

Socialnämnden i Höganäs kommun får allvarlig kritik för att den inte verkställt en tingsrätts interimistiska beslut om umgängesstöd

Beslutet i korthet: Den 21 december 2020 beslutade Helsingborgs tingsrätt interimistiskt bl.a. att barnen AA och BB i viss omfattning skulle ha rätt till umgänge med CC i närvaro av umgängesstöd utsett av familjerätten i Höganäs kommun. Något umgänge i enlighet med beslutet kom dock inte till stånd.

Den 22 december 2020 och den 5 mars 2021 fattade en enhetschef inom socialtjänsten i Höganäs kommun beslut om att kommunen under de då rådande omständigheterna med covid-19 inte skulle kunna utse umgängesstöd. Innebörden av besluten var att Socialnämnden i Höganäs kommun upphörde med att utse umgängesstöd.

JO uttalar att besluten den 22 december 2020 och den 5 mars 2021 står i direkt strid med 6 kap. 15 c § föräldrabalken och att de innebär att nämnden under den tid som besluten gällde underlät att fullgöra den uppgift som lagstiftaren ålagt den att utföra. Något rättsligt stöd för besluten finns inte. Att nämnden behövt anpassa sin verksamhet efter de råd och rekommendationer som bl.a. Folkhälsomyndigheten lämnat för att minska smittspridningen av covid-19, innebär inte på något sätt att det också stått nämnden fritt att åsidosätta de skyldigheter som den har enligt lagar eller andra föreskrifter.

I det aktuella fallet hade tingsrätten, efter att den tagit del av beslutet från den 22 december 2020, underrättat nämnden om att det interimistiska beslutet från den 21 december 2020 fortfarande skulle gälla. Att nämnden ändå valde att inte verkställa beslutet kan inte ses som annat än domstolstrots. Det är enligt JO mycket allvarligt, i synnerhet som nämnden i sitt remissvar medgett att det hade varit möjligt att verkställa beslutet även med beaktande av behovet av anpassningar. Nämnden får allvarlig kritik för hanteringen.

Bakgrund

Den 21 december 2020 beslutade Helsingborgs tingsrätt interimistiskt bl.a. att barnen AA och BB skulle ha rätt till umgänge med CC under fyra timmar varje lördag i närvaro av umgängesstöd utsett av familjerätten i Höganäs kommun.

Den 22 december 2020 fattade en enhetschef inom socialtjänsten i Höganäs kommun följande beslut:

Beslut avseende tillsättande av umgängesstöd i familjerättsliga ärenden under Coronapandemin

Höganäs kommun kommer under rådande omständigheter med Covid 19 inte att kunna tillsätta umgängesstöd. Detta för att efterleva de restriktioner som Folkhälsomyndigheten tagit fram. Beslutet gäller med omedelbar verkan och till och med 2021-03-31 men kan komma att förlängas utifrån hur Coronapandemin utvecklas.

Sedan tingsrätten i januari 2021 tagit del av beslutet, skickade tingsrätten den 21 januari 2021 följande underrättelse till Socialnämnden i Höganäs kommun:

Tingsrätten har tagit emot kommunens beslut angående umgängesstöd. Beslutet föranleder för närvarande inte några åtgärder från tingsrättens sida. Tingsrättens interimistiska beslut av den 21 december 2020 gäller således alltjämt.

Parterna kommer att ges tillfälle att yttra sig i frågan.

Den 5 mars 2021 fattade samma enhetschef som hade fattat beslutet från den 22 december 2020 följande beslut:

Beslut avseende tillsättande av umgängesstöd i familjerättsliga ärenden under Coronapandemin

Höganäs kommun kommer under rådande omständigheter med Covid 19 inte att kunna tillsätta umgängesstöd. Detta för att efterleva de restriktioner som Folkhälsomyndigheten tagit fram. Beslutet gäller med omedelbar verkan och till och med 210630 men kan komma att förlängas i 3 månaders intervall utifrån hur Coronapandemin utvecklas.

Något umgänge med umgängesstöd mellan CC och hans barn kom inte till stånd under våren 2021.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade DD, i egenskap av ombud för CC, bl.a. på att Socialnämnden i Höganäs kommun inte hade verkställt tingsrättens beslut om umgängesstöd.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Höganäs kommun skulle yttra sig över anmälan samt besvara ett antal frågor.

Nämnden lämnade in ett remissvar och uppgav bl.a. följande:

— — —

Det har under vintern 2020/2021 och våren 2021 varit en förhöjd smittspridning av covid-19 i Nordvästra Skåne. Socialnämnden har följt och arbetat utifrån Folkhälsomyndighetens nationella Allmänna råd och rekommendationer.

