erat försörjningsstöd får ni skriva ner dem och skicka dem till..., och vi ser sedan till att ni får skriftliga svar.

Om ni inte är nöjd med besluten om försörjningsstöd får ni överklaga dem till Förvaltningsrätten. Vi kommer inte att diskutera våran handläggning eller beslut med er, varken via mail, telefon eller i personliga möten.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Skellefteå kommun skulle yttra sig över det som anmälaren framförde om rätten att kommunicera med socialtjänsten. Myndigheten skulle också besvara vissa frågor.

Nämnden yttrade bl.a. följande. Begränsningen var nödvändig för att säkerställa enhetens arbetsmiljö och för att minimera risken för otillåten påverkan. Kraven på service och tillgänglighet uppfylldes genom att ett brev med begäran om kompletteringar skickades till BB och CC samt till deras son efter deras önskemål. De fick också information om vart de kunde vända sig vid eventuella frågor. De kunde alltså ta till vara sina intressen. Begränsningarna togs bort den 29 juni 2023.

AA fick möjlighet att kommentera nämndens yttrande.

I ett beslut den 29 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

JO:s granskning

Det här beslutet handlar om det besked som socialtjänsten lämnade till BB och CC om att endast tillåta skriftliga kontakter under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd. De frågor som min granskning gäller är om det beskedet står i strid med kraven på service och tillgänglighet och den enskildes rätt att i vissa fall få lämna uppgifter muntligt i ett ärende.

Rättsliga utgångspunkter

Förvaltningslagen (2017:900), FL, innehåller bestämmelser om god förvaltning som gäller generellt i myndigheternas verksamhet, och som bl.a. ställer krav på service och tillgänglighet. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla, och den enskilde ska få sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet, och den ska ges utan dröjsmål. En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. (Se 6 och 7 §§ FL.)

Förvaltningslagen föreskriver inte exakt vad som krävs när det gäller tillgänglighet, t.ex. om, och i så fall i vilken utsträckning, myndigheter ska ta emot telefonsamtal och besök. Det finns inte heller någon närmare reglering av vad kravet på service innebär. Det är i stället upp till varje myndighet att avgöra hur den ska efterleva kraven. Det övergripande syftet med förvaltningslagen är dock att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheter och enskilda ska se ut. En modern förvaltning ska präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop.

2016/17:180 s. 20 f.). Det är alltså utifrån dessa utgångspunkter som en myndighet bestämmer hur och när den ska vara tillgänglig för allmänheten och vilken service som ska ges.

I förvaltningslagen regleras också vissa allmänna krav och utgångspunkter som gäller för myndigheternas ärendehandläggning, bl.a. att handläggningen ska vara skriftlig. En myndighet får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. (Se 9 § andra stycket FL.) Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Det är myndigheten som bestämmer hur detta ska ske. (Se 24 § FL.)

Beskedet om att endast tillåta skriftliga kontakter

Av utredningen framgår att BB och CC hade ansökt om försörjningsstöd från Skellefteå kommun under vintern och våren 2023, och att socialtjänsten vid flera tillfällen begärde kompletteringar för att kunna ta ställning till deras ansökningar. Det framgår vidare att anhöriga till BB och CC upprepade gånger ringde till socialtjänsten med frågor om och synpunkter på kompletteringarna och handläggningen i övrigt, och att det i slutet av maj 2023 framfördes hot. Den 31 maj 2023 meddelade socialtjänsten i ett brev till BB och CC att alla kontakter med den handläggande biståndsenheten skulle ske skriftligt. Som skäl angavs att närstående till BB och CC hade framfört hot och trakasserier mot socialtjänsthandläggare per telefon.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag har förståelse för den situation som socialtjänsten i det här fallet befann sig i. Hot, trakasserier och annan otillåten påverkan mot socialtjänsten är naturligtvis helt oacceptabelt. Med det sagt vill jag understryka att det ställs höga krav på alla myndigheter att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de, utan att begränsa rättigheter och skyldigheter som följer t.ex. av förvaltningslagen, kan ta hand om också mycket utmanande situationer som kan uppstå.

I det här fallet hanterades den allvarliga situationen på så sätt att BB och CC endast tilläts att ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av ärendena. Att kategoriskt begränsa enskildas kontaktmöjligheter på det sättet kan enligt min uppfattning inte anses vara förenligt med de krav på service och tillgänglighet som ställs för att förvaltningen ska vara god. Det gäller oaktat de speciella och allvarliga omständigheter som rådde i det här fallet, där anhöriga hade uttalat hot mot socialtjänsthandläggare per telefon.

Därutöver medförde beskedet att BB och CC inte fick möjlighet att lämna uppgifter muntligt i sina ärenden. Enligt 24 § FL är det endast när det framstår som obehövligt som en myndighet kan neka en part att lämna uppgifter muntligt. I det här fallet motiverades begränsningen till skriftlighet enbart av de anhörigas olämpliga beteende. Enligt min mening stred beskedet därför även mot den nu aktuella bestämmelsen i förvaltningslagen.

En viktig utgångspunkt är att förvaltningslagen ytterst syftar till att säkerställa enskildas möjligheter att ta till vara sina intressen. Det är därför inte acceptabelt att beskedet om skriftlighet lämnades till BB och CC. Jag ser med allvar på det som har hänt och nämnden förtjänar därför kritik för det.

Nämndens yttrande till JO

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär (13 kap. 6 § regeringsformen).

När JO begär ett yttrande från en myndighet, förutsätter JO att det är myndigheten som svarar på remissen och inte t.ex. en anställd tjänsteman eller en enskild ledamot i en nämnd, såvida inte den som svarar har delegation att fatta ett sådant beslut. I det här fallet svarade först en tjänsteman på remissen och sedan en förtroendevald i nämnden innan JO fick ett yttrande som var beslutat i behörig ordning. Jag är kritisk mot detta, och jag förutsätter att nämnden omedelbart ser över sina rutiner för att säkerställa att yttranden som lämnas till JO har beslutats på rätt sätt i fortsättningen.

Avslutande anmärkningar

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs

(Dnr 1469-2023)

Beslutet i korthet: JO har under flera år uppmärksammat att Statens institutionsstyrelse (SiS) använder en metod som innebär att myndigheten låter intagna, som är föremål för ett beslut om vård i enskildhet, vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs. Metoden, som i det här beslutet benämns utslussning, kan t.ex. innebära att en intagen dagligen och mellan vissa klockslag vistas med andra intagna på en avdelning eller följer med på en dagsutflykt tillsammans med andra som vårdas vid hemmet. Utslussning skiljer sig åt i omfattning och sätt mellan de olika hemmen men tillämpas såväl inom SiS ungdomsvård som inom SiS missbruksvård.

I beslutet uttalar sig JO om huruvida det finns rättsliga förutsättningar för SiS att slussa ut intagna från vård i enskildhet utan att beslutet först upphävs. JO konstaterar att ett beslut om vård i enskildhet fattas för att den intagne behöver hindras från att träffa andra som vårdas vid hemmet. JO:s slutsats är att en åtgärd som innebär att den intagne återgår till att vårdas tillsammans med andra intagna inte är tillåten om inte beslutet om vård i enskildhet först upphävs. JO bedömer alltså att SiS saknar lagstöd för den metod som myndigheten har skapat och som i beslutet benämns utslussning från vård i enskildhet.

JO skickar en kopia av beslutet till regeringen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Bakgrunden till mitt initiativ

Jag har under flera år följt hur Statens institutionsstyrelse (SiS) använder den särskilda befogenheten vård i enskildhet i sin verksamhet. Ett beslut om den tvångsåtgärden är i vissa situationer ett nödvändigt steg för att den enskilde ska kunna få den vård som han eller hon behöver. Den innebär i korthet att en intagen på t.ex. ett särskilt ungdomshem får hindras från att träffa andra som vårdas där, om det krävs med hänsyn till hans eller hennes speciella behov av vård eller säkerhet eller säkerheten vid hemmet. Ett beslut om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande. Beslutet ska alltid omprövas inom sju dagar från den senaste prövningen.

Jag har vid olika tillfällen när jag har besökt SiS särskilda ungdomshem uppmärksammat att de tillfälligt slussar ut barn och unga som vårdas i enskildhet på en avdelning utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs. Jag har kunnat konstatera att tillämpningen skiljer sig åt mellan de olika ungdomshemmen och att utslussning förekommer i olika omfattning på hemmen. Under hösten 2022 granskade jag hur de särskilda ungdomshemmen Hässleholm och Johannisberg tillämpade bl.a. bestämmelserna om vård i enskildhet.⁴⁰ Jag noterade då att det i ett beslut om vård i enskildhet hade angetts att utslussning enbart skulle pågå mellan vissa klockslag och att den unge under övrig tid skulle vistas i enskildhet. Det förekom också att den som vårdades i enskildhet slussades ut till avdelningen genom att delta i gemensamma måltider och lektioner i skolan samt att vistelsen tillsammans med andra intagna var villkorad bl.a. genom krav på att den unge hade ett ”schyst” bemötande mot andra och respekterade rutiner och ordningsregler.

Företrädare för SiS har i samband med mina granskningar också redovisat olika svar på frågan om vilka lagliga förutsättningar som finns för utslussning under pågående vård i enskildhet.⁴¹

Mot den här bakgrunden beslutade jag den 20 februari 2023 att inom ramen för ett särskilt initiativ granska SiS utslussning av intagna från vård i enskildhet. Undersökningen har omfattat SiS samtliga LVM-hem och särskilda ungdomshem. I det här beslutet kommer jag att uttala mig om huruvida det finns lagligt stöd för de åtgärder som vidtas i form av utslussning, t.ex. att låta en intagen vistas tillsammans med andra intagna på prov, innan ett beslut om vård i enskildhet först upphävs.

Utredningen i det här initiativärendet

JO begärde att SiS skulle yttra sig och besvara vissa frågor. SiS skulle också ge in exempel på beslut, vårdplaner eller journalanteckningar där det framgick att en intagen slussats ut från vård i enskildhet.

SiS yttrade sig, och yttrandet finns tillgängligt i sin helhet hos JO.

⁴⁰ Se JO:s inspektionsprotokoll dnr O 18-2022 (det särskilda ungdomshemmet Hässleholm) och dnr O 19-2022 (det särskilda ungdomshemmet Johannisberg).

⁴¹ Se t.ex. JO:s inspektionsprotokoll dnr O 19-2022 (det särskilda ungdomshemmet Johannisberg), dnr O 5-2023 (det särskilda ungdomshemmet Nereby) och O 18-2023 (det särskilda ungdomshemmet Brättegården).

I det följande kommer jag att i anslutning till mina uttalanden redovisa delar av SiS yttrande. Bestämmelserna om vård i enskildhet har på ett generellt plan samma utformning i LVU, LSU och LVM.⁴² Mina uttalanden har därför betydelse för den verksamhet som SiS bedriver såväl vid de särskilda ungdomshemmen som vid LVM-hemmen.

I beslutet kommer jag att använda begreppet utslussning för samtliga åtgärder och situationer då en intagen, som vårdas i enskildhet, under vissa tider eller tillfällen får vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs.⁴³

I ett beslut den 16 december 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En intagen⁴⁴ i ett särskilt ungdomshem eller i ett LVM-hem får, om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård eller säkerhet eller säkerheten vid hemmet, hindras från att träffa andra som vårdas där. Vård i enskildhet ska vara anpassad efter den intagnes individuella vårdbehov. En fråga om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövningen.⁴⁵

Vård i enskildhet är en tvångsåtgärd som endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas i stället.⁴⁶ Ett beslut om vård i enskildhet förutsätts således gälla under en relativt begränsad period och ska som utgångspunkt vara en tillfällig lösning. Innebörden av det är att en tvångsåtgärd ska ställas i relation till de olägenheter som ingripandet innebär för den enskilde i fråga om bl.a. dennes självbestämmanderätt och integritet. Insatsen ska löpande utvärderas i syfte att ge svar på frågan om den intagne kan få vård under mindre ingripande

⁴² Se 15 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, 14 a § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU, och 34 a § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

⁴³ SiS har i sitt yttrande uppgett att begreppet utslussning inte är ett allmänt vedertaget begrepp inom myndigheten men att det på vissa hem har använts som en samlad beteckning för den situation då en intagen, inom ramen för vård i enskildhet, träffar andra intagna på avdelningen samt deltar i aktiviteter tillsammans med andra intagna som ett led i arbetet med att kunna avsluta vården i enskildhet. Enligt SiS benämner de flesta hem sådana åtgärder som vidtas vid utslussning som ”social färdighetsträning” och det är även det begreppet som SiS använder i sitt yttrande.

⁴⁴ Benämningen skiljer sig något åt i de tre lagarna och i detta beslut anges därför den gemensamma beteckningen ”intagen”. I 15 d § LVU anges ”den unge”, i 14 a § LSU ”den dömd” och i 34 a § LVM ”den intagne”.

⁴⁵ Se 15 d § LVU, 14 a § LSU och 34 a § LVM.

⁴⁶ Se 20 a § LVU, 18 b § LSU och 36 a § LVM. Ordalydelsen skiljer sig något åt i de tre lagarna. I 20 a § LVU anges: ”Särskilda befogenheter enligt... 15 d §... får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas”. I 18 b § LSU anges: ”En kontroll- eller tvångsåtgärd enligt denna lag får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden”. I 36 a § LVM anges: ”Tvångsåtgärder enligt 32–35 §§ får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, skall de användas”.

former och därmed återgå till att vårdas tillsammans med andra intagna.⁴⁷ Vården i enskildhet ska i så fall upphöra.

