

En kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet

Bakgrund

AA, som är född 1986, har länge haft insatser med stöd av LSS. Den 5 maj 2004 avtog Kultur- och utbildningsnämnden i Dorotea kommun (delegationsbeslut) AA:s ansökan om ytterligare insats enligt LSS i form av korttidsvistelse. AA överklagade beslutet till Länsrätten i Västerbottens län som avtog överklagandet den 21 januari 2005. Kammarrätten i Sundsvall beslutade den 29 mars 2005 att inte bevilja AA prövningstillstånd. AA överklagade det beslutet till Regeringsrätten.

Den 8 november 2004 ansökte AA om insats enligt LSS i form av biträde av kontaktperson. LSS-handläggaren BB avtog framställningen i ett beslut den 29 november 2004. I en skrivelse som kom in till kultur- och utbildningsnämnden den 8 december 2004 överklagade CC beslutet för sin son AA:s räkning.

CC kontaktade länsrätten hösten 2005 och fick då besked om att överklagandet av beslutet den 29 november 2004 inte hade kommit in dit. Hon vände sig till kommunen och undrade vad som hade hänt med överklagandet. Som ett svar på förfrågan anförde BB i en skrivelse till CC den 24 november 2005 följande.

Hej CC!

Din överklagan "kontaktperson" inkom till Dorotea kommun 2004-12-07. Jag var tvungen att avvakta vad länsrättens mål 1406-04 beslutade om. Domslutet kom till Dorotea kommun 2005-02-16 och samtidigt kom det från Länsstyrelsen "tillsyningsärende".

Du överklagade Länsrättens dom till kammarrätten, som du också överklagade. Ärendet ligger idag hos Regeringsrätten.

Jag har i dag 2005-11-24 varit i kontakt med både Regeringsrätten och länsstyrelsen och dina ärenden har ännu inte behandlats.

Av den anledningen kan inget göras på ett adekvat sätt åt Din överklagan, förrän ärendena är klara hos Regeringsrätten och Länsstyrelsen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 februari 2006 klagade CC på att hennes överklagandeskrivelse, som hade kommit in till nämnden den 8 december 2004, ännu inte hade vidarebefordrats till länsrätten.

Utredning

Inledningsvis inhämtades kopia av Länsstyrelsens i Västerbottens län akt i ett ärende rörande tillsyn av nämndens handläggning av ärendet rörande korttidsvistelse (dnr 701-1550-2005) samt LSS-akten avseende AA från kultur- och utbildningsförvaltningen i Dorotea kommun.

Vad som kom fram vid JO:s granskning av LSS-akten gav anledning att anta att befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 21 mars 2006 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt vice chefsåklagaren DD, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, Stockholm, att genomföra utredningen.

Lycksele tingsrätt beslutade den 26 maj 2006 att utse offentlig försvarare för BB.

Ett förhör hölls den 13 juni 2006 med BB. Hon delgavs därvid misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Därefter hölls ett kompletterande förhör med henne den 19 juli 2006. Ett förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls den 20 juli 2006 med EE som är kultur- och utbildningsansvarig och chef för BB.

Till följd av vad som kom fram vid förhören fann JO inte skäl att fullfölja förundersökningen. JO beslutade därför den 28 augusti 2006 att lägga ned den och i stället fortsätta utredningen inom ramen för förevarande tillsynsärende.

JO inhämtade ett yttrande från Kultur- och utbildningsnämnden i Dorotea kommun över vad CC hade anfört i sin anmälan och vad som hade kommit fram under förundersökningen.

Nämnden överlämnade som sitt svar på JO:s remiss ett yttrande som var undertecknat av nämndens ordförande FF. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Allmänt

Kultur- och utbildningsnämnden har tidigare haft en egen LSS-tjänsteman anställd för att handlägga ärenden rörande barn och ungdomar med särskilda behov. Ansvar och befogenheter har reglerats i nämndens delegationsordning och den tjänsteman som haft LSS som sitt ansvarsområde har haft förvaltningschefen som sin närmaste chef. Information till kultur- och utbildningsnämnden har lämnats kontinuerligt.

Inför 2005 beslutades i kommunen att samla all LSS-verksamhet inom socialnämndens verksamhetsområde. Utifrån detta beslutades också att den 0.60 tjänst med LSS-ansvar som kultur- och utbildningsnämnden förfogade över skulle dras in.

För att göra överlämning och överflyttning av aktuella ärenden så smidig som möjligt beslutades att den 1 september 2005 skulle överlämning ske istället för vid halvårsskiftet som först beslutades. Detta för att berörda LSS-tjänstemän skulle få

tid för överlämning mellan varandra och för att överlappa skolstarten. Efter den 1 september övergick kultur- och utbildningsnämndens LSS-handläggare till annan verksamhet inom nämndens ansvarsområde.

