

Allvarlig kritik mot Socialnämnden i Gislaveds kommun för att bl.a. ha verkställt beslut om omedelbart omhändertagande av barn enligt LVU trots att besluten hade upphört att gälla

Beslutet i korthet: Den 27 oktober 2020 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Gislaveds kommun att omedelbart omhänderta sex barn. Besluten verkställdes den 12 november 2020 och underställdes förvaltningsrätten den 13 november 2020.

JO uttalar att besluten utan dröjsmål – och senast den 3 november 2020 – borde ha underställts förvaltningsrätten. Det fanns inte rättsliga förutsättningar för nämnden att avvakta med att underställa besluten om omedelbart omhändertagande till dess att de hade verkställts. Eftersom nämnden inte underställde besluten inom lagstadgad tid upphörde omhändertagandena att gälla den 4 november 2020. Trots detta verkställde nämnden besluten den 12 november 2020. Besluten verkställdes alltså trots att de redan hade upphört att gälla. Vidare innebar nämndens agerande att barnen tvångsvårdades utan laglig grund från den 12 november till den 20 november 2020 då ordföranden i socialnämnden på nytt beslutade att omedelbart omhänderta barnen. Sammanfattningsvis är JO mycket kritisk till socialnämndens handläggning. Något rättsligt stöd för handläggningen finns inte och den strider mot legalitetsprincipen. Nämnden får därför allvarlig kritik.

JO framhåller att det är centralt att nämnden säkerställer att något liknande inte ska inträffa igen. Nämnden har ett stort ansvar för hur verksamheten vid förvaltningen bedrivs. I detta ansvar ligger bl.a. att säkerställa att personalen har den kompetens som krävs för att garantera en rättssäker myndighetsutövning. Dessutom måste det inom förvaltningen finnas en tydlig ansvars- och arbetsfördelning. JO utgår från att nämnden skyndsamt vidtar nödvändiga åtgärder.

Bakgrund

Den 27 oktober 2020 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Gislaveds kommun att omedelbart omhänderta AA:s och BB:s sex barn med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Besluten verkställdes den 12 november 2020 då socialtjänstens handläggare tillsammans med polis omhändertog barnen. De fördes därefter till olika hem.

Besluten underställdes förvaltningsrätten den 13 november 2020. Domstolen beslutade den 20 november 2020 att skriva av målet eftersom besluten hade upphört att gälla.¹ Samma dag beslutade ordföranden i socialnämnden att på nytt omhänderta barnen. Besluten fastställdes sedermera av förvaltningsrätten. Efter ansökan från nämnden beslutade Förvaltningsrätten i Jönköping att barnen skulle vårdas med stöd av 1 och 2 §§ LVU.²

Anmälan och inledande utredning

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Gislaveds kommun och uppgav bl.a. att förvaltningsrätten den 20 november 2020 hävde omhändertagandena på grund av att nämnden hade underställt besluten för sent.

Inledningsvis hämtades journalanteckningar in från socialförvaltningen samt domar och beslut från Förvaltningsrätten i Jönköping och Kammarrätten i Jönköping.

Förundersökning

Med anledning av uppgifterna i anmälan och den övriga utredningen fann jag anledning att anta att en befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 18 juni 2021 att inleda en förundersökning om sådant brott och gav överåklagaren CC i uppdrag att genomföra utredningen.

Under förundersökningen hämtades vissa handlingar in från socialförvaltningen. Förhör hölls med handläggaren DD, gruppledaren EE och enhetschefen FF. Samtliga delgavs misstanke om tjänstefel.

Den 29 juni 2022 fann jag att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför att lägga ned den. Jag upplyste samtidigt om att den fortsatta granskningen av socialnämndens handläggning skulle ske inom ramen för detta tillsynsärende.

Begäran om att socialnämnden skulle yttra sig

Socialnämnden i Gislaveds kommun anmodades att yttra sig över handläggningen i samband med besluten att omedelbart omhänderta barnen den 27 oktober 2020 fram t.o.m. att nämnden lämnade in ansökan om vård till Förvaltningsrätten i Jönköping (i mål nr 6722-20).