SiS beslut som gäller vård i enskildhet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁸

Bakgrunden till bestämmelserna om vård i enskildhet är att JO i ett ärende granskade ett ungdomshem där ungdomar i två fall hade hållits inlåsta tillsammans med enbart personal. JO konstaterade att ungdomarna i praktiken hade hindrats från att fritt umgås med andra intagna och att det inte var fråga om en tillfällig åtgärd som hade föranletts uteslutande av praktiska omständigheter. Enligt JO hade ungdomarna varit föremål för avskiljande trots att det inte fanns lagstöd för det.⁴⁹

Efter JO:s beslut såg SiS ett fortsatt behov av att i vissa speciella situationer kunna ge en intagen vård under förhållanden som innebar att hans eller hennes kontakter med andra intagna begränsades utan att det för den sakens skull fanns skäl för avskiljande. I juni 2002 föreslog därför myndigheten i en skrivelse till regeringen att det i LVU, LSU och LVM skulle införas regler som gjorde det möjligt att, om det var särskilt påkallat med hänsyn till den intagnes behandling, säkerhet eller övriga intagnas säkerhet, vårda en intagen under förhållanden som innebar att han eller hon förhindrades att träffa andra intagna förutsatt att den intagne inte hölls inlåst ensam. Begreppet avskiljande skulle reserveras för sådana situationer då en intagen vårdades inlåst ensam.⁵⁰

Regeringen föreslog att bestämmelserna om vård i enskildhet skulle genomföras och anförde i propositionen bl.a. följande. En del klienter inom SiS kan inte, i vart fall inte utan avbrott, vistas i grupp och det förekommer fall, särskilt inom ungdomsvården, där intagna under perioder över huvud taget inte kan vistas tillsammans med andra intagna. Åtgärden anses nödvändig för att förhindra att den intagne själv eller andra intagna kommer till skada men också av vårdskäl. Även rena vårdskäl kan tala för att en intagen under en begränsad tid ska få vistas enbart tillsammans med personal. Det kan t.ex. handla om klienter som av behandlingsskäl måste knyta an till personalen innan han eller hon förmår att vara tillsammans med andra intagna. Vidare kan det röra sig om narkotikapåverkade klienter som i ett inledningsskede, ofta i samband med avgiftning, inte bör vistas tillsammans med andra intagna men där det inte finns förutsättningar för avskiljande. De föreslagna bestämmelserna om vård i enskildhet ska skilja sig mot avskiljande på avgörande punkter. För det första ska vård i enskildhet svara mot ett väl definierat vårdbehov hos den enskilde klienten och, för det andra, inte uppträda akut utan kunna förutses. Vård i enskildhet ska också innebära att den intagne ständigt vistas med personal.⁵¹

⁴⁷ Se 20 a § LVU, 18 b § LSU och 36 a § LVM samt JO:s beslut den 21 november 2022, dnr 2802-2020.

⁴⁸ Se 42 § LVU, 23 § LSU och 44 § LVM.

⁴⁹ Se JO 2002/03 s. 222, dnr 1036-2000.

⁵⁰ Se SiS skrivelse Begreppet vård i avskildhet vid vård i särskilda ungdomshem och LVM-hem. Behov av lagändring med anledning av ett JO-beslut (SiS dnr 101-565-2002 och regeringens dnr S2002/5228/ST).

⁵¹ Se prop. 2002/03:53 s. 97 f.

Frågan om en intagen kan vårdas tillsammans med andra intagna, t.ex. genom olika former av utslussningsåtgärder, utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs, berördes inte i propositionen.

För att förtydliga att vården i enskildhet ska ha ett tydligt syfte och innehåll lades ett nytt stycke in i respektive bestämmelse om att vård i enskildhet ska vara anpassad efter den intagnes individuella vårdbehov. Det framgår inte av förarbetena till den ändringen av bestämmelserna hur det är tänkt att vården i enskildhet ska utformas och om sådan vård kan förenas med vistelse tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs.⁵²

Bedömning

SiS utslussning från vård i enskildhet

SiS har i sitt yttrande till JO redovisat hur utslussning från vård i enskildhet kan gå till. Enligt SiS uppfattning är utslussning en åtgärd som sker inom ramen för vård i enskildhet och som praktiskt taget innebär att ett beslut om det verkställs. Åtgärden kan i vissa fall medföra att den intagne vårdas såväl enskilt som tillsammans med andra intagna under en och samma dag utan att myndighetens beslut om vård i enskildhet först upphävs. En intagen som vårdas i enskildhet kan också delta i skolgång och behandlingsaktiviteter tillsammans med andra intagna. Enligt SiS varierar förekomsten av utslussningsåtgärderna över tid och beroende på de intagnas vårdbehov. I de fall då en enskild bedöms ha behov av utslussning påbörjas aktiviteterna så snart det är möjligt och t.ex. när en intagen har nya färdigheter som han eller hon kan öva på i grupp. I regel gör SiS en planering för återgång till gemenskap tillsammans med den intagne och återgången inleds exempelvis med att han eller hon ska äta middag på avdelningen eller delta i en fysisk aktivitet.

Utslussning är enligt SiS mer vanligt förekommande inom ungdomsvården än missbruksvården. I sitt yttrande har SiS bedömt att det beror på att de som är intagna med stöd av LVM i större utsträckning vårdas i enskildhet på grund av säkerhetsskäl eller andra anledningar av mer tillfällig natur, t.ex. alkohol- eller drogpåverkan. Enligt SiS kan utslussning från vård i enskildhet i större utsträckning vara motiverad som metod i de hem som exempelvis vårdar en målgrupp med självskadeproblematik eller stora sociala svårigheter i kombination med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa.

SiS har i sitt yttrande redovisat att de flesta hem har tillämpat utslussning inom ramen för vård i enskildhet under de senaste fem till tio åren. Några hem har dock tillämpat utslussning under en längre tid än så. Metoden kan därför sägas vara vedertagen på myndigheten. Det har i vart fall inte framkommit att den är ifrågasatt av hemmen.

⁵² Se 15 d § andra stycket LVU, 14 § andra stycket LSU, 34 a § andra stycket LVM och prop. 2017/18:169 s. 73 f.

Av några av de beslut och journaler som SiS har lämnat in till JO som exempel på ärenden där en intagen har slussats ut från vård i enskildhet framgår bl.a. följande.⁵³

I ett ärende fick en flicka vistas på avdelningen enligt ett kontrakt som hon skulle följa. Efter en period utökades tiden på avdelningen på så sätt att flickan bl.a. fick vara där under hela dagar och även kvällstid. Utslussningen avbröts efter några dagar på grund av att flickan hade uppträtt våldsamt. Efter en tid återupptogs utslussningen och avdelningstiden utökades därefter vid några tillfällen. En annan flicka skulle påbörja en utslussning med möjlighet att vistas på avdelningen mellan kl.10.00 och kl.15.00 enligt ett kontrakt som hon skulle följa. Tiden utökades efter drygt en vecka till att flickan fick vistas på avdelningen mellan kl. 09.30 och kl.17.30 varje dag. Efter en tid behövde flickan åter vårdas i enskildhet utan tid på avdelningen eftersom hon hade varit utagerande och inte följt kontraktet. Flickan återgick därefter till att vistas på avdelningen under vissa tider. Under vården i enskildhet deltog hon i utflykter tillsammans med andra intagna och besökte då bl.a. en nöjespark. I två av de ärenden som SiS lämnade in som exempel till JO hade flickorna vårdats i enskildhet med utslussning i ungefär tre månader.

SiS har i sitt yttrande till JO redovisat att det finns flera fördelar med utslussning. Myndigheten har t.ex. angett att åtgärden ger den intagne möjlighet att successivt pröva en miljö som han eller hon tidigare inte har klarat av, och att den intagne kan träna på det sociala samspelet. Jag har inte anledning att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet, men det är enligt min mening inte givet att alla intagna som är föremål för utslussning ser fördelar med metoden. I vissa fall, som i exemplen ovan, har SiS ålagt den intagne att följa ett visst kontrakt som har styrt utslussningen, och det har även förekommit att SiS har satt upp villkor som den intagne måste leva upp till för att få vistas tillsammans med andra intagna. Sådana åtgärder riskerar att uppfattas som att ansvaret för vården helt ligger på den intagne, vilket givetvis inte är ett krav som SiS kan ställa. Det kan därtill inte uteslutas att utslussningen leder till att intagna vårdas i enskildhet under längre tid än vad som annars hade varit nödvändigt därför att utslussningen kanske inte leder till det avsedda resultatet. Min uppfattning är vidare att SiS synes ha godtagit utslussning som metod utan att först reflektera över om åtgärden verkligen kan sägas ha till enda uppgift att verkställa ett beslut om vård i enskildhet. Det är inte främmande för mig att se utslussning som en av SiS skapad vårdmetod vid sidan av den särskilda befogenheten vård i enskildhet.

Utifrån det synsätt som SiS har på utslussning vill jag även tillägga att vård i enskildhet, som jag har redovisat ovan, endast får användas om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med den. Innebörden av detta är att vården i enskildhet ska ställas i relation till de olägenheter som ingripandet innebär för den intagne ifråga om bl.a. hans eller hennes självbestämmande och integritet. Det betyder att tvångsåtgärden ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna

⁵³ Se även JO:s inspektionsprotokoll dnr O 18-2022 (det särskilda ungdomshemmet Hässleholm) i vilket det finns flera exempel redovisade på hur SiS där har använt utslussning som metod, se särskilt s. 6, 14 och 15.

med åtgärden och den nytta som åtgärden kan ha för den intagne.⁵⁴ Enligt min uppfattning kan det ifrågasättas om inte de lättnader i vården i enskildhet som utslussningen de facto måste anses medföra, egentligen innebär att beslutet om vård i enskildhet är en allt för ingripande åtgärd i det enskilda fallet. En konsekvens av det är i så fall att SiS skulle sakna rättsliga förutsättningar för att fatta ett beslut om vård i enskildhet. Mot SiS resonemang kan invändas att proportionalitetsprincipen snarast utgör ett hinder mot vård i enskildhet när utslussning används som metod, men också ger ett skydd för den enskilde mot att den metoden används på det sätt som sker nu.

Med detta sagt övergår jag till att redogöra för hur jag ser på de rättsliga förutsättningarna för SiS att på det sätt som sker använda utslussning som metod.

Det saknas lagligt stöd för SiS att låta intagna vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Principen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Förvaltningen ska vara normbunden och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och gäller för all verksamhet hos en myndighet, dvs. för såväl handläggning och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande.⁵⁵

Som nämnts har SiS i sitt yttrande till JO uppgett att samtliga aktiviteter som en intagen får delta i under pågående vård i enskildhet är en del av behandlingen och en del av verkställigheten av beslutet. Enligt SiS ger regleringen om vård i enskildhet stöd för att låta styrda aktiviteter i grupp utgöra en del av den behandling som bedrivs inom vårdformen, under förutsättning att de rättsliga förutsättningarna för den är uppfyllda.

Som bestämmelserna om vård i enskildhet är utformade i LVU, LSU och LVM ges SiS förutsättningar att under en begränsad tid placera en intagen så att han eller hon *hindras* från att träffa andra intagna. Det förhållandet att vårdformen benämns *vård i enskildhet* kan enligt min mening inte förstås på annat sätt än att det är just möjligheten till vård utan kontakt med andra intagna som avses. Den förståelsen av regleringen motsägs i vart fall inte av bestämmelsernas ordalydelse. Det var också sådan vård som motiverade att bestämmelserna infördes. I förarbetena till bestämmelserna har lagstiftaren samtidigt uttalat att vårdformen gör det möjligt att vårda en intagen under förhållanden som innebär att han eller hon inte *fritt* får umgås med andra intagna. Lagtexten är dock inte formulerad på det sättet, och i förarbetena har lagstiftaren framhållit att vård i enskildhet innebär att den intagne under en begränsad tid ska få vistas *enbart* tillsammans med personal.⁵⁶

⁵⁴ Prop. 2004/05:123 s. 59 f.

⁵⁵ Prop. 2016/17:180 s. 57 f.

⁵⁶ Prop. 2002/03:53 s. 97 f.

Utslussningen innebär att SiS i olika omfattning låter en intagen vistas tillsammans med andra intagna trots att det samtidigt finns ett beslut med innebörden att den intagnes vårdbehov eller säkerhetsskäl kräver att han eller hon hindras just från att träffa andra intagna. Min slutsats är att det med hänsyn till bestämmelsernas utformning och hur den särskilda befogenheten beskrivs i förarbetena inte finns utrymme för SiS att vidta sådana åtgärder utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs.

Jag vill vidare framhålla att det kan sättas ifråga om inte redan åtgärden att låta den intagne vistas tillsammans med andra intagna, t.ex. genom att gå ut på avdelningen, medför att beslutet om vård i enskildhet de facto upphävs. Det eftersom beslutet i sig förutsätter att den intagne hindras från att träffa andra som vårdas vid hemmet och att hindret upphör genom utslussningen.

Min slutsats är mot bakgrund av det ovan anförda att en åtgärd som innebär att den intagne återgår till att vårdas tillsammans med andra intagna inte är tillåten om inte beslutet om vård i enskildhet först upphävs. Jag bedömer alltså att SiS saknar lagstöd för den metod som myndigheten har skapat och som i det här beslutet benämns utslussning från vård i enskildhet.

I SiS förslag om lagändring, som jag har redovisat ovan, anförde myndigheten att de intagna som under en period vårdas i enskildhet i möjligaste mån skulle få delta i de dagliga aktiviteter som förekommer och detta tillsammans med övriga klienter.⁵⁷ Även jag har tidigare uttalat att personalen vid ett hem ska se till att en intagen som vårdas i enskildhet i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt ges tillfälle att vistas tillsammans med andra som vårdas vid hemmet, t.ex. genom att delta i de gemensamma aktiviteter som ordnas.⁵⁸ Det beslutet rörde emellertid en mycket allvarlig situation inom ett av SiS särskilda ungdomshem där en flicka som hade vårdats i enskildhet i nästan åtta månader i sträck tog sitt liv. Det jag uttalade mig om i det beslutet rörde frågor om huruvida SiS brustit i sin uppsikt över flickan och om hemmet åsidosatt bestämmelserna om vård i enskildhet genom att lämna henne ensam i den del av hemmet där hon var placerad. Jag vill i det sammanhang som nu är aktuellt understryka att de uttalanden som jag gjorde i det beslutet handlade om hur SiS borde ha agerat i den mycket speciella situationen som jag då granskade. Det var alltså fråga om att SiS hade behövt överväga åtgärder föranledda av helt andra omständigheter än de förhållanden som jag har förstått finns när SiS i det enskilda fallet använder utslussning som metod.

Det är naturligtvis av yttersta vikt att SiS motverkar risken för att den som vårdas i enskildhet isolerar sig. Det innebär bl.a. att SiS personal kan behöva frångå den enskildes önskemål om att bli lämnad i fred och att motivera honom eller henne till att ha kontakt med andra och skapa förutsättningar för det. För att det ska finnas förutsättningar för att återigen vårdas tillsammans med andra intagna måste dock SiS bedöma att det är möjligt, dvs. att det inte längre finns behov av att hindra den intagne från att träffa andra intagna. Beslutet om vård i enskildhet ska i en sådan situation upphävas. Om SiS därefter bedömer att

⁵⁷ Se SiS skrivelse Begreppet vård i avskildhet vid vård i särskilda ungdomshem och LVM-hem. Behov av lagändring med anledning av ett JO-beslut, s. 9.