Ärende dnr 818-2006

När det gäller det aktuella ärendet har kultur- och utbildningsnämnden fått information fortlöpande. Relationerna mellan vår tidigare ansvarige LSS-handläggare (BB) och den berörda familjen har periodvis varit ansträngda. BB har emellertid alltid hävdad barnets behov och kontaktbehov med föräldrar och syskon som prioriterat. Där har vårdnadshavaren och BB till och från haft olika uppfattningar. BB har varit mån om att följa LSS-lagens intentioner och målsättning i sitt arbete samt att inhämta yttrande och utlåtande från berörd expertis.

Kommentar

Efter att ha läst bifogade handlingar kan undertecknad konstatera att de uppgifter som lämnats av dåvarande LSS-handläggaren BB och förvaltningschefen EE stämmer till fullo.

Efter den 1 september 2005 har ansvaret för LSS övergått till socialnämnden. Tid för överlämning/överföring mellan vår avgående LSS-tjänsteman och LSS-handläggaren på sociala enheten anordnades som ovan angavs med två extra månader eftersom den formella överlämningen var angiven till den 1 juli 2005.

CC yttrade sig över remissvaret.

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade per telefon upplysningar från områdeschefen GG och biståndshandläggaren HH vid socialförvaltningen i Dorotea kommun angående handläggningen av överklagandet efter den 1 september 2005 då Socialnämnden i Dorotea kommun hade tagit över ansvaret i kommunen för ärenden om insatser enligt LSS för barn och ungdomar.

I ett beslut den 22 mars 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med vissa funktionshinder. Den som omfattas av personkretsen enligt lagen kan enligt 9 § LSS ha rätt till insatser i form av bl.a. biträde av kontaktperson och korttidsvistelse utanför det egna hemmet.

Ett beslut om insatser för en enskild enligt 9 § LSS får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Genom beslut den 29 november 2004 avslog BB, enligt delegation från nämnden, AA:s ansökan om en insats enligt LSS i form av biträde av kontaktperson. Som skäl för beslutet anfördes att ”brukaren får in facto sina behov tillgodosedda på annat sätt”. CC överklagade på AA:s vägnar beslutet i en skrivelse som kom in till nämnden den 8 december 2004.

Det är inte en uppgift för mig att ta ställning till om beslutet om kontaktperson var rätt i sak. Min granskning är inriktad på hur CC:s överklagande kom att handläggas rent formellt vid nämnden.

Enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) skall den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten som regel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas skall myndigheten i enlighet med 25 § förvaltningslagen överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet, dvs. i det nu förevarande fallet länsrätten. Det ankommer inte på beslutsmyndigheten att ta ställning till t.ex. om beslutet är överklagbart, om den enskilde har rätt att överklaga beslutet eller om länsrätten inte kan behandla överklagandet därför att saken direkt eller indirekt prövas i annat sammanhang. Detta är frågor som länsrätten och inte beslutsmyndigheten har att ta ställning till.

I förvaltningslagen anges inte inom vilken tid beslutsmyndigheten skall överlämna en överklagandeskrivelse till länsrätten. Det är från rättssäkerhetssynpunkt en självklarhet att överlämnandet måste ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att som regel bör tiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Som har framgått tidigare kom CC:s överklagande in till kultur- och utbildningsnämnden den 8 december 2004. Överklagandeskrivelsen översändes till länsrätten först i september 2006. Eftersom överklagandet hade kommit in till nämnden i rätt tid, och någon omprövning av beslutet inte var aktuell från nämndens sida, borde skrivelsen snarast ha översänts till länsrätten. Det har hört till BB:s arbetsuppgifter att se till att överklagandet vidarebefordrades. Hennes ansvar för dröjsmålet begränsar sig till tiden från den 8 december 2004 till den 1 september 2005, dvs. den tid under vilken hon var handläggare av ärendet.

Jag fann skäl att ifrågasätta om BB vid handläggningen av överklagandet hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Av det som har kommit fram vid min utredning står det klart att BB, genom att inte vidarebefordra överklagandet, har åsidosatt vad som gällt för hennes uppgift och att detta skett vid myndighetsutövning. Såvitt utredningen utvisat insåg hon inte att hennes handlande var felaktigt. Hon kan därför inte anses ha uppsåtligen åsidosatt vad som ålegat henne. Däremot uppkommer fråga om hon har varit oaktsam på ett sådant sätt att straffrättsligt ansvar måste utkrävas.

När det gäller frågan om hur BB:s underlåtenhet skall bedömas är utgångspunkten för tjänstefelsansvaret att det av hänsyn till rättssäkerheten bör ställas särskilda krav på noggrannhet och omsorg på områden inom den offentliga verksamheten där det är fråga om myndighetsutövning. Av allmänna principer följer dock att

straffrättsligt ansvar inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträfvade normen; en viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Vid bedömningen av huruvida en offentlig befattningshavare har handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften har innefattat. Detta får, som i andra motsvarande sammanhang, vägas mot omständigheter som hänför sig till den enskilde personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han har handlat under tidspress (se bl.a. NJA 2002 s. 188).