Folkhälsomyndigheten har under rådande pandemi utfärdat nationella Allmänna råd och rekommendationer för att minska smittspridning av covid-19. Från och med 14 december 2020 gäller skärpta nationella föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19. Det innebär att alla i samhället har en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra smittspridning och det står

bland annat att man ska umgås helst i en mindre krets så att antalet kontakter minskas så mycket som möjligt. Ju färre som samlas desto bättre. Undvik också att ingå i flera olika grupper. Om du träffar personer utanför din mindre krets bör ni ses på ett sätt som minskar risken för smittspridning. Umgås utomhus om det går, och håll så stort avstånd som möjligt till varandra. Undvik att vara nära varandra.

— — —

I efterhand kan socialförvaltningen se att vi borde genomfört umgänge med umgängesstöd på något vis under perioden. Det hade varit möjligt att ge umgänge med umgängesstöd vid några tillfällen där lokaler och färdsätt anpassats. Det hade också varit möjligt att använda skyddsutrustning vid dessa tillfällen.

— — —

DD kommenterade remissvaret.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Legalitetsprincipen

Den offentliga makten utövas under lagarna. Detta framgår av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.

Sedan den 1 juli 2018 kommer legalitetsprincipen också till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, som slår fast att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I förarbetena uttalas att inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver (se prop. 2016/17:180 s. 58).

När det gäller bakgrunden till införandet av bestämmelsen i 5 § första stycket FL, uttalas det i förarbetena att det är angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen. Det uttalas att skiljelinjen mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas skyldighet att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst tydligt bör markeras samt att avsikten är att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden. (Se samma proposition s. 58.)

Av förarbetena framgår det vidare att kravet enligt förvaltningslagen på legalitet, i likhet med 1 kap. 1 § RF, bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. (Se samma proposition s. 59.)

Socialnämnden skyldighet att verkställa rättsens beslut om umgänge med umgängesstöd

När rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med får den enligt 6 kap. 15 c § föräldrabalken (FB), om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten hämta in ett yttrande från socialnämnden. Socialnämnden ska efter rättsens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget.

Genom denna bestämmelse har lagstiftaren skapat en tydlig ansvarsfördelning. Det är domstolen som fattar beslut om umgänge med umgängesstöd och som beaktar barnets bästa (6 kap. 2 a § FB) och socialnämnden ska därefter verkställa beslutet och utse umgängesstöd. Socialnämnden är alltså skyldig att efter rättsens beslut om umgänge med umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd från nämndens sida (se prop. 2009/10:192 s. 14 och JO 2020/21 s. 521).

Besluten om att upphöra med att utse umgängesstöd

De två beslut som en enhetschef inom socialtjänsten i Höganäs kommun fattade den 22 december 2020 och den 5 mars 2021, och som återges ovan, innebär att Socialnämnden i Höganäs kommun upphörde med att utse umgängesstöd. Besluten står i direkt strid med 6 kap. 15 c § FB och innebär att nämnden under den tid som besluten gällde underlät att fullgöra den uppgift som lagstiftaren ålagt den att utföra.

Nämnden har som stöd för besluten hänvisat till myndighetens skyldighet att följa de råd och rekommendationer som bl.a. Folkhälsomyndigheten lämnat för att minska smittspridningen av covid-19. Att nämnden behövt anpassa sin verksamhet efter nämnda råd och rekommendationer, innebär dock inte på något sätt att det också har stått nämnden fritt att åsidosätta de skyldigheter som den har enligt lagar eller andra föreskrifter. I det aktuella fallet har tingsrätten, efter att den tagit del av nämndens beslut den 22 december 2020, underrättat nämnden om att det interimistiska beslutet från den 21 december 2020 skulle fortsätta att gälla. Att nämnden ändå valt att inte verkställa beslutet om umgängesstöd kan inte ses som annat än domstolstrots. Det är mycket allvarligt, i synnerhet som nämnden i sitt remissvar medgett att det hade varit möjligt att verkställa beslutet även med beaktande av behovet av anpassningar.

Något rättsligt stöd för besluten finns inte och nämndens agerande strider mot legalitetsprincipen såsom den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § första stycket FL. Besluten fick bl.a. till följd att det inte kom till stånd något umgänge med umgängesstöd mellan CC och hans barn. Det är naturligtvis helt oacceptabelt och nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Vad DD i övrigt har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.