⁵⁸ JO 2019/20 s. 502, dnr 5302-2017.

omständigheterna kräver att den intagne ånyo måste hindras från att träffa andra som vårdas vid hemmet och de formella förutsättningarna för det är uppfyllda får myndigheten fatta ett nytt beslut om den saken. I det här sammanhanget måste jag också påminna om att utgångspunkten för ett beslut om vård i enskildhet alltid är att vården ska bedrivas så att den intagne så snart det är möjligt kan återgå till att vårdas tillsammans med andra intagna. I SiS ansvar ingår därför att kontinuerligt överväga om vården i enskildhet behövs.⁵⁹

Avslutning

Jag har i det här beslutet kommit fram till att det inte finns lagligt stöd för SiS att inom ramen för vård i enskildhet låta intagna vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om den särskilda befogenheten först upphävs. SiS ståndpunkt är att utslussningen i vissa fall kan underlätta för en intagen att vänja sig vid att träffa andra och att det kan medföra en lättnad i det tvång som ett beslut om vård i enskildhet innebär för den enskilde. Jag har inte någon anledning att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet och det är naturligtvis angeläget att motverka risken för isolering och att motivera intagna att kunna återgå till att vårdas tillsammans med andra intagna. Huruvida vårdformen vård i enskildhet också bör kunna innebära att en intagen i viss utsträckning och på visst sätt tillåts att vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs, eller om det behövs någon annan åtgärd för att tillgodose det behov som SiS anser finns i det här sammanhanget, kräver noggranna överväganden som ligger utanför min granskning i det här ärendet. Jag finner däremot skäl att skicka en kopia av det här beslutet till regeringen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg.

Uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge

(Dnr 1908-2023)

Beslutet i korthet: Sedan den 1 juli 2022 finns det bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som innebär att en socialnämnd, inför ett umgänge, om det finns anledning till det, ska kontrollera om en vårdnadshavare eller förälder är eller har varit påverkad av t.ex. narkotika eller alkoholhaltiga drycker. Socialnämnden får då besluta att vårdnadshavaren eller föräldern ska uppmanas att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov (beslut om provtagning).

I det här beslutet uttalar sig JO om sin syn på vissa frågor som har uppkommit med anledning av de nya bestämmelserna. Socialnämnden i det här

⁵⁹ Se 15 d § LVU, 14 a § LSU och 34 a § LVM men också t.ex. JO:s beslut den 21 november 2022, dnr 2802-2020 och JO:s inspektionsprotokoll dnr O 20-2023 (det särskilda ungdomshemmet Rebecka).

fallet har enligt JO brustit på flera sätt i sin handläggning av frågan om provtagning och den förtjänar kritik för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Burlövs kommun, och hon förde fram bl.a. följande:

Hennes barn är placerade med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Socialtjänsten har bestämt att hon ska lämna utandningsprov tio minuter före varje umgängestillfälle som hon har med barnen. Beslutet är grundat på felaktiga påståenden om henne och det saknas lagstöd för det beslutet.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Burlövs kommun skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Nämnden skulle också besvara vissa särskilt angivna frågor.

Nämnden redogjorde för sin handläggning av ärendet och förde därutöver fram bl.a. följande:

Hur förhåller sig det nämnda beslutet till bestämmelserna i 32a § och 32 c § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som trädde i kraft den 1 juli 2022?

Beslutet är fattat enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen. Beslutet är fattat utifrån barnets bästa och i syfte att säkerställa att umgänget med vårdnadshavare sker under säkra förhållanden.

— — —

Beslut om utandningsprov fattades 2022-07-08 enligt 4 Kap 1 § Socialtjänstlagen. Av beslutet framgår att insatsen kommer att pågå inledningsvis i 6 månader från och med 2022-07-12 och kommer följas upp och omprövas. Motivering till beslutet lyder "Socialtjänsten behöver tillförsäkra att umgänge med barnen sker på ett tryggt och säkert sätt, vari mamma samtyckt till att lämna utandningsprov dagen för då umgängen ska ske".

Ansvariga tjänstepersoner framför att det har funnits kännedom om de nya bestämmelserna i LVU men att moderns samtycke och samarbete kring utandningsprov bidragit till bedömningen att beslutet kunde fattas enligt Socialtjänstlagen.

Dokumentationen i journalerna visar inte på ett ifrågasättande till utandningsprov från moderns sida. De gånger som modern har ställt frågor kring utandningsprov har handlat om att få syftet förklarat. Modern har inte uttryckt att hon inte vill lämna ett utandningsprov. Av dokumentationen framgår också att ansvariga socialsekreterare förklarat vid varje tillfälle att syftet med utandningsprovet är att fortsätta säkerställa nykterhet inför varje umgänge.

Socialnämnden har i efterhand resonerat kring att beslutet borde ha fattats enligt nya bestämmelser 32a § och 32 c § LVU. Denna lärdom tar Socialnämnden till sig och vidtar åtgärder med omedelbar verkan. Socialnämndens delegationsordning kommer att revideras 2023-06-01 och de nya bestämmelserna tillförs. Samtliga socialsekreterare som arbetar med barnavårdsärenden har redan erhållit information om de nya bestämmelserna

och implementering av den reviderade delegationsordningen kommer att ske snarast, direkt efter att beslut fattas 2023-06-01.

Hur förhåller sig det aktuella beslutet till förvaltningslagens (2017:900) krav på bl.a. motivering, särskilt i relation till bestämmelserna i 32 a § och 32 c § LVU?

Förvaltningslagen ställer krav på bland annat motivering, underrättelse om innehållet i beslut, kommunikation mm. Det aktuella beslutet innehåller en motivering som lyder:

"Socialtjänsten behöver tillförsäkra att umgänge med barnen sker på ett tryggt och säkert sätt, vari mamman samtyckt till att lämna utandningsprov dagen för då umgänge ska ske".

Innan beslutet fattades har modern vid två tillfällen underrättats om förutsättningar för umgänget samt delgetts umgängesplaneringen där det framgår att utandningsprov behöver genomföras inför varje umgänge.

Socialnämndens bedömning är att förvaltningslagens krav på motivering, underrättelse och kommunikation är uppfyllda.

Beslutet om utandningsprov är fattat enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen och med samtycke från modern. I samband med granskningen av ärendet har Socialnämnden uppmärksammat att beslutet om utandningsprov borde ha fattats enligt nya bestämmelser i 32 a § och 32 c § LVU. Denna lärdom tar Socialnämnden till sig och vidtar åtgärder med omedelbar verkan.

Med beaktande av den information som framkommit i barnutredningen bedömer Socialnämnden att det har funnits fog för att fatta beslut om utandningsprov oaktat lagrum.

Det nämnda beslutet är fattat av en tjänsteman. Var tjänstemannen behörig att fatta det aktuella beslutet?

Beslutet om utandningsprov är fattat enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen och är fattat enligt nämndens gällande delegationsordning.

Beslutet härledes till nämndens delegationsordning punkt 5.2 *Beslut om bistånd i form av övrig intern öppenvård* där det framgår att vid samtycke har socialsekreterare delegation att fatta beslut om insatsen.

Har nämnden inför sitt beslut samtalat med AA om innebörden av beslutet? Om ja, hur har det samtalet dokumenterats.

Socialnämndens bedömning är att samtal har förts med AA kring beslutet samt innebörden av beslutet.

Socialnämndens bedömning av det som kommit fram

När ett barn vårdas med stöd av LVU har Socialnämnden ett ansvar för att den ungas behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. Socialnämnden har ett stort ansvar att försäkra sig om att umgänget med vårdnadshavare sker under säkra och trygga förhållanden.

I aktuellt ärende bedömer Socialnämnden att det har funnits ett tydligt syfte och skäl till att modern uppmanats lämna utandningsprov.

I aktuellt ärende finns inga indikationer på att utandningsprovet skulle varit en påtvingad åtgärd. Vid tidpunkten för beslut om utandningsprov har det varit i samförstånd med modern och hennes frivillighet till detta. Socialnämnden har försökt tillmötesgå modern i hennes önskemål i de fall det har varit möjligt både vad gäller umgängesplaneringen och utandningsproverna.

— — —

I aktuellt ärende finns också ett beslut om umgängesbegränsning men Socialnämnden vill framhålla att det beslutet inte är relaterat till utandningsprov.

Vidare vill Socialnämnden framhålla att beslut om utandningsprov var en tidsbegränsad åtgärd för att säkerställa barnens trygghet inför umgänge. Utandningsproverna upphörde i december i samband med att barnen beviljades en annan placering.

Socialnämnden kan efter granskningen av ärendet inte konstatera några brister i handläggningen av ärendet. Den bristen som har identifierats och som kommer att åtgärdas handlar om vilka bestämmelser beslutet om utandningsprov fattas enligt. Socialnämnden vill ändå poängtera att utifrån moderns villighet till insatsen har bedömningen gjorts att det inte förelåg anledning att använda tvångslagstiftning till ett beslut om utandningsprov.

AA fick möjlighet att kommentera remissyttrandet.

I ett beslut den 22 januari 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

När ett barn har placerats utanför det egna hemmet med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att barnets behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses (14 § första stycket LVU). Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får socialnämnden besluta hur barnets umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas (14 § andra stycket 1 LVU). Vad som är bäst för barnet ska vara avgörande vid beslut enligt lagen (1 § femte stycket LVU).

Tidigare fanns det inga regler som gav socialnämnden rätt att fatta beslut om att enskilda skulle underkasta sig provtagning inför umgången med sina barn som placerats utanför det egna hemmet med stöd av LVU, så länge den enskilde inte samtyckte till den åtgärden (se t.ex. prop. 2021/22:178 s. 69, JO 2019/20 s. 543 och JO:s beslut den 29 december 2020, dnr 5837-2019).

Sedan den 1 juli 2022 har det emellertid införts nya regler på området. Numera ska socialnämnden, om den unge har beretts vård med stöd av 2 § LVU, inför umgänge, om det finns anledning till det, kontrollera om en vårdnadshavare eller förälder är eller har varit påverkad av narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Socialnämnden får då besluta att vårdnadshavaren eller föräldern ska uppmanas att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov (32 a § LVU).

Ett sådant beslut får fattas bara i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter. Socialnämnden ska i beslutet särskilt ange vad för slags prov som avses och syftet med åtgärden. Om vårdnadshavaren

eller föräldern inte medverkar till provtagning får förhållandet tillmätas den betydelse för socialnämndens umgänges- eller vårdbeslut som omständigheterna motiverar (32 c § LVU).

Socialnämnden ska alltså i vissa situationer kontrollera om en vårdnadshavare eller förälder är eller har varit påverkad av t.ex. alkoholhaltiga drycker inför ett eller flera umgängen. Om den skyldigheten inträder har socialnämnden möjligheten att fatta ett beslut om att uppmana en vårdnadshavare eller förälder att genomföra en provtagning. Den möjligheten är fakultativ. Det innebär att socialnämnden har möjlighet att fatta ett sådant beslut men är inte skyldig att göra det. Om det finns andra mer lämpliga utredningsmedel bör socialnämnden överväga sådana (prop. 2021/22:178 s. 81). Ett beslut får vidare bara fattas i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter (32 c § LVU). En behovs- och proportionalitetsbedömning ska alltså göras i varje enskilt fall (prop. 2021/22:178 s. 82). Möjligheten att fatta beslut om provtagning får vidare användas oavsett om vårdnadshavaren eller föräldern samtycker till åtgärden (prop. 2021/22:178 s. 115). Det innebär dock inte att ett beslut om att uppmana en vårdnadshavare eller förälder att genomföra en provtagning innebär ett åläggande för vårdnadshavaren eller föräldern att faktiskt underkasta sig den beslutade provtagningen eller att det är möjligt att genomdriva provtagningen med rättsliga medel (prop. 2021/22:178 s. 81). Som jag har angett ovan får dock det förhållandet att vårdnadshavaren eller föräldern inte medverkar till provtagningen tillmätas den betydelse för socialnämndens umgängesbeslut som omständigheterna motiverar (32 c § tredje stycket LVU).

Det är också av intresse att i det här sammanhanget nämna att ett beslut om provtagning inte får överklagas (41 § LVU).

Omständigheterna i det här fallet

AA:s barn bereddes vård den 27 juni 2022 med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Den 8 juli 2022 beslutade en tjänsteman vid socialförvaltningen genom ett s.k. delegationsbeslut att bevilja AA bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av utandningsprov inför umgängen mellan AA och hennes barn. I beslutets motivering angavs att "[s]ocialtjänsten behöver tillförsäkra att umgänge med barnen sker på ett tryggt och säkert sätt, vari mamma samtyckt till att lämna utandningsprov dagen för då umgängen ska ske". Därefter lämnade AA flera utandningsprov inför umgängen med sina barn i enlighet med beslutet.

Bedömning

Nämndens beslut om utandningsprov i det här fallet

Nämnden har i sitt yttrande till JO fört fram att AA samtyckte till att lämna utandningsprov och att den därför fattade beslutet om utandningsprov med stöd av 4 kap. 1 § SoL.

Syftet med de nya bestämmelserna, dvs. 32 a och 32 c §§ LVU, är att det klart och tydligt bör framgå under vilka förutsättningar som socialnämnden får lov att besluta om att uppmana en vårdnadshavare eller förälder att genomföra

en provtagning (prop. 2021/22:178 s. 81). Om nämnden vid sin bedömning kommer fram till att den ska uppmana en vårdnadshavare eller förälder att lämna t.ex. ett utandningsprov, ska den alltså fatta beslutet om den saken med stöd av de nya bestämmelserna.

I det här fallet fattade nämnden sitt beslut om provtagning med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Nämnden borde – som jag ovan har redogjort för – i stället ha fattat sitt beslut med stöd av 32 a och 32 c §§ LVU. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Ett beslut om provtagning ska innehålla vissa överväganden

Ett beslut om provtagning med stöd av de nya bestämmelserna omfattas enligt min uppfattning av förvaltningslagens (2017:900), FL, krav på motivering. Det innebär att ett beslut om provtagning ska innehålla en klargörande motivering, uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § FL). Utöver detta anges det, som jag har redogjort för ovan, också i LVU vad ett sådant beslut ska innehålla. Nämnden ska i beslutet särskilt ange vad för slags prov som avses och syftet med åtgärden (32 c § LVU).

Nämnden måste alltså noggrant motivera i sitt beslut varför samtliga rekvisit för åtgärden är uppfyllda. Det inkluderar t.ex. en motivering om varför nämnden anser att åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter (32 c § LVU, se också prop. 2021/22:178 s. 82–83 samt 114–115).