Såvitt jag har förstått de uppgifter som BB har lämnat vid de förhör som har hållits med henne, kände hon i vart fall vid den tidpunkten till reglerna om hur ett överklagande skall handläggas. Att hon i detta fall underlät att överlämna överklagandet till länsrätten har hon förklarat med att hon vid telefonsamtal med länsrätten hade fått ett besked som innebar att domstolen först borde pröva frågan om korttidsvistelse. BB har inte lämnat någon närmare uppgift om vad som sades vid hennes samtal med länsrätten. Hon har inte heller kunnat ange vem hon talade med vid länsrätten eller vilken befattning som den personen hade. I LSS-akten finns inte någon dokumentation som rör samtalet. Jag har emellertid inte funnit anledning att ifrågasätta att BB har talat med någon på länsrätten eller att hon på grundval av vad som sades vid samtalet för sin del kom fram till att hon kunde avvakta med att skicka in överklagandet. Rent allmänt måste visst tvivel anses föreligga om det besked hon fick faktiskt innebar att hon inte behövde vidarebefordra överklagandet eller om något missförstånd har uppstått. De uppgifter som BB har lämnat om samtalet är dock under alla förhållanden så vaga att hon inte på grundval av beskedet från länsrätten kan anses ha haft en godtagbar ursäkt för att dröja med att vidarebefordra överklagandet.

Utredningen ger inte stöd för att anta att BB har visat nonchalans eller ligkiltighet inför uppgiften utan jag har snarare skäl att tro att hon strävade efter att handlägga överklagandet på ett riktigt sätt. För att i formellt hänseende kunna handlägga ett ärende på ett korrekt sätt fordras det vissa grundläggande kunskaper i förvaltningsrätt och om förvaltningsrättsliga principer. Vad som i ärendet har kommit fram talar för att BB har haft luckor i sin kunskap om tillämpningen av reglerna på området, och jag kan inte dra någon annan slutsats än att hon i det nu förevarande fallet inte förstod att hon var skyldig att utan dröjsmål vidarebefordra överklagandet till länsrätten. I detta sammanhang bör noteras att hon nämnde överklagandet och det besked som hon ansåg sig ha fått från länsrätten för EE som, trots att han under förundersökningen uppgav att han reagerade på detta besked, inte uppmärksammade henne på att överklagandet skulle sändas till länsrätten även om någon där möjligen gett uttryck för en annan uppfattning.

Mot bakgrund av att BB inte har haft någon mer ingående utbildning när det gäller själva ärendehandläggningen och då hon inte heller mött någon invändning från sin chef, bör hennes felbedömning av frågan om hur överklagandet skulle handläggas inte anses innefatta en sådan klandervärd oaktsamhet som måste föranleda ett

straffrättsligt ansvar. Jag vill dock understryka att det finns anledning att se mycket allvarligt på det inträffade.

Som nyss har nämnts berättade BB för EE om CC:s överklagande och sitt samtal med länsrätten. Det kan med fog ifrågasättas om inte BB:s uppgifter borde ha föranlett EE att närmare sätta sig in i saken. Hans underlåtenhet är dock inte sådan att det finns skäl för mig att aktualisera frågan om straffrättsligt ansvar för hans del, utan jag nöjer mig med det gjorda uttalandet.

Den som är ansvarig för en offentlig verksamhet skall se till att personalen har erforderlig kompetens och att personalen får den vidareutbildning som behövs för att personalen självständigt skall kunna handlägga olika ärenden. Mot bakgrund av att kultur- och utbildningsnämnden inte längre handlägger ärenden som rör insatser enligt LSS har jag inte funnit skäl att närmare gå in på i vilken mån nämnden eller ledningen för förvaltningen har åsidosatt sina åligganden såvitt här är i fråga. Jag vill dock uppmärksamma Länsstyrelsen i Västerbottens län, som har tillsyn över bl.a. kommunernas handläggning av ärenden enligt LSS, på vad som har kommit fram i detta fall och sänder därför en kopia av beslutet till länsstyrelsen.

Som framgår av det tidigare anförda flyttades den 1 september 2005 ansvaret i Dorotea kommun för LSS-ärendena beträffande barn och ungdomar över från kultur- och utbildningsnämnden till socialnämnden. Det dröjde emellertid ungefär ett år efter det att socialnämnden hade tagit över ansvaret för ärendet till dess överklagandet vidarebefordrades till länsrätten. Detta väcker givetvis frågor rörande handläggningen vid socialnämndens förvaltning. Enligt vad som kommit fram vid utredningen nämndes inte CC:s överklagande när handlingarna i ärendet lämnades över till socialförvaltningen. Tvärtom fick man då beskedet att ”inget behövde göras i ärendet” mer än att avvakta avgöranden från domstol och länsstyrelse. Förvaltningen blev först i september 2006 uppmärksam på överklagandet. Jag har inte ansett att det finns tillräckliga skäl för mig att närmare utreda handläggningen av överklagandet vid socialförvaltningen.