

Initiativärende mot Socialnämnden i Solna kommun; allvarlig kritik mot nämnden för handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Beslutet i korthet: Efter att Förvaltningsrätten i Stockholm fäst JO:s uppmärksamhet på hur Socialnämnden i Solna kommun handlagt fyra ärenden om omedelbart omhändertagande enligt LVU beslutade JO att utreda nämndens handläggning av ärendena.

Besluten, som avsåg fyra syskon, hade fattats av socialnämndens ordförande den 2 augusti 2012. Besluten skulle enligt lag ha underställts förvaltningsrätten senast den 9 augusti 2012. De kom dock in till förvaltningsrätten först den 13 augusti då de sändes till domstolen via telefax, med ett faxmissiv daterat 2012-08-13 (missiv A). I samband med att förvaltningsrätten och socialförvaltningen skulle klargöra när underställningarna gjorts skickade förvaltningen in ett annat faxmissiv till domstolen, daterat 2012-08-03 (missiv B).

De uppenbara likheterna mellan de båda faxmissiven, som var ifyllda för hand, föranledde JO att inleda förundersökning angående misstanke om urkundsförfalskning. Det fick genom utredningen anses klarlagt att missiven var identiska men att datum på missiv B hade ändrats från 13 augusti till 03 augusti. Det kunde däremot inte klarläggas vem som hade gjort ändringen. Då JO bedömde att brott inte kunde styrkas avslutades förundersökningen. – JO uttalar i beslutet att det, oavsett orsaken till ändringen i missivet, självklart är av största vikt att en offentlig befattningshavare inte manipulerar en handling. Att så skett i detta fall är synnerligen allvarligt.

Eftersom inget av de fyra besluten från den 2 augusti hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid upphörde omhändertagandena. Fyra nya beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 13 augusti och sändes till förvaltningsrätten samma dag. Domstolen upphävde dock besluten då inga nya omständigheter, som motiverade dessa, hade framkommit.

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Nämnden får allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.

Skrivelse från Förvaltningsrätten i Stockholm

Den 2 augusti 2012 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Solna kommun att omedelbart omhänderta barnen AA f. 1998, BB f. 2010, CC f. 2001 och DD f. 2008 med stöd av 6 § LVU. Besluten skulle därmed enligt 7 § första stycket LVU underställas Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning senast den 9 augusti 2012.

I en skrivelse som inkom till JO den 24 augusti 2012 fäste den dåvarande lagmannen vid Förvaltningsrätten i Stockholm JO:s uppmärksamhet på hur socialnämnden hade handlagt de nämnda ärendena om omedelbart omhändertagande. Till sin skrivelse fogade hon en promemoria som hade upprättats av rådmannen EE. I promemorian anfördes följande.

Dokumentation av handläggningen i mål nr 16959-12 angående omedelbart omhändertagande enligt LVU

Den 13 augusti 2012 anhängiggjordes ovanstående mål genom att fyra beslut angående omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrättens prövning. Handlingarna inkom via fax till förvaltningsrätten angiven dag kl. 11.34.

Besluten om omedelbart omhändertagande var fattade av berörd socialnämnds ordförande den 2 augusti 2012. Förvaltningsrätten tog kontakt med socialnämnden med anledning av att det gått elva dagar sedan besluten fattades, eftersom beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka. En tjänsteman vid socialförvaltningen uppgav då att ett av de fyra besluten faxades till förvaltningsrätten redan den 3 augusti 2012. Det uppgavs även att det fanns ett missiv och "faxkvitto" på detta.

Förvaltningsrätten har kontrollerat faxloggarna vid registraturen från den 3 augusti 2012 och kunnat konstatera att något fax inte har inkommit från socialnämnden denna dag. Tjänstemannen vid socialtjänsten ombads att sända in missivet och faxkvittot. Det inkom då ett faxmissiv som uppenbart var detsamma som missivet till faxet som inkom den 13 augusti 2012. Av den dataprintade raden där sändningstiden anges, stod dock att faxet är avsänt den 3 augusti 2012 kl. 11.33, således i princip exakt tio dagar tidigare än faxet den 13 augusti 2012 inkom.

Senare inkom till förvaltningsrätten ytterligare en kopia på samma faxmissiv med avsändningstiden den 3 augusti 2012 kl. 11.33 angiven. Av missivet, som är identiskt med det tidigare inskickade, framgår dock att datumet den 13 augusti 2012 hade ändrats till den 3 augusti 2012.