I sitt beslut i det här fallet har nämnden visserligen angett vilken form av provtagningsmetod som ska användas och har också – till viss del – motiverat sitt beslut. Det saknas dock bl.a. en klargörande motivering, särskilt när det gäller den behovs- och proportionalitetsbedömning som borde ha gjorts. Jag är kritisk till nämndens hantering även i det här avseendet.

Delegation av beslutanderätten

Som jag har nämnt ovan fattades det aktuella beslutet av en tjänsteman vid förvaltningen som hade delegation att fatta beslut enligt 4 kap. 1 § SoL med stöd av nämndens delegationsordning. Beslutet borde dock, som jag har nämnt, ha fattats med stöd av 32 a och 32 c §§ LVU. Nämnden har till sitt remissvar fogat en ny delegationsordning som socialnämnden har antagit. Av denna framgår att en enhetschef vid förvaltningen numera har rätt att fatta beslut om provtagning enligt de nämnda bestämmelserna.

Av 32 a § LVU följer att det är socialnämnden som har möjlighet att fatta beslut om provtagning med stöd av den bestämmelsen. Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt bl.a. 32 a § LVU (se 10 kap. 4 § SoL). Den senare bestämmelsen begränsar alltså till vem beslutanderätt får delegeras i angivna ärendetyper. Däremot innebär inte bestämmelsen att beslutanderätten får delegeras i dessa fall (se t.ex. HFD 2016 ref. 74 och mitt beslut den 28 juni 2022, dnr 822-2022). För att en delegering ska vara godtagbar krävs också att kommunallagens (2017:725) bestämmelser om delegation tillåter det. I förarbetena till de nya bestämmelserna

i LVU angavs att det i ärenden om provtagning kan anses vara motiverat att begränsa till vem beslutanderätten i sådana ärenden får delegeras, eftersom det handlar om en inskränkning i rätten till skydd för den kroppsliga integriteten (prop. 2021/22:178 s. 89).

Det är alltså inte möjligt att delegera beslutanderätten när det gäller 32 a och 32 c §§ LVU till en enskild ledamot av nämnden eller till en tjänsteman. Jag är kritisk till hur nämnden numera har utformat sin delegationsordning och förutsätter att nämnden omgående ser över denna med utgångspunkt i det som nu förts fram.

Avslutande anmärkningar

I det här beslutet har jag konstaterat att nämnden har brustit i sin handläggning av frågan om provtagning beträffande AA på flera sätt, och nämnden förtjänar allt sammantaget kritik för de bristerna.

Bestämmelserna som jag har uttalat mig om i det här ärendet är nya. Tydlig vägledning är därför av vikt för att minska riskerna för att beslut av aktuellt slag hanteras felaktigt. Beslut om provtagning är vidare enligt de nya bestämmelserna inte överklagbara. Det innebär att beslut av det slaget närmast kommer att bli föremål för granskning av tillsynsmyndigheter. Jag finner därmed skäl att skicka det här beslutet för kännedom till såväl Socialstyrelsen som Inspektionen för vård och omsorg.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet medför ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av tf. byråchefen Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

Ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det

(Dnr 3348-2023)

Beslutet i korthet: Socialnämnden i Svedala kommun ansökte om att ett barn som var omedelbart omhändertaget med stöd av bl.a. 3 och 6 §§ LVU och som vårdades på låst avdelning på Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem Eknäs, skulle beredas vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten i Malmö beslutade i sin dom att barnet skulle beredas vård endast med stöd av 2 § LVU. Det innebar att barnet inte längre vårdades enligt 3 § LVU och därför inte kunde ges vård på låst avdelning. Detta uppmärksammades dock inte av vare sig nämnden eller ungdomshemet när de fick del av domen, och barnet fortsatte därför att vårdas på låst avdelning under 13 dagar utan att det fanns laglig grund för det.

JO konstaterar i beslutet att det är uppenbart att det fanns allvarliga kunskapsbrister hos nämnden om tillämpningen av LVU och att nämnden inte hade tagit sitt ansvar för vården av barnet. Nämnden får därför allvarlig kritik av JO.

Enligt JO borde ungdomshemmet Eknäs ha kontrollerat om det i och med domen fortfarande fanns laglig grund för att vårda barnet på låst avdelning. Eftersom det saknades borde ungdomshemmet ha vidtagit åtgärder omedelbart. Det gjordes inte förrän flera dagar senare och därför får även ungdomshemmet Eknäs allvarlig kritik av JO.

I beslutet uttalar JO vidare att Förvaltningsrätten i Malmö inte kan undgå kritik eftersom den i sina domskäl angav var barnet skulle vara placerat.

Bakgrund

Socialnämnden i Svedala kommun beslutade den 14 oktober 2022 att omedelbart omhänderta AA med stöd av 1 § andra stycket, 3 och 6 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han placerades på Statens institutionsstyrelses, SiS, särskilda ungdomshem Eknäs, som enbart ger vård på låst avdelning. Den 26 oktober 2022 fastställde Förvaltningsrätten i Malmö beslutet om omedelbart omhändertagande.

Den 10 november 2022 ansökte nämnden om att AA skulle beredas vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten beslutade i en dom den 30 november 2022 att bifalla nämndens ansökan på så sätt att AA skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Domen skulle gälla omedelbart i den delen. Domstolen biföll alltså inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU. I domskälen angav förvaltningsrätten att domstolen delade parternas bedömning att det fick anses vara till AA:s bästa att stanna kvar på SiS-hemmet ytterligare en tid. Domen expedierades till bl.a. nämnden samma dag som den meddelades.

Nämnden kom fram till att domen innebar att AA skulle vara kvar på det särskilda ungdomshemmet. Den 5 december 2022 fick ungdomshemmet Eknäs domen digitalt från nämnden.

Den 12 december 2022 uppmärksammade personal vid ungdomshemmet att domen innebar att det inte längre fanns laglig grund för att vårda AA där. Samma dag kontaktade ungdomshemmet nämnden som genast omplacerade AA.

AA vårdades vid ungdomshemmet Eknäs utan laglig grund från och med den 30 november till och med den 12 december 2022.

Initiativet och förundersökningen

Den 20 april 2023 beslutade jag att inleda en granskning av nämndens och SiS hantering av ärendet beträffande AA.

Jag fann anledning att anta att befattningshavare som står under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och beslutade därför den 21 april 2023 att inleda en förundersökning. Under förundersökningen tog jag del av bl.a. nämndens beslut om omedelbart omhändertagande och ansökan om vård enligt LVU samt förvaltningsrättens dom den 30 november 2022. Under förundersökningen delgavs tre tjänstemän misstanke om tjänstefel.

Till följd av det som kom fram under förundersökningen fann jag inte anledning att fullfölja den. Jag beslutade därför den 12 juni 2024 att lägga ned

förundersökningen och att granskningen skulle fortsätta inom ramen för tillsynsärendet. Den 1 juli 2024 beslutade jag att utvidga granskningen till att även omfatta Förvaltningsrätten i Malmö.

Utredningen efter förundersökningen

Begäran om att nämnden skulle yttra sig över sin handläggning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över sin handläggning av ärendet efter förvaltningsrättens dom samt besvara ett antal frågor.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. Nämnden brast i sin hantering i och med att AA vårdades på låst avdelning utan stöd i lag. Det är allvarligt men nämnden vill inte klandra enskilda handläggare dels då domskälen var förvillande, dels då det var hög arbetsbelastning under den period när domen kom in till nämnden. Kompetenshöjande insatser vad gäller SiS-hem och vilka lagkrav som finns för placering på låst institution kommer att genomföras. De rutiner som finns kommer också att ses över så att socialsekreterare och handläggare vänder sig till kommunens jurist vid tveksamheter kring hur lag och praxis ska tydas.

Begäran om att SiS skulle yttra sig över sin handläggning

JO begärde också att SiS skulle yttra sig över sin handläggning av ärendet efter förvaltningsrättens dom. Myndigheten skulle också besvara ett antal frågor.

SiS framförde bl.a. följande i sitt yttrande. När domen kom in hanterades den inte enligt de riktlinjer som finns. SiS har som verkställande myndighet att ta del av de domar och beslut som kommer till myndighetens kännedom och ska kontrollera att det finns laglig grund för varje placering vid myndigheten. Hanteringen brast i det här fallet och de nödvändiga kontroller som framgår av SiS centrala riktlinjer gjordes inte. Detta bidrog till att AA var föremål för tvångsåtgärder utan lagstöd. Ungdomshemmet Eknäs har nu uppdaterat sina lokala rutiner för att förhindra att något liknande ska inträffa igen.

Begäran om att förvaltningsrätten skulle yttra sig över sin handläggning

JO begärde slutligen att förvaltningsrätten skulle yttra sig över domstolens handläggning i vissa angivna avseenden. Även förvaltningsrätten skulle besvara ett antal frågor.

Förvaltningsrätten, som fogade den ansvariga domarens yttrande till sitt eget, framförde bl.a. följande. Det aktuella domslutet överensstämmer i stort sett med den mall som finns i domstolens mallsamling. Den ansvariga domaren har lagt till ”på så sätt” efter konstaterandet att förvaltningsrätten bifaller ansökan, vilket signalerar att det kan finnas en avvikelse i förhållande till den uppfattning sökanden angett. Domaren har vidare direkt efter domslutet gjort en sammanfattning av domen där det tydligt framgår att det inte finns grund för att bereda den unge vård med stöd av 3 § LVU. Det kan med den utformningen av domen inte anses råda någon oklarhet kring på vilken grund den unge skulle beredas vård enligt LVU. Det är olyckligt att det i domskälen angavs att den

unge bör fortsätta att vistas på den placering som var aktuell då. Av sammanhanget i domen framgår dock inte annat än att det väsentliga var att den unge skulle få den utredning och vård som han var i behov av.

I ett beslut den 16 december 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Insatser inom socialtjänsten ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt LVU, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande. (Se 1 § LVU.)

Vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Vård ska också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får dock 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 rättsens 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 (6 § första stycket LVU). Ett omedelbart omhändertagande upphör bl.a. när rätten avgör frågan om vård (9 § första stycket 2 LVU).

Det är socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om den unge vårdas på någon grund som anges i 3 § och vistas i ett särskilt ungdomshem, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras, men också när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (15 § LVU). Den som omfattas av bestämmelserna i 15 § får beredas vård vid en enhet inom hemmet som är läsbar eller på något annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (vård vid läsbar enhet), om det är nödvändigt med hänsyn till den unges eller andras säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den unge avviker eller för att i övrigt genomföra vården (15 b § LVU). Särskilda befogenheter, t.ex. de som anges i 15 och 15 b §§ LVU, får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska de användas (20 a § LVU). Beslut om särskilda befogenheter fattas av SiS (20 b § LVU).

Det finns inget formellt hinder mot att den som vårdas med stöd av 2 § LVU eller socialtjänstlagen placeras vid ett särskilt ungdomshem. De flesta särskilda befogenheter som får tillämpas för unga som vårdas vid särskilda ungdomshem med stöd av 3 § LVU, t.ex. vård vid låsbar enhet och andra begränsningar av rörelsefriheten, gäller dock inte vid sådana placeringar. (Se 18 § LVU.)

Bedömning

AA vårdades på låst avdelning utan att det fanns laglig grund för det

AA var alltså omedelbart omhändertagen med stöd av 1 § andra stycket, 3 och 6 §§ LVU när nämnden ansökte om att han skulle beredas vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten biföll den 30 november 2022 nämndens ansökan på så sätt att AA skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Domstolen biföll alltså inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU. När förvaltningsrätten avgjorde frågan om vård, upphörde det omedelbara omhändertagandet (9 § första stycket 2 LVU). Det innebär att AA inte längre vårdades med stöd av 3 § LVU och att han t.ex. inte fick vårdas på låst avdelning. AA var vid tiden för förvaltningsrättens dom placerad vid ungdomshemmet Eknäs som endast hade sådana avdelningar. Efter det att domen hade meddelats vårdades AA alltså på en låst avdelning utan att det fanns laglig grund för det.

Jag har valt att rikta in min granskning på vilka brister i myndigheternas hantering av AA:s ärende som orsakade att AA vårdades på låst avdelning vid det särskilda ungdomshemmet Eknäs från och med den 30 november till och med den 12 december 2022 utan att det fanns laglig grund för det. Jag vill dock redan nu framhålla att det inträffade är en sådan sak som helt enkelt inte får förekomma och att jag ser mycket allvarligt på den situation som AA hamnade i. Med den här inledningen övergår jag nu till respektive myndighets ansvar för det som drabbade AA.

Socialnämndens handläggning

Av handlingarna i ärendet framgår att förvaltningsrättens dom kom in till kommunen på morgonen samma dag som den meddelades, dvs. den 30 november 2022, och att ansvarig socialsekreterare tog del av domen dagen efter. Jag vill därför redan inledningsvis framhålla att det naturligtvis inte är godtagbart att domen inte lästes av ansvarig socialsekreterare eller annan behörig tjänsteman vid socialtjänsten redan samma dag som den kom in till kommunen. En socialnämnd måste aktivt bevaka LVU-domar som meddelas i de ärenden nämnden ansvarar för och ha beredskap för att vidta de omedelbara åtgärder som kan krävas med anledning av en sådan dom.

Av utredningen framgår att domen diskuterades av vissa tjänstemän, och nämnden har i sitt yttrande framfört att det inte var känt för dem att ungdomshemmet Eknäs endast hade låsta avdelningar. Jag kan inte förstå det på annat sätt än att de berörda tjänstemännen uppfattade att förvaltningsrättens dom innebar att AA skulle vara kvar på det särskilda ungdomshemmet och att de därför inte ansåg sig behöva göra något med anledning av domen.

Enligt 11 § LVU är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden måste därför hålla sig informerad om hur det går för den unge när han eller hon är placerad utanför det egna hemmet, men också på vilket sätt och under vilka förutsättningar den aktuella vården ges. Det innebär att det är nämndens ansvar att veta om en ungdom t.ex. vårdas på låst avdelning vid ett av SiS särskilda ungdomshem. Jag ser allvarligt på att nämnden inte hade den kännedom om AA:s vård vid ungdomshemmet Eknäs som den borde ha haft.

Som jag har redovisat ovan får vissa särskilda befogenheter användas av SiS endast när den unge vårdas med stöd av 3 § LVU. Om en socialnämnd inte omedelbart underrättar SiS när ett barn eller en ungdom inte längre vårdas med stöd av den bestämmelsen, finns det en risk för att de särskilda befogenheterna används utan laglig grund. Oavsett vilken vård AA faktiskt fick vid Eknäs när domen meddelades, borde nämnden således omgående – när den hade tagit del av domen – ha informerat hemmet om den ändrade grunden för vården. Det är allvarligt att nämnden inte gjorde detta.

