

Kritik mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län för att ha beslutat att inte genomföra inspektioner enligt förmyndarskapsförordningen

Beslutet i korthet: Med hänvisning till spridningen av covid-19 och Folkhälso-myndighetens allmänna råd beslutade Länsstyrelsen i Västra Götalands län att upphöra med granskning av överförmyndarakter. Länsstyrelsen konstaterade att många kommuners överförmyndarverksamheter därmed inte skulle komma att inspekteras enligt förmyndarskapsförordningen.

JO uttalar att strävan att hålla nere smittspridningen inte får drivas så långt att en myndighet tillåter sig att på eget bevåg göra avsteg från bindande regler i lagar och förordningar. Länsstyrelsen kritiseras för att utan rättsligt stöd ha beslutat att inte genomföra inspektioner i enlighet med förmyndarskapsförordningen.

Bakgrund

Länsstyrelsen ska, enligt 19 kap. 17 § föräldrabalken, utöva tillsyn över överförmyndares och överförmyndarnämnders verksamhet. Av 21 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) framgår att det i tillsynsuppdraget ingår att inspektera överförmyndaren och att detta som huvudregel ska ske årligen. Vid inspektionerna ska länsstyrelsen alltid kontrollera dels det register som överförmyndaren för, dels stickprovvis utvalda akter.

I två protokoll daterade den 7 januari 2021 (Länsstyrelsen i Västra Götalands läns dnr 203-46359-2020 och 203-47262-2020) över inspektioner av vissa överförmyndarverksamheter angav länsstyrelsen följande:

På grund av de skärpta restriktionerna med anledning av Covid-19 har samtliga tillsynsbesök och tjänsteresor fått ställas in varför Länsstyrelsen inte genomfört någon granskning av det allmänna diariet eller akter vid årets tillsyn. Inspektionen har därmed endast bestått av ett digitalt möte med verksamheten.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda utformningen av inspektionerna.

Utredning

Länsstyrelsen uppmanades att lämna upplysningar om vilka överväganden som gjordes inför ställningstagandet att inte genomföra någon granskning av de

allmänna diarierna eller av akter. Vidare skulle länsstyrelsen besvara vissa frågor samt redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören AA) lämnade den 18 mars 2021 följande yttrande:

Mot bakgrund av den rådande pandemin beslutade Länsstyrelsen i Västra Götalands län den 9 april 2020 om en plan för inspektion av överförmyndare på distans. Av beslutet framgår bland annat att myndigheten skulle bedriva sin verksamhet i stort sett som vanligt men ha beredskap för minskade personalresurser på hela myndigheten. Myndigheten ställde om sina arbets sätt för att inte öka smittspridningen i samhället och ett led i det arbetet var att minska ner på tillsynsbesöken. Endast de inspektioner som var viktiga att genomföra ur risksynpunkt eller som skulle bidra till att upprätthålla samhällsviktiga funktioner skulle genomföras.

Myndigheten bedömde att inspektionerna av överförmyndarna skulle genomföras även fortsättningsvis, men på distans. Myndigheten beslutade att låna in överförmyndarnas akter och ombesörja transporter. Länsstyrelsen övervägde alternativ som att begära in kopior av akter och registerutdrag men bedömde att lån av akter var ett bättre alternativ för att kunna granska fler akter i dess helhet.

Efter sommaren var smittspridningen av covid-19 på en lägre nivå och myndigheten återupptog arbetet med sedvanliga inspektioner på överförmyndarkontoren. Myndigheten inspekterade sex överförmyndarkontor på plats under hösten 2020.

Den 29 oktober 2020 beslutade Folkhälsomyndigheten om lokala allmänna råd för Västra Götalands län som innebar att den som vistades i länet skulle avstå från att delta i möten. Vidare skulle arbetsgivare uppmana personalen att arbeta hemifrån och tjänsteresor och andra fysiska möten skulle skjutas upp.

Mot bakgrund av Folkhälsomyndighetens allmänna råd och att smittspridningen av covid-19 återigen ökat i länet beslutade myndigheten den 27 november 2020 att ställa in kvarvarande inspektioner av överförmyndare i den delen som avser granskning av register och akter. Länsstyrelsen hade därför endast ett digitalt möte med överförmyndarkontoren i Uddevalla och Mölndal innan årsskiftet.

De senast föregående inspektionerna av överförmyndarkontoren i Uddevalla och Mölndal genomfördes i november 2019 respektive i december 2019, det vill säga för drygt ett år sedan. Eftersom kravet i förmynderskapsförordningen endast säger en gång per kalenderår, skulle rent faktiskt inspektionen kunna äga rum med nästan 24 månaders mellanrum, om det under den ena kalenderåret görs i början av året och under det andra kalenderåret istället genomförs i slutet året. Myndigheten har självklart för avsikt att snarast möjligt när smittspridningen tillåter återuppta inspektion av akter.

Innan myndighetens beslut den 27 november 2020 gjordes en avvägning av olika aspekter såsom riskerna för smittspridningen av covid-19, eventuell belastning av sjukvård och kollektivtrafik, arbetsmiljön för både Länsstyrelsens personal och överförmyndarnas personal, hur nödvändigt det var att utföra arbetsuppgiften under rådande pandemi kontra risker för förluster för huvudmän.

Myndigheten bedömer att uppdraget att granska överförmyndarna är angeläget, men det är överförmyndarna som granskar ställföreträdarna och det är överförmyndarna som i första hand har uppdraget att värna om den enskildes intressen. Myndighetens tillsyn innefattar en granskning av överförmyndarnas arbete med rutiner och lagefterlevnad. Om myndigheten upptäcker brister kan myndigheten kritisera överförmyndarens handläggning och tillsyn över ställföreträdarna, men myndigheten kan aldrig ompröva ett beslut eller uttala sig om bedömningar i det enskilda fallet.