Genom beslut den 14 augusti 2012 avskrev förvaltningsrätten ovanstående mål från vidare handläggning, med motiveringen att besluten underställts för sent och att de omedelbara omhändertagandena därmed hade upphört.

Den 13 augusti 2012 fattade ordföranden i den berörda socialnämnden fyra nya beslut om omedelbart omhändertagande. Besluten underställdes förvaltningsrätten genom fax samma dag (efter att domstolens expeditionstid var slut). Besluten registrerades som ett nytt mål (mål nr 16991-12). Förvaltningsrätten beslutade den 15 augusti 2012 att upphäva de underställda besluten. Som skäl angavs att de tidigare besluten av den 2 augusti 2012 underställts förvaltningsrätten för sent och att några nya omständigheter som motiverade de nya besluten inte framkommit.

Initiativet

Mot bakgrund av uppgifterna i EE:s promemoria beslutade jag att inom ramen för ett särskilt ärende utreda socialnämndens handläggning.

Utredning

Inledande åtgärder

Två tjänstemän från JO:s expedition besökte den 12 september 2012 socialförvaltningen i Solna kommun och gick igenom förvaltningens akter beträffande de aktuella barnen.

JO begärde därefter in bl.a. besluten om omedelbart omhändertagande, faxmissiv som skickats till förvaltningsrätten den 3 augusti 2012 och den 13 augusti 2012 samt journalanteckningar från socialförvaltningen i Solna kommun. Vidare lånade JO in förvaltningsrättens akter i målen 16959-12 och 16991-12.

Vad som kom fram genom den inhämtade utredningen gav anledning att anta att befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 5 oktober 2012 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt kammaråklagaren FF att genomföra utredningen.

Förundersökningen

Åklagaren inhämtade under förundersökningen ett sakkunnigutlåtande från Statens Kriminaltekniska laboratorium (SKL). Därvid undersöktes och jämfördes de två faxmissiv som socialförvaltningen hade gett in till förvaltningsrätten, dels ett missiv med handskrivet datum 2012-08-03, dels ett missiv med handskrivet datum 2012-08-13. Undersökningen utmynnade i slutsatsen att de båda handlingarna hade en gemensam förlaga i grunden.

Under förundersökningen inhämtades även s.k. faxloggar från förvaltningsrätten och socialförvaltningen. Allmänna uppgifter om bl.a. faxloggar inhämtades från ett företag som arbetar med telefaxmaskiner.

En socialsekreterare vid förvaltningen delgavs misstanke om urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken och därefter hölls förhör med henne. Förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls även med rådmannen EE och gruppledaren vid socialförvaltningen i Solna kommun GG.

Jag fann efter genomgång av den dittillsvarande utredningen inte anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför den 30 maj 2013 att lägga ned den och i stället fortsätta granskningen av socialnämndens handläggning inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

Den fortsatta utredningen

Socialnämnden i Solna kommun uppmanades därefter att yttra sig beträffande det förhållandet att underställning av de aktuella besluten om omedelbart omhändertagande inte skedde i rätt tid. Nämnden bereddes även tillfälle att yttra sig i fråga om ändringen i de s.k. faxmissiven.

Socialnämnden i Solna kommun, individ- och familjeutskottet, gav som remissvar in en skrivelse som hade upprättats vid nämndens förvaltning. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Sammanfattning

Händelsen i augusti 2012 ledde till att HH gjorde en anmälan om lex Sarah, se bilaga. I rapporten redogörs för händelseförloppet där med anledning av flera missförstånd fyra beslut om omedelbart omhändertagande inte underställdes Förvaltningsrätten i rätt tid. Nya rutiner har arbetas fram när två av våra enheter är inblandade i ett ärende. I rutinen ingår också att vi ringer Förvaltningsrätten för att säkerställa att underställan kommit fram.

Vad avser den aktuella händelsen har nämnden inte möjlighet att göra en egen juridisk bedömning vid sidan av den som gjorts i förundersökningen. Vi vill däremot yttra att det är av största vikt att nämndens verksamhet i alla avseenden utförs i enlighet med gällande lagar, regler och rutiner.