I remissvaret lämnade nämnden bl.a. följande redogörelse av ärendet:

¹ Se JO:s beslut den 7 oktober 2022, dnr 7970-2021. I ärendet fick domaren vid förvaltningsrätten kritik för att inte tillräckligt snabbt ha uppmärksammat att de underställda besluten hade upphört att gälla.

² Se Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 4 januari 2021, mål nr 6722-20.

Beslut om omedelbart omhändertagande fattades av socialnämndens ordförande 27/10 2020 och planeringen var att besluten skulle verkställas 29/10 2020. Familjen kunde dock inte hittas och besluten kunde inte verkställas som planerat.

— — —

Ansvariga i ärendet ansåg att det var upp till förvaltningsrätten att avgöra om det kommit in i tid. I LVU-handboken står det att det finns avgöranden från kammarrätter med exempel på att man har godtagit omedelbara omhändertaganden fast de inte underställts i rätt tid.

Vården verkställdes 12/11 2020 och besluten underställdes förvaltningsrätten 13/11 2020. Nämnden upplystes 20/11 2020 av förvaltningsrätten att besluten ej var verkställda i tid. Nya beslut om omedelbara omhändertaganden togs av ordförande 20/11 2020 och dessa underställdes förvaltningsrätten samma dag. Ansökan om vård enligt 1 & 2 §§ LVU skickades in till Förvaltningsrätten i Jönköping 7/12 2020.

Nämnden anmodades även att yttra sig över ett antal frågor. I det följande redovisas endast de frågor och svar som är mest relevanta för bedömningen i detta beslut:³

1. Av förhören med DD, EE, och FF framgår att nämndens förvaltning var medveten om tidsfristen i 7 § LVU, men att de omedelbara omhändertagandena ändå inte underställdes förvaltningsrättens prövning i rätt tid.

Enligt nämndens egen uppfattning, varför underställdes inte de omedelbara omhändertagandena som nämndens ordförande fattade beslut om den 27 oktober 2020 förvaltningsrättens prövning i rätt tid? Vilka rättsliga överväganden låg bakom nämndens beslut att inte underställa besluten i rätt tid?

2. Som framgår ovan ledde nämndens handläggning till att AA:s sex barn kom att tvångsvårdas utan laglig grund under perioden den 12 november till den 20 november 2020 då socialnämndens ordförande på nytt beslutade att omedelbart omhänderta barnen.

Nämnden ska yttra sig över detta faktum och redogöra för hur det kommer sig att de omedelbara omhändertagandena verkställdes trots att de inte underställts förvaltningsrättens prövning och alltså upphört att gälla. Vilka rättsliga överväganden låg bakom nämndens agerande i detta avseende?

För att polisen skulle kunna efterlysa barnen behövde de ett beslut om handräckning med stöd av LVU. I diskussion kring ärendet så kom socialsekreterare, gruppledare och enhetschef fram till att socialnämnden inte kunde skicka in besluten om omedelbart omhändertagande inom de sju dagarna, eftersom det inneburit att vårdnadshavarna hade fått reda på att de var eftersökta med påtaglig risk att familjen då hållit sig gömda och barnen fara ännu mer illa.

Vid en avvägning mellan tidsfristen och barnens bästa ska barnens bästa och deras behov av skydd väga tyngst och ha företräde. JO har uttalat sig att det tveklöst kan finnas situationer när det skulle stå i uppenbar strid mot barnets bästa att låta omhändertagandet upphöra på grund av brister i den formella handläggningen. Ansvariga i ärendet ansåg att det var upp till förvaltningsrätten att avgöra om det kommit in i tid..

I LVU-handboken s. 116 står det att det finns avgöranden från kammarrätter med exempel på att man har godtagit omedelbara omhändertaganden fast de inte

³ JO:s frågor står i kursiv stil och därefter följer nämndens svar. Remissvaret i sin helhet finns tillgängligt hos JO.

underställts i rätt tid. Barnens bästa och barnens rättigheter till skydd är överordnat och därför agerade vi utifrån vad som ansågs vara bäst för barnen och vi planerade och agerade för att rädda barnen. Detta ärende är likt de ärenden som LVU handboken hänvisat till där omhändertagandena har godkänts även om det inte lämnats in i tid, då barnen var utsatta för grava missförhållanden i hemmet med stora risker för barnen hälsa och utveckling. Utifrån detta ansåg vi att ordförandebeslut taget 27/10 fortfarande skulle gälla och att tvångsåtgärderna därför skedde inom rättslig grund.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Legalitetsprincipen

Den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen, som är fundamental i svensk rätt och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Principen är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat.

Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i förvaltningslagen (2017:900), FL. Där anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (5 § första stycket FL). I förarbetena uttalas att principen är av central betydelse inom förvaltningsrätten eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om andra verksamheter som en myndighet bedriver (se prop. 2016/17:180 s. 58).

När det gäller bakgrunden till införandet av bestämmelsen i förvaltningslagen uttalas 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. Skiljelinjen mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas skyldighet att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst bör tydligt markeras. Avsikten är alltså att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden (se a. prop. s. 58).

Beslut om omedelbart omhändertagande

Socialnämnden får 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. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande (se 6 § LVU).

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har

underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (se 7 § LVU).

Även om nämnden enligt nyssnämnda bestämmelse har en vecka på sig att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande, är det inte meningen att nämnden utan anledning ska avvakta fristens utgång (se t.ex. JO 1994/95 s. 356 och JO 2007/08 s. 307). I förarbetena till bestämmelsen anges att ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten utan dröjsmål samt att det som regel kan ske samma dag som beslutet meddelades eller dagen därpå. Som motivering till att nämnden ändå har getts en frist på en vecka anges att det kan vara nödvändigt att till beslutet foga annan utredning som finns hos nämnden samt att det vid helger kan vara svårt att få tag på en sådan utredning. Det hänvisas också till att det vid mellankommande helg kan uppstå förseningar i postgången (se prop. 1979/80:1 s. 505 och 591).

Bedömning

Nämnden avvaktade med att underställa besluten om omedelbart omhändertagande

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 27 oktober 2020 att omedelbart omhänderta AA:s barn med stöd av 6 § LVU. Besluten borde därefter, i enlighet med 7 § LVU, ha underställts förvaltningsrätten senast den 3 november 2020 (dvs. inom en vecka från beslutsdatum). Så skedde dock inte, utan de underställdes först den 13 november 2020. Besluten underställdes efter att de hade verkställts.

I remissvaret har nämnden bl.a. uppgett att den gjorde bedömningen att besluten inte kunde underställas inom en vecka från beslutsdatum, eftersom det hade inneburit att vårdnadshavarna hade fått reda på att de var eftersökta. Enligt nämnden hade risken då varit att familjen hade hållit sig gömd och att barnen hade varit ännu mer illa. Jag vill med anledning av detta framhålla att jag i tidigare beslut har uttalat följande. Avsikten med fristen i 7 § LVU är inte att hantera problemet med att ungdomar i vissa fall avviker och undandrar sig verkställighet sedan de har fått information om att nämnden har fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande. Även i den situationen är utgångspunkten att ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten för rättslig prövning så snart som möjligt (se JO 2021/22 s. 576). Enligt min mening är avsikten med tidsfristen inte heller att hantera problemet med att vårdnadshavare eventuellt avviker.

Nämnden har även uppgett att vid avvägningen mellan tidsfristen och barnets bästa ska det senare ha företräde. Jag vill därför understryka att en sådan avvägning över huvud taget inte ska göras. Det som nämnden har uppgett i den här delen saknar stöd i såväl LVU som andra rättskällor. Till stöd för sin uppfattning har nämnden åberopat ett avsnitt i Socialstyrelsens LVU-handbok