Jag vill vidare understryka att det är domslutet i en dom som gäller. I det här fallet bifölls inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU. Det innebar alltså att vården med stöd av den bestämmelsen upphörde när domstolen meddelade sin dom. Om nämnden ansåg att domen kunde uppfattas på olika sätt, kunde den naturligtvis ha kontaktat domstolen för att höra vad domen innebar. Det är helt oacceptabelt att det dröjde till och med den 12 december 2022 innan nämnden vidtog adekvata åtgärder med anledning av domen.

I det här fallet är det uppenbart att det fanns allvarliga kunskapsbrister hos nämnden om tillämpningen av LVU. Inte heller tog nämnden det ansvar för vården som den enligt 11 § LVU är skyldig att ta. Det fick till följd att AA vårdades på låst avdelning vid ungdomshemmet Eknäs utan att det fanns laglig grund för det. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Ungdomshemmet Eknäs handläggning

Ungdomshemmet Eknäs fick del av domen den 5 december 2022. Den togs då emot och lades in i SiS verksamhetssystem. Under min utredning har det framkommit olika uppgifter om huruvida den tjänsteman vid ungdomshemmet som tog emot domen också informerade en chef om att domen hade kommit in till myndigheten. Oavsett hur det förhåller sig med den saken vidtogs ingen ytterligare åtgärd med anledning av domen förrän den 12 december 2022 när den upptäcktes av en annan tjänsteman vid ungdomshemmet.

Jag kan inte uppfatta utredningen på annat sätt än att den tjänsteman vid ungdomshemmet Eknäs som tog emot domen inte förstod vad den innebar. SiS har i sitt yttrande redogjort för sina centrala riktlinjer, och av dessa framgår bl.a. följande. Om det kommer in ett beslut rörande LVU-vård under pågående placering ska institutionschefen (eller den som institutionschefen har gett delegation till) skyndsamt läsa beslutet för att kontrollera innehållet och om beslutet är verkställbart (dvs. om det gäller omedelbart eller har vunnit laga kraft). Den kontrollen ska dokumenteras.

Jag vill med anledning av det som har kommit fram i ärendet understryka att SiS har ett stort ansvar att se till att barn och unga vid ungdomshemmen inte ges vård utan att det finns laglig grund för det. Det ställs vidare stora krav på SiS och myndighetens personal att vara väl förtrogna med vad olika myndigheters och domstolars beslut och domar innebär för SiS verksamhet och för de barn och ungdomar som vårdas inom myndigheten. Det får helt enkelt inte förekomma att den ansvariga personalens kunskaper i dessa avseenden brister, och ansvaret för att sådana brister inte finns ligger ytterst på SiS. Jag uppfattar det som att SiS inte har någon avvikande uppfattning i den här delen, och det är därför särskilt uppseendeväckande att de tjänstemän på ungdomshemmet Eknäs som först fick kännedom om domen inte förstod vad den medförde för konsekvenser.

Ungdomshemmet Eknäs borde alltså, när domen togs emot, ha kontrollerat om det fortfarande fanns laglig grund för att vårda AA på det sätt som då gjordes. Eftersom det saknades sådan grund, borde ungdomshemmet efter det konstaterandet ha vidtagit åtgärder omedelbart. Som exempel borde hemmet omgående ha underrättat nämnden, AA och hans vårdnadshavare om vad domen faktiskt innebar för vården av AA. Någon åtgärd vidtogs dock inte förrän den 12 december 2022. Jag kan inte förstå det på annat sätt än att domen den dagen upptäcktes av en slump, vilket är mycket otillfredsställande, inte minst med tanke på att AA vårdades på en låst avdelning. För det inträffade förtjänar SiS särskilda ungdomshem Eknäs allvarlig kritik.

Förvaltningsrättens handläggning

Under min utredning har det framkommit uppgifter om att berörda tjänstemän vid socialtjänsten uppfattade förvaltningsrättens dom som att den innebar att AA fortsatt skulle vara kvar vid det särskilda ungdomshemmet Eknäs trots att det bara fanns låsta avdelningar där. Nämndens handläggning efter att förvaltningsrätten meddelade sin dom i målet åskådliggör vikten av att en dom är tydlig, vilket jag nedan kommer att utveckla.

Utformningen av förvaltningsrättens domslut

Förvaltningsrätten beslutade i sin dom att bifalla nämndens ansökan ”på så sätt” att AA skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Domstolen biföll alltså inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU, vilket dock inte angavs uttryckligen i domslutet.

Förvaltningsrätten har i sitt yttrande framfört att formuleringen ”på så sätt” signalerar att det kan finnas en avvikelse i förhållande till den uppfattning som sökanden angett. Domstolen har vidare konstaterat att det i domen direkt efter domslutet finns en sammanfattning av vilken det framgår att det inte ansetts finnas grund för att bereda den unge vård med stöd av 3 § LVU.

Ibland formuleras ett domslut på det sätt som förvaltningsrätten gjorde i det här fallet när en ansökan om vård avser såväl 2 som 3 §§ LVU och domstolen bifaller ansökan med stöd av endast den ena bestämmelsen. Frågan är hur tydligt ett sådant domslut är för den som läser domen. Det är alltid viktigt att ett domslut är tydligt formulerat, men det gör sig särskilt gällande vid tvångsvård,

och i synnerhet när domslutet får konsekvenser som inte framgår direkt av domen utan följer av lag. En dom om vård enligt LVU ska inte bara förstås av jurister utan även av andra, t.ex. den unge själv, vårdnadshavare och socialsekreterare men också olika vårdgivare t.ex. personalen vid SiS särskilda ungdomshem. Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att en domstol noggrant överväger hur domslutet ska formuleras.

I den här delen vill jag framhålla att 2 och 3 §§ LVU leder till olika befogenheter. Som jag har nämnt ovan kan den unge som bereds vård med stöd av 3 § LVU bli föremål för vissa särskilda befogenheter som inte gäller vid vård enligt 2 § samma lag. När det kommer till en ansökan som görs med stöd av både 2 och 3 §§ LVU är det således särskilt viktigt att förvaltningsrätten är tydlig redan i domslutet när det gäller vad den har kommit fram till.

Med detta sagt finner jag inte skäl att uppehålla mig ytterligare vid den här saken, utan övergår i stället till förvaltningsrättens domskäl.

Förvaltningsrättens domskäl och bedömningen av var vården skulle ges

I sina domskäl angav förvaltningsrätten att alla är ense om att det är till AA:s bästa att han ges vård enligt den upprättade vårdplanen ”vilket för närvarande innebär fortsatt vistelse på det SiS-hem där han befinner sig och där han inom kort ska genomgå en fördjupad utredning...”. Vidare angav domstolen att den ”delar ... parternas bedömning att det i nuläget får anses vara till [AA:s] bästa att stanna kvar på SiS-hemmet ytterligare en tid”.

Förvaltningsrätten har i sitt yttrande framfört att en förutsättning för att kunna bifalla en ansökan om LVU är att det kan antas att behövlig vård inte kan komma till stånd på frivillig väg, och att detta förutsätter att domstolen gör en viss bedömning av vad som faktiskt är den behövliga vården för att därefter sätta de uppgifter som finns om vårdnadshavarnas och den unges inställning i relation till detta. Domstolen har angett att den prövning som sker inom ramen för om det finns ett godtagbart samtycke är mera övergripande, t.ex. om förhållandena är sådana att den unge inte kan vårdas hemma med frivilliga insatser utan måste vistas på institution. Förvaltningsrätten har också framfört att det mer specifika innehållet i vården och var den ska äga rum i första hand är en fråga för socialnämnden. Domstolen har vidare angett att den anser att det är olyckligt att det i domskälen angavs att den unge fortsatt bör vistas på den placering som var aktuell då. Av sammanhanget i domen, menar förvaltningsrätten, framgår dock inte annat än att det väsentliga var att den unge skulle få den utredning och vård som han var i behov av.

Förvaltningsrätten ska i sin dom ange de skäl som har bestämt utgången (30 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). När domstolen prövar en ansökan om vård enligt LVU ska den inte ta ställning till var den unge ska vara placerad. Det är en fråga som det ankommer på socialnämnden att besluta om (11 § LVU), och som senare kan prövas av domstolen om någon part överklagar placeringsbeslutet. I det här fallet skulle förvaltningsrätten ta ställning till frågan om AA skulle beredas vård med stöd av LVU.

Som förvaltningsrätten har framfört är det i ett mål om beredande av vård enligt LVU ofrånkomligt att beröra frågan om vad som är behövlig vård för

den unge. Detta får emellertid inte medföra att domstolen, vare sig i domslutet eller i skälen, också tar ställning till utformningen av den aktuella vården, t.ex. var den unge ska vara placerad. I sitt yttrande har förvaltningsrätten framfört att det var olyckligt att den i domskälen angav var AA borde vara placerad. Jag instämmer i detta, och förvaltningsrätten kan inte undgå kritik för att den formulerade sina domskäl på det sättet.

Avslutande synpunkter

Det inträffade, dvs. att AA vårdades på låst avdelning vid det särskilda ungdomshemmet Eknäs utan att det fanns laglig grund för det, är naturligtvis helt oacceptabelt. Det är en sådan sak som inte får förekomma och jag kan inte nog understryka allvaret i det inträffade.

Det var flera faktorer som ledde till att AA utan laglig grund vårdades på det sättet. De primära orsakerna är enligt min mening bristande kunskaper hos personal hos såväl nämnden som SiS men också bristande rutiner vid respektive myndighet. Även de berörda formuleringarna i förvaltningsrättens domskäl spelade naturligtvis en roll i detta. Jag förutsätter att samtliga berörda myndigheter ser över sina rutiner och överväger om det finns några åtgärder som kan vidtas för att något liknande inte ska inträffa igen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet medför ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU

(Dnr 9213-2023)

Beslutet i korthet: En socialnämnd beslutade att omplacera en ungdom till ett av SiS särskilda ungdomshem, och det bestämdes att varken den unge eller vårdnadshavarna skulle underrättas om beslutet förrän det verkställdes. De kom därför att underrättas om beslutet först efter fyra dagar.

I beslutet konstaterar JO att socialtjänstens medvetna val att avvakta med att underrätta parterna om omplaceringsbeslutet saknade rättsligt stöd. Enligt JO borde nämnden – så snart beslutet var fattat – ha underrättat dem om det fullständiga innehållet i det. Eftersom så inte skedde brast nämnden i sin handläggning och för det förtjänar nämnden kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Örebro kommun. Hon framförde bl.a. att hennes bror, BB, hade placerats på ett av Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem utan att nämnden hade meddelat BB:s familj om beslutet om omplacering.

Utredning

JO hämtade in handlingar från socialtjänsten i Örebro kommun, av vilka framgår bl.a. att nämnden den 26 oktober 2023 fattade ett beslut om omplacering med stöd av 11 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Berörda parter underrättades om beslutet fyra dagar senare.

Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig och lämna en redogörelse för nämndens handläggning såvitt avsåg omplaceringen samt för relevant lagstiftning. Nämnden skulle särskilt yttra sig över hur handläggningen förhöll sig till skyndsamhetskravet i 33 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. För att säkerställa vården av BB gjordes bedömningen att han skulle omplaceras till ett särskilt ungdomshem. BB hade vid tidigare omplaceringar avvikit och därför bedömdes det finnas skäl att inte informera BB och hans vårdnadshavare om beslutet förrän dagen för omplaceringen. Utifrån barnets bästa bedöms handläggningen som väl avvägd.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 26 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Vård enligt LVU ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska visats under vårdtiden (11 § första stycket LVU). För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § första stycket LVU). Ärenden enligt LVU ska handläggas skyndsamt (33 § LVU). Beslut om bl.a. omplacering enligt LVU gäller omedelbart, om inte nämnden bestämmer något annat (40 § LVU).

Ett beslut att placera någon som vårdas med stöd av LVU på ett av SiS särskilda ungdomshem ska innehålla en klargörande motivering och i övrigt uppfylla förvaltningslagens krav på beslut (se närmare i bl.a. 31–32 §§ FL). När beslutet är fattat ska nämnden – så snart som möjligt – underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (33 § FL).

Det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § FL är vägledande även när det kommer till tillämpningen av lagens krav på underrättelse om beslut. Bestämmelsen innebär alltså att en enskild part så snart som möjligt ska få del av underrättelsen om beslutet. Det är naturligtvis särskilt angeläget om det är fråga om ett beslut som är direkt verkställbart eller om överklagandetiden börjar löpa från dagen för beslutet (prop. 2016/17:180 s. 207 f.).

Nämndens hantering i det här fallet

Av de handlingar jag har tagit del av framgår att nämnden den 26 oktober 2023 beslutade att från och med samma dag omplacera BB till ett av SiS särskilda ungdomshem. Beslutet justerades och gällde omedelbart. I en journalanteckning från samma dag angav en socialsekreterare att BB och hans föräldrar inte skulle underrättas om beslutet förrän beslutet verkställdes, eftersom det fanns en hög risk för att BB skulle avvika. Handräckningsbegäran skickades dagen efter, dvs. den 27 oktober 2023, till Polismyndigheten. Socialtjänsten och polisen kom då överens om att verkställandet skulle ske på morgonen söndagen den 29 oktober 2023. Senare samma dag ändrades dock planeringen på så sätt att verkställighet skulle ske först måndagen den 30 oktober 2023. Som skäl för det angavs att socialjouren inte var i tjänst på söndag morgon/förmiddag och att det därför inte var möjligt att informera föräldrarna inom rimlig tid. Den 30 oktober 2023 verkställdes omplaceringsbeslutet. BB och hans vårdnadshavare underrättades samma dag om beslutet.

Nämnden har framfört att verkställandet, och därmed underrättelsen, av beslutet sköts upp från den 29 oktober 2023 till den 30 oktober 2023 till följd av ett missförstånd angående socialjourens arbete. Jag vill därför redan inledningsvis påtala att det ankommer på nämnden att organisera sig på ett sådant sätt att t.ex. beslut om omplacering kan verkställas när det anses nödvändigt. Dessutom måste nämndens organisation vara känd för relevanta medarbetare så att det t.ex. inte finns några tvivel om hur socialjouren arbetar. Det får alltså inte förekomma att den vård som ett barn eller ungdom bedöms behöva fördröjs för att det är oklart om kommunens socialjour kan bistå t.ex. vid verkställandet av ett beslut om omplacering. Jag uppfattar det som att nämnden är av samma uppfattning och jag lämnar därför frågan med dessa uttalanden.