Myndigheten i sin roll som krisberedskapsmyndighet har en skyldighet att agera ansvarsfullt och hålla nere smittspridningen av covid-19. Särskilt vikten av att föregå med gott exempel att arbeta hemifrån och avstå möten som inte i sig är tidskritiska beaktades. Myndigheten bedömde efter noga övervägningar i november 2020 att det ansvaret vägde tyngre än intresset att genomföra de sista inspektionerna enligt förmynderskapsförordningen.

Myndigheten gjorde också bedömningen att de digitala samtal som genomfördes med överförmyndarverksamheterna till viss del, och särskilt under ett enstaka år, var tillräckliga för att myndigheten ska kunna upprätthålla kontinuiteten i sin tillsyn. Myndigheten anser sig ha god kännedom om de styrkor och eventuella brister som respektive överförmyndarverksamheten generellt uppvisar vid tillsyn varför dessa områden särskilt togs upp vid de digitala samtal som genomfördes.

Myndigheten har regelbunden samverkan med övriga länsstyrelser som arbetar med överförmyndartillsyn. De lokala förutsättningarna för länsstyrelserna var under stora delen av år 2020 helt olika och därför utarbetades inga gemensamma riktlinjer för tillsynsverksamheten.

Sammanfattningsvis menar Länsstyrelsen i Västra Götalands län att beslutet att inte genomföra inspektionerna med granskning av akter och register under hösten 2020 var väl avvägt givet smittspridningen i länet och de risker det skulle innebära att ha personal på Länsstyrelsens kontor fysisk närvarande för att granska handlingarna.

JO begärde in det beslut från den 27 november 2020 som länsstyrelsen hänvisade till i sitt yttrande. I beslutet konstaterade länsstyrelsen att 26 av 58 kommuner inte skulle komma att inspekteras enligt förmynderskapsförordningen.

Bedömning

Som jag redan nämnt inledningsvis ska länsstyrelsen enligt 21 § första stycket förmynderskapsförordningen årligen inspektera överförmyndaren. Länsstyrelsen får avstå från en inspektion om det är uppenbart att den är obehövlig. Om länsstyrelsen har avstått från en inspektion ett visst år ska dock inspektion genomföras följande år.

De senast föregående inspektionerna av de aktuella överförmyndarverksamheterna genomfördes i november respektive december 2019. Enligt huvudregeln skulle verksamheterna således inspekteras på nytt senast i december 2020. Länsstyrelsen har inte gjort gällande att det funnits förutsättningar för att avstå från inspektioner med stöd av det undantag som kan tillämpas om det är uppenbart att en inspektion är obehövlig. Jag utgår därför från att sådana förutsättningar inte har funnits. I detta sammanhang vill jag framhålla att den rättsliga regleringen enligt min uppfattning inte ger utrymme för att väga in risken för smittspridning vid bedömningen av om undantaget kan tillämpas. I stället ska den bedömningen baseras på vad som är känt för länsstyrelsen om hur väl en överförmyndarverksamhet fungerar.

Vid en inspektion ska länsstyrelsen, enligt 21 § andra stycket förmynderskapsförordningen, granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen och även i övrigt sker på ett

rättssäkert och lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska alltid kontrollera dels det register som överförmyndaren för, dels stickprovvis utvalda akter.

Förmynderskapsförordningens reglering ger länsstyrelserna en förhållandevis stor handlingsfrihet när det gäller inspektionernas utformning och innehåll. Det saknas dock möjlighet att helt avstå från att kontrollera register och stickprovvis utvalda akter. Länsstyrelsens beslut den 27 november 2020 om att inspektionerna endast skulle ske via digitala samtal har således inneburit att myndigheten utan rättsligt stöd har åsidosatt en förordningsbestämmelse. Av beslutet framgår att länsstyrelsen har varit medveten om detta.

Det är givetvis angeläget att myndigheter agerar för att hålla spridningen av covid-19 på en så låg nivå som möjligt. De negativa konsekvenser som en sådan strävan kan få för en myndighets verksamhet måste i vissa fall godtas. Exempelvis bedömer jag att aktgranskning genom beställning av kopior av akter skulle ha varit en acceptabel arbetsmetod trots de nackdelar som länsstyrelsen har beskrivit i sitt remissvar.

Strävan att begränsa smittspridningen får emellertid inte drivas så långt att en myndighet tillåter sig att på eget bevåg göra avsteg från bindande regler i lagar och förordningar. Länsstyrelserna har tilldelats flera uppgifter i samhällets arbete med att förhindra smittspridningen. Enligt min uppfattning är det därför särskilt angeläget att de som goda föredömen finner och vidareutvecklar lösningar som gör det möjligt att både utföra obligatoriska uppgifter och följa gällande råd, riktlinjer och rekommendationer med koppling till pandemin. Jag uppfattar remissvaret som att länsstyrelsen arbetade på det sättet under våren 2020. Även om smittspridningen ökade under hösten 2020 förvånar det mig därför att länsstyrelsen i slutet av november beslutade att inte längre följa förmynderskapsförordningen.

Det har inte framkommit någonting som tyder på att det har varit omöjligt för länsstyrelsen att kontrollera register och stickprovvis utvalda akter på ett sätt som skulle ha varit förenligt med 21 § förmynderskapsförordningen. Länsstyrelsen förtjänar därför kritik för att utan rättsligt stöd ha beslutat att inte genomföra inspektioner i enlighet med denna bestämmelse.

Ärendet avslutas.