för socialtjänsten (2020).⁴ Enligt min mening är det uppenbart att nämnden har missuppfattat det aktuella avsnittet. De JO-uttalanden och kammarrättsavgöranden som handboken hänvisar till behandlar inte samma fråga som i det aktuella ärendet. De behandlar i stället frågan om ett omedelbart omhändertagande kan beslutas på nytt sedan det tidigare fallit på grund av att en tidsfrist inte har iakttagits. Nämndens uppfattning att det aktuella ärendet är likt de ärenden som handboken hänvisar till är alltså felaktig. Jag vill betona att ett avsnitt i en handbok inte kan läsas isolerat, utan måste ses i ljuset av bl.a. relevant lagstiftning och självklart det som i övrigt står i samma handbok. Som jag redan redovisat framgår det tydligt av lagtexten att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphör om inte tidsfristen beaktas. Det framgår lika tydligt av handboken. Eftersom beslutet upphör om tidsfristen inte följs kan konsekvensen bli att nämnden inte kan ge barnet nödvändigt stöd och skydd. En sådan konsekvens kan knappast anses vara i förening med barnets bästa. Det är därför av stor vikt att den tidsfrist som satts upp av lagstiftaren respekteras, särskilt som den syftar till att en domstol överprövar nämndens beslut att omedelbart omhänderta ett barn.

Sammantaget fanns det alltså inte rättsliga förutsättningar för nämnden att avvakta med att underställa besluten om omedelbart omhändertagande till dess att de hade verkställts. Ett sådant beslut är en mycket ingripande tvångsåtgärd som vidtas i en akut situation. Av rättssäkerhetsskäl är det därför viktigt att beslutet underställs en domstols rättsliga prövning så snart som möjligt. Nämnden borde alltså utan dröjsmål – och senast inom en vecka från att besluten fattades – ha underställt besluten. Att så inte skedde är mycket allvarligt och nämndens agerande står i uppenbar strid med legalitetsprincipen.

Nämnden verkställde besluten trots att de hade upphört att gälla och barnen tvångsvårdades utan laglig grund

Eftersom nämnden inte underställde besluten inom lagstadgad tid upphörde omhändertagandena den 4 november 2020. Trots detta verkställde nämnden besluten den 12 november 2020. Nämnden verkställde alltså besluten trots att de redan hade upphört att gälla. Självklart är även detta mycket allvarligt.

När besluten verkställdes placerades barnen i olika hem, och därmed påbörjades vården enligt LVU.⁵ Vid den tidpunkten hade dock, som nyss anförts, besluten om omhändertagande redan upphört att gälla. Nämndens agerande innebar därmed att barnen tvångsvårdades utan laglig grund från den 12 november till den 20 november 2020, då ordföranden i socialnämnden på nytt beslutade att

⁴ I avsnittet hänvisas till både uttalanden från JO och avgöranden från kammarrätter.

⁵ Se 10 § LVU.

omedelbart omhändertaga barnen. Att barnen, under en relativt lång period, tvångsvårdades utan laglig grund är naturligtvis helt oacceptabelt.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till socialnämndens handläggning. Något rättsligt stöd för handläggningen finns inte, och den strider mot legalitetsprincipen såsom den kommer till uttryck i regeringsformen och förvaltningslagen. Bristerna i handläggningen är särskilt allvarliga eftersom nämnden, utan att det fanns lagstöd för det, utsatte barnen för ingripande tvångsåtgärder. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Det är centralt att nämnden säkerställer att något liknande inte ska inträffa igen. Nämnden har ett stort ansvar för hur verksamheten vid förvaltningen bedrivs. I detta ansvar ligger att bl.a. säkerställa att personalen har den kompetens som krävs för att garantera en rättssäker myndighetsutövning. Här kan naturligtvis t.ex. interna rutiner vara av stor betydelse. Det är dock inte tillräckligt att endast anta rutiner, utan nämnden måste se till att de är kända till såväl innehåll som innebörd och att personalen har tillräckliga kunskaper om de rättsregler som styr utformningen av dem. Detta är särskilt viktigt vid handläggning av ärenden som innefattar tvångsåtgärder. Jag vill även understryka att det inom förvaltningen måste finnas en tydlig ansvars- och arbetsfördelning. Det får t.ex. inte finnas några oklarheter kring vem som ansvarar för vad eller vem som är behörig att vidta åtgärder. Annars finns det uppenbara risker för att rättssäkerheten åsidosätts. Jag utgår från att mina uttalanden i detta beslut leder till att nämnden skyndsamt vidtar nödvändiga åtgärder.

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

Ärendet avslutas.