Jag går nu över till beslutet att avvakta med att underrätta BB och hans vårdnadshavare om omplaceringsbeslutet till dess det hade verkställts.

Som skäl för att avvakta med att underrätta BB och hans vårdnadshavare om omplaceringsbeslutet har nämnden angett att det fanns en risk för att BB skulle avvika om han fick kännedom om beslutet och att ställningstagandet därför var i enlighet med hans bästa. Jag har visserligen förståelse för nämndens oro för den nämnda risken. Ett beslut om omplacering enligt LVU är dock ingripande mot den det gäller. Så länge nämnden inte bestämmer annat, kan beslutet också verkställas omedelbart (40 § LVU). Om nämnden avvaktar med att underrätta parterna om omplaceringsbeslutet innebär det att beslutet kan verkställas utan att parterna har fått kännedom om det. De fråntas då bl.a. möjligheten att hos domstol – innan beslutet verkställs – begära att det tills vidare inte ska gälla (inhibition). Dessa förhållanden talar med styrka för att parterna ska informeras omgående om ett beslut om omplacering. Lagstiftningen ger heller inte utrymme för att med hänsyn till risken för att den unge avviker underlåta att skyndsamt informera berörda parter om ett sådant beslut. Nämnden kan således inte förfoga fritt över frågan om när parter ska underrättas om ett omplaceringsbeslut.

Det dröjde fyra dagar innan BB och hans vårdnadshavare underrättades om omplaceringsbeslutet. Nämnden har i sitt yttrande framhållit att den tiden hade

kunnat förkortas om handräkningsbegäran hade skickats tidigare och om rätt information fanns tillgänglig om socialjourens möjlighet att bistå verkställandet. Även om tiden hade kunnat förkortas kan jag konstatera att socialtjänsten medvetet valde att inte underrätta BB och hans vårdnadshavare om omplaceringsbeslutet förrän det verkställdes trots att det saknas rättsligt stöd för det. Det dröjsmål som uppstod är enligt min mening inte acceptabelt. Nämnden borde – så snart beslutet var fattat – ha underrättat BB och hans vårdnadshavare om det fullständiga innehållet i det. Nämnden förtjänar därför kritik för det inträffade.

Avslutande anmärkningar

Det är angeläget att barn och ungdomar som bedöms behöva vård enligt LVU också får det. Det är naturligtvis inte tillfredställande att ett barn eller en ungdom avviker när han eller hon underrättas om ett omplaceringsbeslut. Hur ett sådant problem ska tas om hand kräver noggranna överväganden, som enligt min mening inte låter sig göras inom ramen för ett enskilt ärende. Däremot finner jag skäl att skicka en kopia av det här beslutet till regeringen för kännedom.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även biträdande kanslichefen Marcus Agnvall.

Uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende

(Dnr 9295-2023)

Beslutet i korthet: Ett ombud och offentligt biträde för en vårdnadshavare i ett ärende enligt LVU begärde att få nämndens skriftliga utredning skickad till sig vid myndighetens kommunikering. Ombudet och det offentliga biträdet fick information om att han i stället fick hämta utredningen i socialtjänstens reception.

I beslutet uttalar sig JO om vad en myndighet behöver beakta när den gör bedömningen av hur kommunikering av material i ett ärende ska ske. Eftersom JO uppfattar det som att de enskilda tjänstemännen gjorde en bedömning av hur utredningen skulle kommuniceras, uttalar JO ingen kritik i det här fallet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö kommun. Han framförde bl.a. följande. Han var ombud och offentligt biträde för en vårdnadshavare i ett ärende om upphörande av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han bad om att få utredningen i det ärendet skickad till sig men fick till svar att det rörde sig

om omfattande sekretessmaterial och att han därför fick komma till förvaltningens kontor för att hämta ut den.

Utredning

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle särskilt beröra frågan om hur kommunikeringssättet står i överensstämmelse med 6 och 9 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. Utredningen innehåller känsliga uppgifter. Det krävdes därför att den hanterades säkert. Det är dock en brist att ombudets begäran inte möttes i det här fallet.

AA kommenterade nämndens yttrande.

I ett beslut den 18 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den som huvudregel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Det är myndigheten som bestämmer hur underrättelse ska ske (25 § FL).

Inom förvaltningsrätten kommer den grundläggande rättsprincipen att ingen ska dömas ohörd till uttryck som en kommunikationsprincip. En regelrätt kommunikation förutsätter att en myndighet aktivt både informerar en part om sådana uppgifter som har tillförts ärendet och ger parten tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i uppgifterna. Tillämpningen av kommunikationsprincipen fyller också en viktig funktion som utredningsmedel, eftersom den säkerställer ett fortlöpande utbyte av information och argument mellan dem som medverkar i ärendet. Bestämmelser om kommunikationsskyldighet bidrar på så sätt till att uppfylla förvaltningslagens övergripande ändamål, nämligen att värna enskildas rättssäkerhet och underlätta snabba avgöranden. (Se prop. 2016/17:180 s. 154.)

Bestämmelsen i 25 § FL innebär att det är myndigheten som bestämmer vilket tillvägagångssätt som ska användas vid kommunikering. Kommunikation kan genomföras såväl muntligt som skriftligt. Ett typiskt exempel är att myndigheten kommunicerar handlingar genom att skicka kopior av handlingarna till parten. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. i samband med ett besök hos myndigheten. Myndighetens val av underrättelseform kan dock inte göras helt skönsmässigt utan måste ske med beaktande av det allmänna kravet på service och de allmänna utgångspunkterna för handläggningen. (Se 6 och 9 §§ FL samt prop. 2016/17:180 s. 312.) Det innebär bl.a. att myndigheten måste beakta tillgänglighetsaspekter vid sitt val. Myndigheten måste också välja den underrättelseform som med beaktande av partens intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Vidare vill jag också framhålla att en myndighet måste iaktta objektivitetsprincipen när t.ex. en part kommuniceras (se 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § FL). Det betyder att myndigheten endast får beakta sakliga omständigheter vid den

bedömning som ska göras. Av de skäl jag nu tar upp kan det vara lämpligt att också dokumentera det val av sätt att kommunicera på som myndigheten gör i ett enskilt ärende.

Ärenden enligt LVU ska handläggas skyndsamt (33 § LVU). I ett enskilt ärende kan det därför uppstå en situation när det är viktigt att socialnämndens utredning inför beslut enligt LVU kan kommuniceras både snabbt och säkert till den enskilde och hans eller hennes ombud och offentliga biträde. Det förutsätter enligt min mening att socialtjänsten har de rutiner och möjligheter i övrigt som det kräver. Jag anser alltså att det inte är tillräckligt att varje gång fullgöra kommunikeringsskyldigheten genom att lägga ut det material som ska kommuniceras för avhämtning i socialtjänstens reception. Som angetts är det myndigheten som bestämmer hur den ska kommunicera i ett enskilt fall, och att det i praktiken innebär att en saklig bedömning behöver göras i varje ärende av det sätt på vilket utredningsmaterialet lämpligen ska kommuniceras. I de fall utredningsmaterialet innehåller integritetskänsliga uppgifter krävs en högre grad av säkerhet.

I det här fallet fick AA information om att han kunde hämta ut utredningen i socialtjänstens reception. Utredningar av det slag som det här var fråga om innehåller typiskt sätt känsliga uppgifter om enskilda och måste, som nämnden har framfört, hanteras varsamt. Jag ser med hänsyn till detta, och med beaktande av vad nämnden har uppgett om att den inte har tillgång till någon form av säker e-post, positivt på att den inte skickade utredningen digitalt. Som jag uppfattar nämndens yttrande till JO, anser den att utredningen borde ha skickats till AA på visst sätt. Jag ser ingen anledning att göra någon egen bedömning av den saken. Jag uppfattar det dock som att de enskilda tjänstemännen – när AA framställde sin begäran om att få utredningen skickad till sig på något sätt – gjorde en bedömning av frågan och kom fram till att utredningen skulle kommuniceras genom att AA fick hämta den i socialtjänstens reception. Även om det i efterhand går att komma fram till en annan slutsats än den som tjänstemännen gjorde vid det aktuella tillfället, finner jag inte tillräcklig anledning att rikta någon kritik mot nämnden för sin hantering i det här fallet. Jag nöjer mig i stället med att framhålla det jag har framfört ovan om vilka aspekter en myndighet behöver beakta vid valet av kommunikeringssätt.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Fråga om långsam handläggning av ett ärende om utökning av personlig assistans och om tillräckliga åtgärder vidtogs i anledning av att handläggningen dröjde

(Dnr 8537-2022)

Beslutet i korthet: En person ansökte hos en kommun om utökning av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ett beslut i ärendet meddelades först efter ca nio månader.

I det här beslutet konstaterar JO att handläggningstiden i ärendet varit för lång och att den aktuella kommunstyrelsen förtjänar kritik för sin långsamma handläggning. JO konstaterar vidare att kommunstyrelsen under handläggningen av ärendet brustit vid tillämpningen av både 11 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900). Detta eftersom den inte gjort någon närmare bedömning av vare sig om avgörandet i ärendet skulle komma att väsentligt försenas eller om det fanns skäl att underrätta den enskilde om möjligheten att väcka en s.k. dröjsmålstalan. Även för detta kritiserar kommunstyrelsen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Munkfors kommun och framförde bl.a. följande.

Som ombud för BB skickade hon hösten/vintern 2021 in en ansökan om utökning av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till kommunen. Ett beslut med anledning av den ansökan fattades dock först i september 2022.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från Munkfors kommun. Därefter begärde JO att Kommunstyrelsen i Munkfors kommun skulle yttra sig över anmälan och då särskilt över handläggningstiden i ärendet samt vilka överväganden som myndigheten gjort angående underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för när och på vilket sätt som myndigheten informerar enskilda om möjligheten att väcka dröjsmålstalan enligt 12 § FL.

Av kommunstyrelsens yttrande framgår sammanfattningsvis följande om handläggningen av ärendet.

BB kom den 6 december 2021 in med en ansökan om utökning av personlig assistans. Den 13 december 2021 bekräftade den ansvariga handläggaren att ansökan var mottagen och att ett utredningssamtal skulle bokas in. Ett sådant planerades sedan till den 11 februari 2022 men ställdes in på grund av sjukdom och hölls i stället den 10 mars 2022. Eftersom den ansvariga handläggaren därefter avslutade sin tjänst saknades en ordinarie sådan i ärendet från och med april 2022 till och med den 7 juni 2022. Under den tiden övertog verksamhetschefen tillfälligt uppdraget som LSS-handläggare. I slutet av april 2022 genomfördes ett hembesök hos BB.

För att påskynda utredningsprocessen i ärendet anlätade kommunen en konsult som påbörjade sitt uppdrag den 7 juni 2022. Konsulten fick instruktion om att ärendet skulle prioriteras. Den 14 juni 2022 genomförde konsulten ett nytt hembesök hos BB. Utredningen kommunicerades därefter med rekommenderat brev den 13 juli 2022. Eftersom brevet inte hämtades ut kom det i retur till kommunen. Handlingarna skickades därefter ytterligare en gång och kom även då i retur. Först den tredje gången som handlingarna skickades hämtade AA ut dem vilket skedde den 9 augusti 2022.

Kommunstyrelsen redovisade bl.a. följande bedömning.

Munkfors kommun vidgår att handläggning av ärendet har tagit orimligt lång tid och att kommunen har brustit i att underrätta den enskilde om väsentlig försening enligt 11 § FL. Munkfors kommun har även brustit i att informera den enskilde om möjlighet till att väcka dröjsmålstalan enligt 12 § FL. Munkfors kommun vidgår att kommunen kunde ha fattat beslut helt/delvis på befintligt underlag för att förkorta handläggningstiden.

Brister i handläggningen kan delvis förklaras genom personalomsättning och svårigheter i rekrytering. Under tiden mellan ansökan och beslut har chefsbyte och handlägggarbyte påverkat handläggningstiden. Detta då nyanställd personal behöver få möjlighet att sätta sig in i ärendet för att kunna handlägga ärendet på bästa sätt. Dessutom gjorde rekryteringssvårigheter att förvaltningen under denna tidsperiod stod utan LSS-handläggare. Under ca två månaders tid hade verksamhetschefen uppdraget som LSS-handläggare innan ny personal var på plats. Hög arbetsbelastning för verksamhetschefen under den här perioden har också påverkat handläggningstiden. För att lösa den svåra situationen rekryterade kommunen en konsult med lång erfarenhet av handläggning av LSS-ärenden.

Ny personal behöver dock alltid en introduktion för att få möjlighet att göra ett så bra arbete som möjligt. Detta är också en faktor som har påverkat utredningstiden. Utöver detta har kommunen identifierat brister i rutiner och i implementeringen av förvaltningens riktlinjer för handläggning inom LSS. I riktlinjerna saknas instruktioner om underrättelseskyldighet vid väsentlig försening av beslut 11 § FL samt instruktioner om underrättelse om möjlighet att väcka dröjsmålstalan enligt 12 § FL.

Kommunstyrelsen angav avslutningsvis i sitt yttrande att kommunens handläggningsrutiner avseende 11 och 12 §§ FL skulle uppdateras utifrån de brister som identifierats.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 januari 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningen av LSS-ärenden

Rättsliga utgångspunkter

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett LSS-ärende, dvs. inom vilken tid ett beslut ska fattas med anledning av en ansökan om en insats. De generella bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen är dock tillämpliga. Ett ärende ska handläggas så enkelt,

snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL).

Den som omfattas av personkretsen i LSS har rätt till vissa insatser som han eller hon behöver för sin livsföring och som inte kan tillgodoses på något annat sätt. Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker snabbt, effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Under åren 2017–2018 undersökte JO några kommuners handläggning av LSS-ärenden om personlig assistans med inriktning på handläggningstider (se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017). Granskningen resulterade i ett beslut där jag uttalade bl.a. följande. En handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktmärke för ett ärende som rör personlig assistans. Alla ärenden kommer dock inte att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju till åtta månader vara nödvändig. För att en handläggningstid som överstiger sju till åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Den enskilde ska inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall.

Handläggningstiden i BB:s ärende

Av utredningen i ärendet framgår att BB den 6 december 2021 ansökte om utökning av personlig assistans. I slutet av januari 2022 kontaktade socialtjänsten BB. för att boka tid för ett möte avseende ansökan. Mötet med BB skulle hållas den 11 februari 2022 men kom på grund av sjukdom att bokas om till den 10 mars 2022.

Den 28 april 2022 genomfördes ett hembesök hos BB. I slutet av april 2022 avslutade den handläggare som var ansvarig för ärendet sin tjänst och den 7 juni 2022 tog en ny handläggare över ärendet. Den nya handläggaren kontaktade den 8 juni 2022 BB för att boka tid för ett nytt hembesök som sedan genomfördes den 14 juni 2022. Efter att ytterligare några handläggningsåtgärder hade vidtagits kommunicerades utredningen den 13 juli 2022. Det rekommenderade brev som utredningen skickades med kom i retur till kommunen och utredningen skickades på nytt den 25 juli 2022. På BB:s begäran förlängdes därefter tiden för att kommentera utredningen till den 19 augusti 2022. Ett beslut i ärendet fattades den 8 september 2022.

Handläggningstiden från det att ansökan kom in till kommunen till dess att ett beslut fattades uppgick alltså till ca nio månader. Som jag redogjort för ovan är det betydligt längre än vad som i normalfallet kan anses godtagbart. Det har inte framkommit något som tyder på att ärendet skulle ha varit särskilt komplicerat eller krävt några omfattande utredningsåtgärder. Särskilt anmärkningsvärt är att det från det att ansökan kom in till dess att den första åtgärden i ärendet vidtogs dröjde sju veckor. Vidare konstaterar jag att det mellan slutet av april

2022 och början av juni 2022 inte heller vidtogs några egentliga handläggningsåtgärder i ärendet.

Jag vill understryka att kommunstyrelsen har ett ansvar för att driva ett ärende framåt och se till att ett beslut kan fattas inom rimlig tid. Detta har myndigheten inte gjort. Handläggningen av ärendet har också i ett antal omgångar präglats av viss passivitet från kommunstyrelsens sida. Det kommunstyrelsen har fört fram i sitt yttrande till JO om problem med att rekrytera en LSS-handläggare utgör inget godtagbart skäl till den aktuella handläggningstiden om ca nio månader, och myndigheten förtjänar kritik för sin långsamma handläggning.

Åtgärder om handläggningen försenas

Rättsliga utgångspunkter

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. (11 § FL)

Jag har tidigare uttalat att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när det kan bedömas att den faktiska handläggningstiden kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. De överväganden som en myndighet gör i fråga om huruvida den ska underrätta den enskilde bör dokumenteras. (Se t.ex. mitt beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023, med vidare hänvisningar.)

I 12 § FL finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Jag har tidigare, se t.ex. det ovan hänvisade beslutet, uttalat att det inte är nödvändigt att den enskilde i sin skrivelse anger 12 § FL eller uttrycker att det är frågan om en dröjsmålstalan för att myndigheten ska hantera den som en sådan. Det är tillräckligt att det tydligt framgår att den enskilde begär att myndigheten ska avgöra hans eller hennes ärende. Myndigheten bör dokumentera även de överväganden som görs när det gäller frågan om en inkommen framställan utgör en dröjsmålstalan.

I samma beslut har jag uttalat att om den enskilde kontaktar myndigheten med frågor om handläggningen av ett ärende där handläggningstiden närmar sig eller redan har överskridit sex månader, är det lämpligt att myndigheten informerar om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan. Detta gäller i synnerhet när ett ärende är färdigutrett.

Kommunstyrelsens hantering av frågan

I sitt yttrande har kommunstyrelsen uppgett att den brustit i handläggningen av ärendet vad gäller såväl 11 som 12 §§ FL. Kommunstyrelsen har inte närmare redogjort för vare sig vid vilken tidpunkt den anser att en underrättelse om

väsentlig försening skulle ha lämnats eller när skyldigheten att informera om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan uppstått. Jag kan dock inte uppfatta det på något annat sätt än att kommunstyrelsen anser att den borde ha underrättat respektive informerat den enskilde om dessa saker vid någon tidpunkt under handläggningen av ärendet. Det saknas anledning för mig att avgöra vid vilken tidpunkt i just det här ärendet som dessa skyldigheter inträdde. Jag nöjer mig i stället med att konstatera att jag är av samma uppfattning som myndigheten. Utifrån detta förtjänar kommunstyrelsen kritik för att den under handläggningen av ärendet inte gjorde någon närmare bedömning av vare sig om avgörandet i ärendet skulle komma att väsentligt försenas eller om det fanns skäl att underrätta om möjligheten att väcka en s.k. dröjsmålstalan.

Avslutande anmärkningar

Det som har kommit fram i övrigt i ärendet ger inte anledning till ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Överby. I beredningen deltog även tf. byråchefen Eric Wahlberg.

Fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS

(Dnr 5149-2023)

Beslutet i korthet: En enskild ansökte i juni 2023 om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Beslut i ärendet meddelades först efter fjorton månader.

I beslutet konstaterar JO att handläggningstiden i ärendet varit för lång och väsentligt överstigit de riktlinjer i ett ärende om personlig assistans enligt LSS som JO tidigare har uttalat. Även om omständigheter som ett ärendes komplexitet på goda grunder kan medföra att handläggningstiden blir längre understryker JO att nämnden hela tiden har ett ansvar att driva ärendet framåt och att fatta ett beslut inom rimlig tid. Det kravet gäller även om den enskilde t.ex. beviljas andra insatser under handläggningstiden. JO är kritisk mot nämndens långsamma handläggning och att den enskilde fick vänta på beslutet under en alltför lång tid.

JO är även kritisk mot att ärendet inte har dokumenterats på det sätt som lagstiftningen kräver. Dokumentationsbristerna har bl.a. medfört att det i efterhand inte har gått att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som nämnden har vidtagit. Bristerna har även påtagligt försvårat JO:s granskning av ärendet och gjort att det inte har varit möjligt att bedöma vid vilken tidpunkt som nämnden skulle ha underrättat om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900). Utifrån vad som framkommit om ärendets långsamma handläggning kan JO emellertid konstatera att den gräns för när nämnden måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat hade passerats. Av dokumentationen har det inte gått att utläsa om nämnden vid

något tillfälle skickade en underrättelse om väsentlig försening. JO är även kritisk mot nämndens hantering av ärendet i det avseendet.

Sammantaget anser JO att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin långsamma handläggning och för hur ärendet har hanterats.

JO har avslutningsvis funnit anledning att uttala sig om myndigheters skyldighet enligt 13 kap. 6 § regeringsformen att biträda JO i en utredning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 juni 2023 klagade AA på socialtjänsten i Pajala kommuns handläggning av ett ärende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. AA uppgav bl.a. att han under sommaren 2022 hade lämnat in en ansökan om personlig assistans avseende sin son men att något beslut inte hade fattats vid tidpunkten för anmälan till JO.

Utredning

JO hämtade in handlingar avseende AA:s sons ärende från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Individnämnden i Pajala kommun skulle yttra sig över det som framförts i anmälan. Myndigheten skulle även besvara ett antal frågor.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande. Ansökan om personlig assistans kom in den 1 juli 2022. Kommunikationen med vårdnadshavarna och anteckningarna i ärendet var mycket omfattande. Under handläggningen diskuterades olika boendemöjligheter för sonen, bl.a. i form av korttidsboende, och det fattades även beslut om andra insatser enligt LSS. Utredningen var färdig i juni/juli 2023 och beslut fattades den 5 september 2023. Handläggningstiden var motiverad med hänsyn till ärendets komplexa karaktär, vårdnadshavarnas brist på intresse för boendeanternativ och en mycket svår personalsituation inom kommunen. Under handläggningen var det även relevant att beakta en lagändring och att inkludera den i bedömningen. Nämnden hade under handläggningstiden en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavarna, och skyldigheten enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, om underrättelse vid väsentlig försening uppfylldes därmed.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 15 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningstid och dokumentation

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar inom vilken tid en nämnd ska fatta beslut med anledning av en ansökan om insats enligt LSS. De generella bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen är dock tillämpliga. Det innebär bl.a. att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § FL). Nämnden måste alltså se till att ärendet drivs framåt och att utföra de handläggningsåtgärder som krävs för att ärendet ska kunna avgöras inom en rimlig tid.

Den som omfattas av personkretsen i LSS har rätt till vissa insatser som han eller hon behöver för sin livsföring och som inte kan tillgodoses på något annat sätt. Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker snabbt, effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen.

JO har tidigare uttalat bl.a. följande om handläggningstider i ärenden om personlig assistans. En handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktmärke för ett ärende som rör personlig assistans. Alla ärenden kommer dock inte kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. Förklaringsbördan bör här ligga på nämnden. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju till åtta månader vara nödvändig. För att en handläggningstid som överstiger sju till åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Den enskilde ska inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall. (Se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017.)

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om olika slags insatser enligt LSS ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (Se 21 a § LSS.)

Journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska vara väl strukturerade och tydligt utformade. Åtgärder som vidtas vid handläggningen av ett ärende ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Av journalen ska det framgå bl.a. när en handling av betydelse för handläggningen har kommit in eller upprättats i ärendet. (Se 4 kap. 8 och 9 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.)

Det är av flera anledningar viktigt att ett ärende journalförts på ett korrekt och rättvisande sätt. Dokumentationen skapar förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen av sitt ärende och är även viktig för att andra, t.ex. JO och domstolar, i efterhand ska kunna förstå vad som hänt i ärendet.

Av de journalanteckningar som jag har tagit del av framgår inte när ansökan om personlig assistans för AA:s son kom in. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att det skedde den 1 juli 2022. I augusti och september 2022 kom det in mejl från bl.a. AA, och i november 2022 kom handlingar in från ett s.k. SIP-möte avseende sonen, men i övrigt verkar det inte som att det vidtogs någon åtgärd i ärendet förrän den 16 maj 2023 när det hölls ett möte med vårdnadshavarna angående sonens behov av insatsen. Den 19 juni 2023 kontaktade AA socialtjänsten per telefon och ställde frågor om handläggningstiden, med påpekanden om att det hade gått ett år sedan ansökan gavs in. AA informerades därefter per mejl om att kommunen hade en handläggningstid om sex månader för inkomna ansökningar men att sonens beslut om korttidsboende skulle gå över till ett beslut om personlig assistans i september 2023. Den informationen

hade AA även fått den 1 mars 2023 i samband med ett beslut om en annan insats enligt LSS. I det beslutet angavs även att utredningen om personlig assistans hade dragit ut på tiden.

Utöver vad jag har redovisat går det överhuvudtaget inte att se om några, och i sådana fall vilka, utredningsåtgärder som har vidtagits med anledning av ansökan om personlig assistans. Nämnden har uppgett i sitt yttrande att det även gjordes hembesök, förekom kontakter med Försäkringskassan och fördes mejlkonversationer och telefonsamtal. Inte något av detta framgår dock av journalanteckningarna.

Genomgången av journalanteckningarna visar att dokumentationen inte lever upp till lagstiftningens krav. Dokumentationsbristerna har medfört att det i efterhand inte har varit möjligt att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som har vidtagits. Det har därför inte heller gått att skapa sig en bild av vilka utredningsåtgärder som nämnden vidtagit och som ger stöd för nämndens uppfattning att ärendet har varit av så pass komplex karaktär att en längre handläggningstid har varit motiverad. Jag har heller inte kunnat bedöma om nämnden har drivit utredningen framåt eller om det har funnits perioder av passivitet. Den undermåliga dokumentationen har påtagligt försvårat min granskning av ärendet. Det är givetvis inte godtagbart.

Alldeles oavsett vilka åtgärder som nämnden har vidtagit med anledning av ansökan om personlig assistans kan jag konstatera att det dröjde till den 5 september 2023 innan ett beslut fattades i ärendet. Det innebär en sammantagen handläggningstid om fjorton månader. Nämnden har angett olika anledningar till den långa handläggningstiden. En sådan är att AA:s son beviljades en insats i form av korttidsvistelse under utredningstiden och att beslutet om personlig assistans skulle fattas först efter att beslutet om den insatsen löpt ut. Jag vill mot den bakgrunden understryka att det förhållandet att den enskilde beviljas andra insatser under tiden som en utredning om personlig assistans pågår inte innebär att utredningen kan bedrivas mindre skyndsamt. Kravet på skyndsamt handläggning i 9 § FL gäller således alltjämt. I det sammanhanget kan också tilläggas att nämnden har uppgett att vårdnadshavarna inte visade intresse för andra insatser för sonen. I enlighet med det som jag redan har påtalat påverkar inte heller det nämndens ansvar enligt den aktuella bestämmelsen i förvaltningslagen.

Nämnden har som förklaring till tidsåtgången även hänvisat till ärendets komplexitet och att ny lagstiftning behövde beaktas. Sådana faktorer kan naturligtvis påverka vilken utredning som myndigheten behöver göra och det kan även på goda grunder medföra att handläggningstiden blir längre. I förevarande fall har nämnden emellertid inte förklarat vilka åtgärder som var nödvändiga att vidta på grund av ärendets komplexitet. Det redovisas inte heller vilken ny lagstiftning det var fråga om och varför den krävde ytterligare utredning eller tidskrävande bedömningar. Jag noterar att nämnden därtill inte har angett något skäl till varför beslut i ärendet inte kunde fattas i juni/juli 2023 när utredningen var färdig.

Jag vill också kommentera att nämnden som ytterligare en förklaring till varför beslutet dröjt har hänvisat till personalbrist. Nämnden har hela tiden ett ansvar för att driva ärendet framåt och att fatta ett beslut inom rimlig tid. I det

ansvaret ligger att säkerställa att förvaltningen har förutsättningar för att handlägga ansökningar om personlig assistans korrekt och utan dröjsmål. Det innebär att det är nämnden som måste se till att det finns tillräckligt med personal och att personalen har den kompetens som krävs för uppgiften.

Sammantaget kan jag konstatera att nämndens handläggning av ärendet inte har bedrivits med den skyndsamhet som förvaltningslagen föreskriver. Handläggningstiden överstiger väsentligt de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som jag tidigare har redovisat. AA och hans son har fått vänta på beslutet under en alldeles för lång tid. Det är inte acceptabelt och jag är kritisk mot nämndens handläggning av ärendet i det här avseendet.

Underrättelse om väsentlig försening

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

JO har tidigare uttalat att det kan variera vad som är en normal handläggningstid och att den bedömningen får göras av myndigheten mot bakgrund av bl.a. ärendets komplexitet. En underrättelse om väsentlig försening ska lämnas på myndighetens initiativ och så snart den bedömer att handläggningstiden kommer att bli markant längre än den förväntade tiden och detta beror främst på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. (Se JO 2023 s. 351, dnr 6473-2021 med vidare hänvisningar.)

Nämnden har beskrivit handläggningstiden som lång men har även uppgett att det funnits en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavarna där anledningarna till att ärendet försenats har diskuterats. Enligt nämnden har skyldigheten i 11 § FL uppfyllts genom den kommunikationen.

Som jag redan har redovisat är det viktigt att en myndighet dokumenterar sina ärenden noggrant och ordentligt. Det gäller givetvis även när myndigheten underrättar en enskild enligt 11 § FL. När myndigheten lämnar muntliga underrättelser om väsentlig försening måste den tydligt dokumentera när underrättelsen lämnades och vilken information som den enskilde fick. (Se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-3023.)

Som jag kommit fram till ovan har den bristfälliga dokumentationen medfört att det inte har gått att dra några slutsatser om ärendets komplexitet eller om ovanligt många eller tidskrävande utredningsåtgärder har behövt göras. Jag kan därför inte dra någon slutsats om vid vilken tidpunkt som en underrättelse om väsentlig försening borde ha skickats. Utifrån vad som framkommit ovan om ärendets långsamma handläggning kan jag emellertid konstatera att den gräns för när myndigheten måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat hade passerats.

Syftet med 11 § FL är att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning genom att den enskilde inte hålls ovetandes om vad som händer i hans eller hennes ärende (se prop. 2017/18:180 s. 110). Det är därför viktigt att myndigheten uppfyller sin skyldighet att underrätta den enskilde om att ärendet kommer bli väsentligt försenat och att dokumentera att det har skett. Av doku-

mentationen i ärendet framgår inte att nämnden vid något tillfälle har underrättat om väsentlig försening enligt 11 § FL. Det är en brist som naturligtvis inte godtagbar och jag är kritisk mot nämndens hantering av ärendet i det här avseendet.

Nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet

Min granskning har visat flera brister i handläggningen av AA:s sons ärende om personlig assistans. Handläggningen har tagit alldeles för lång tid och ärendet har inte dokumenterats på det sätt som lagstiftningen kräver. Den bristfälliga dokumentationen har påtagligt försvårat min granskning och har medfört att det inte har gått att fullt ut bedöma hur nämnden har hanterat ärendet. Det ser jag mycket allvarligt på.

Min granskning av ärendet visar på tydliga brister i grundläggande kunskaper om förvaltningslagen och hur ärenden enligt LSS ska dokumenteras. Det är inte acceptabelt. Sammantaget förtjänar nämnden allvarlig kritik för sin långsamma handläggning och för hur ärendet har hanterats.

Jag förutsätter att nämnden, om det inte redan har skett, ser över sina rutiner för dokumentation och vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ärenden handläggs med den skyndsamhet och på det sätt som förvaltningslagen kräver, så att något liknande inte inträffar igen.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Jag finner även skäl att kommentera nämndens hantering av JO:s frågor och begäran om upplysningar i detta tillsynsärende.

Den 1 september 2023 begärde JO att nämnden skulle yttra sig över det som AA hade framfört i sin anmälan och besvara vissa frågor. Nämnden begärde anstånd till den 10 november 2023, men yttrandet kom inte in då, och inte heller efter en skriftlig påminnelse. JO fick därefter besked om att yttrandet skulle beslutas vid ett nämndsammanträde den 17 januari 2024, varvid JO begärde att yttrandet skulle ges in senast den 18 januari 2024. Efter flera påminnelser kom yttrandet slutligen in den 2 februari 2024.

Av yttrandet framgick att det var beslutat av nämndens ordförande men det gick inte att utläsa om ordföranden var behörig att fatta beslut av det aktuella slaget. JO begärde därför att nämnden snarast, men senast den 12 februari 2024, skulle ge in antingen protokollsutdraget från det sammanträde vid vilket beslut om yttrandet hade fattats eller en delegationsordning. Nämnden följde inte JO:s begäran. Efter muntlig påminnelse kom nämnden den 14 februari 2024 in med ett utdrag från ett sammanträdesprotokoll där det kunde utläsas att nämnden samma dag hade beslutat att lämna yttrandet till JO. Av protokollet kunde vidare utläsas att nämnden inte hade haft något sammanträde i januari. Nämnden fattade således beslut om yttrandet först cirka två veckor efter att det hade skickats in till JO.

JO begärde den 4 juni 2024 in en kompletterande uppgift från nämnden. Även när det gäller den begäran krävdes en påminnelse innan uppgiften gavs in.

Mot bakgrund av nämndens agerande vill jag framhålla följande.

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. JO har också rätt att få tillgång till domstolars eller förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. (Se 13 kap. 6 § regeringsformen.)

För berörda tjänstemän medför grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sanningsenligt och utan att dölja något uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder de har vidtagit i form av beslut eller på andra sätt (se JO:s beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023). En befattningshavare kan alltså inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

Med hänsyn till vad jag nu anfört är det naturligtvis helt oacceptabelt att det i det här fallet krävdes flera påminnelser, såväl skriftliga som muntliga, innan det begärda yttrandet och andra efterfrågade uppgifter lämnades till JO.

Det finns också anledning att ifrågasätta varför yttrandet skickades in till JO före det att det sammanträde där nämnden fattade beslut om yttrandet hade ägt rum. För mig framstår det inte på något annat sätt än som mycket märkligt. Jag finner emellertid inte anledning att vidta några åtgärder i den saken men vill understryka att jag ser allvarligt på hur nämnden har fullgjort skyldigheten att biträda JO i utredningen i det här ärendet. Jag förutsätter att nämnden omedelbart ser över sina rutiner avseende hur en begäran från JO om upplysningar och yttrande ska hanteras.

Övrigt

Avslutningsvis har jag noterat att nämnden i en överklagandehänvisning till ett beslut som meddelades den 10 juli 2023 om insatser enligt LSS skrivit att överklagandet skickas vidare till förvaltningsrätten, om nämnden inte själv ändrar beslutet på det sätt som den enskilde begärt.

Jag vill med anledning av detta påminna nämnden om att det enligt 46 § FL numera saknar betydelse om beslutsmyndigheten ändrar beslutet på det sätt som klaganden har begärt eller inte. Överklagandet med tillhörande handlingar ska alltid sändas vidare till domstol. I det fall myndigheten har beslutat att ändra det överklagade beslutet ska även detta skickas till domstolen.

Jag förutsätter att nämnden skyndsamt ser över sina överklagandehänvisningar för att säkerställa att de stämmer överens med förvaltningslagen.

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

Jag har denna dag fattat ett beslut som gäller Försäkringskassans handläggning i ett ärende om omvårdnadsbidrag avseende AA (dnr 5971-2023).

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten

(Dnr 7354-2023)

Beslutet i korthet: AA var beviljad daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och insatsen verkställdes på ett kafé. I beslutet uttalar sig JO om huruvida nämnden borde ha tillämpat förvaltningslagen (2017:900) när den avslutade verkställigheten av insatsen på kaféet. JO konstaterar att åtgärden fick faktiska verkningar för AA och att nämndens ställningstagande att avsluta verkställigheten därför utgör ett beslut. Det innebär att det var fråga om handläggning av ett ärende när nämnden hanterade frågan och förvaltningslagen var tillämplig vid handläggningen.

AA informerades endast muntligen om att placeringen hade avslutats. Enligt JO framstår det inte som klart att AA avslutade placeringen i samråd med socialtjänsten. JO bedömer att en skriftlig beslutsunderrättelse därför hade varit tydligare och minskat risken för missförstånd mellan AA och nämnden.

Vid flera tillfällen efterfrågade AA dessutom ett skriftligt beslut eller skriftligt underlag med en motivering till varför han inte kunde vara kvar på kaféet. AA uppgav även att han begärde detta för att kunna få avstängningen prövad av förvaltningsrätten. Av 33 § förvaltningslagen följer bl.a. att en beslutsunderrättelse alltid ska vara skriftlig om en part begär det. JO uttalar att AA självklart borde ha fått en sådan underrättelse redan i anslutning till sin första begäran. Det är också allvarligt om AA förvägrades möjligheten till en domstolsprövning genom att nämnden inte tillmötesgick hans begäran.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Jönköpings kommun. AA framförde att han var beviljad daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och att han felaktigt hade blivit avstängd från verksamheten på det kafé där insatsen verkställdes.

Utredning

JO hämtade in handlingar från socialtjänsten i Jönköpings kommun. Därefter begärde JO att Funktionsstödsnämnden i Jönköpings kommun skulle yttra sig över anmälan. Nämnden skulle också redogöra för den relevanta lagstiftningen och besvara ett antal frågor om handläggningen.

I yttrandet beskrev nämnden handläggningen och uppgav bl.a. följande. Förvaltningslagen (2017:900), FL, följdes när AA:s placering på kaféet avslutades. Han avsade sig insatsen i samråd med socialtjänsten och då dokumenterar socialtjänsten endast detta i journalen. AA fick inte något beslut om den ändrade eller avbrutna verkställigheten. Ett beslut om att avsluta en insats i samråd med socialtjänsten går inte att överklaga.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 27 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Inriktningen på min granskning

Vid tidpunkten för anmälan omfattades AA av ett beslut om daglig verksamhet enligt LSS. I augusti 2023 avslutade nämnden AA:s placering på det kafé där insatsen verkställdes. AA har i sin anmälan till JO uttryckt missnöje med att han inte längre fick delta i verksamheten på kaféet.

Jag vill mot den bakgrunden nämna att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet i formellt hänseende. Det innebär bl.a. att JO normalt inte uttalar sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. Jag avser därför inte att uttala mig om den bedömning som gjordes om att AA inte längre skulle få sitt beslut om daglig verksamhet verkställt på kaféet. I stället har jag riktat in min granskning på hur nämnden i formellt hänseende hanterade frågan. Jag kommer först att ta ställning till om FL var tillämplig och därefter till om nämnden borde ha lämnat en skriftlig underrättelse om beslutet att avsluta verkställigheten av insatsen på kaféet.

Bedömning

Borde nämnden ha tillämpat förvaltningslagen när den avslutade verkställigheten av insatsen?

Enligt 1 § FL gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. För att lagen ska vara tillämplig krävs det därmed att nämndens avslutande av verkställighet av AA:s dagliga verksamhet utgjorde handläggning av ett ärende.

Av förarbetena framgår att det som kännetecknar ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form (se prop. 2016/17:180 s. 286).

När verkställigheten av AA:s dagliga verksamhet avslutades påverkade det visserligen inte hans rätt till daglig verksamhet. AA omfattades fortfarande av ett gynnande beslut om daglig verksamhet som nämnden var skyldig att verkställa. Samtidigt är det uppenbart att åtgärden fick faktiska verkningar för AA eftersom en pågående insats avslutades. Nämndens ställningstagande att avsluta verkställigheten utgör därför ett beslut. Det innebär att det var fråga om handläggning av ett ärende när nämnden hanterade frågan och FL var därmed tillämplig. Jag konstaterar att nämnden inte synes vara av någon annan uppfattning.

Borde nämnden ha lämnat en skriftlig underrättelse om beslutet?

Av 33 § FL framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

Av utredningen framgår att AA informerades muntligen om att placeringen på kaféet hade avslutats. Frågan är om den muntliga underrättelsen var tillräcklig eller om nämnden också borde ha lämnat en skriftlig underrättelse om innehållet i beslutet.

Nämnden har i denna del uppgett att AA sa upp insatsen i samråd med socialtjänsten och att åtgärden därför endast antecknades i journalen. Jag noterar att socialtjänsten har dokumenterat att det ingicks en överenskommelse om att avsluta placeringen på kaféet. Av socialtjänstens dokumentation framgår det samtidigt att AA blev upprörd när han fick besked om att han inte längre var välkommen till kaféet. Det framstår därför inte som klart att AA sa upp insatsen i samråd med socialtjänsten. Enligt min mening hade en skriftlig beslutsunderrättelse varit tydligare och minskat risken för missförstånd mellan AA och nämnden. Redan av detta skäl är jag kritisk till handläggningen.

Av socialtjänstens dokumentation framgår dessutom att AA vid flera tillfällen efterfrågade ett skriftligt beslut eller skriftligt underlag med en motivering till varför han inte kunde vara kvar på kaféet. Nämnden har i sitt yttrande hänvisat till att AA den 23 september 2023 ska ha uppgett att han inte ville ha något skriftligt underlag. I anteckningen från samtalet som uppges ha ägt rum det angivna datumet anges att han inte ville ha någon skriftlig dokumentation gällande ”detta samtal”. Jag uppfattar anteckningen närmast som att den avser dokumentationen från just samtalet den 23 september 2023, och inte som att AA återtog sin tidigare begäran om att få ett skriftligt beslut. Av socialtjänstens dokumentation framgår det däremot med tydlighet att AA senare, den 12 oktober 2023, meddelade att han inte längre hade behov av ett skriftligt underlag gällande beslutet. AA hade då fått kännedom om att JO hade hämtat in handlingar från socialtjänsten. Vid denna tidpunkt hade det gått över en månad sedan han första gången begärde ett skriftligt beslut.

Nämnden har uppgett att FL följdes när AA:s placering avslutades. Bestämmelsen i 33 § FL berörs dock inte i yttrandet, trots JO:s begäran om att nämnden skulle redogöra för den relevanta lagstiftningen. Som nämnts följer det av den bestämmelsen bl.a. att en beslutsunderrättelse alltid ska vara skriftlig om en part begär det. AA:s önskan att få ett skriftligt beslut eller skriftligt underlag måste uppfattats som en begäran om att få en skriftlig underrättelse om det fullständiga innehållet i beslutet. AA borde självklart ha fått en sådan underrättelse redan i anslutning till sin första begäran.

I sammanhanget noterar jag att AA även framförde att han ville ha ett skriftligt beslut för att kunna få avstängningen från kaféet prövad av förvaltningsrätten. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att beslutet inte gick att överklaga. Jag konstaterar att det är överinstansen som tar ställning till denna fråga och det är

därför allvarligt om AA förvägrats möjligheten till en domstolsprövning genom att nämnden inte tillmötesgick hans begäran.

Sammanfattningsvis ska nämnden kritiseras för att inte ha lämnat en skriftlig underrättelse om beslutet att avsluta verkställigheten av AA:s dagliga verksamhet på kaféet.

Avslutande kommentar

I detta ärende har jag granskat nämndens handläggning i förhållande till 33 § FL och regleringen om skriftlig underrättelse om beslut. FL innehåller därutöver en rad andra bestämmelser med allmänna krav på handläggningen av ett ärende. Jag vill framhålla att nämnden måste ha klart för sig när FL är tillämplig och vilka konsekvenser det för med sig. Det som kommit fram under utredningen tyder på att det inom myndigheten finns behov av utbildningsinsatser inom detta område.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även biträdande kanslichefen Marcus Agnvall.