Förutom den i yttrandet nämnda lex-Sarahanmälan bifogades även en dokumentation av utredning och vidtagna åtgärder enligt lex Sarah och en rutinbeskrivning. I lex-Sarahanmälan anfördes bl.a. följande.

Händelsen har diskuterats med utredningsgruppen på arbetsplatsträff 2012-08-27. Vid denna träff togs befintliga rutiner upp och diskussion om orsaker till att händelsen inträffat. Personalen säger sig känna till rutiner och den checklista som alltid ska användas vid omedelbara omhändertaganden. Personalen hade också förslag på åtgärder. Enhetschef JJ har gått igenom befintliga rutiner och diskuterat med gruppledarna. De förslag till förbättringar av rutinen gällande omedelbart omhändertagande som framkommit är ett tillägg att ringa förvaltningsrätten efter att handlingar faxats, att gruppleddare kontaktar ordförande i första hand och att se om gruppleddares ansvar går att förtydliga. Enhetschef JJ har även gått igenom befintlig rutin med särskild konsult som haft till uppgift att säkra kvalitén i utredningsarbetet. Samma konsult har tidigare haft i uppdrag att utarbeta riktlinjer för barn och ungdom. En fråga som kommer fortsätta diskuteras är sommarplanering och eventuellt att förbättra förberedelsen för gruppleddare som är tillförordnade. Gruppleddarna på barnenheten respektive ungdomsenheten kommer förtydliga handläggningen med två handläggare i familjer med både små och stora barn. Samarbetet ska utökas på så sätt att handläggarna gemensamt besöker förskolor eller HVB för att undvika missförstånd och bristande kommunikation. I samband med detta ses också befintlig rutin gällande syskon över.

Bedömning

Allmänt

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU 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 rättens 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. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 7 § första stycket LVU, underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om underställningen inte sker inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § tredje stycket LVU).

Beslut fattade den 2 augusti 2012

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 2 augusti 2012 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhändertar fyra syskon. Ett av ärendena hanterades av ungdomsenheten vid förvaltningen och de övriga tre ärendena hanterades av barnenheten vid samma förvaltning. Besluten skulle ha underställts förvaltningsrätten senast den 9 augusti 2012. Av utredningen framgår att målet vid förvaltningsrätten inleddes först den 13 augusti 2012 genom att fyra beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrättens prövning. Handlingarna kom in till domstolen via telefax den dagen kl. 11.34. Besluten skickades till domstolen med ett faxmissiv som var daterat den 13 augusti (missiv A).

Den 13 augusti 2012 tycks det ha förekommit flera telefonkontakter mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten som rörde klarläggande av om besluten hade skickats till förvaltningsrätten den 3 augusti 2012. I samband med detta överände socialförvaltningen till förvaltningsrätten per telefax ett faxmissiv som var daterat den 3 augusti 2012 (missiv B).

Ett faxmissiv får typiskt sett anses utgöra en sådan urkund som avses i 14 kap. 1 § brottsbalken. De uppenbara likheterna mellan de båda faxmissiven, som var ifyllda för hand, föranledde mig att inleda den tidigare nämnda förundersökningen angående misstanke om urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken.

Det får genom utredningen i ärendet anses klarlagt att missiv B var identiskt med missiv A, bortsett från att datum ändrats från 13 till 03 augusti 2012. Det kunde under förundersökningen däremot inte klarläggas vem som hade gjort ändringen. Då jag bedömde att brott inte kunde styrkas fanns inte skäl att fortsätta förundersökningen.

Eftersom det inte kunde klarläggas vem som ändrat datum i faxmissivet kunde det inte heller utredas om ändringen hade gjorts av misstag, av oförstånd för att dölja ett begånget fel vid förvaltningen eller för att försöka vilseleda förvaltningsrätten om när besluten om omedelbart omhändertagande hade underställts domstolen. Oavsett orsaken till ändringen i missivet är det emellertid självklart av största vikt att en offentlig befattningshavare inte manipulerar en handling. Detta gäller även sådana till synes ”enkla” handlingar som ett faxmissiv. Att en sådan ändring har gjorts i det nu aktuella fallet är synnerligen allvarligt.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det inte har varit möjligt för nämnden att ”göra en egen juridisk bedömning vid sidan av den som gjorts i förundersökningen”. Det har jag förståelse för. Även om nämnden inte har gått in på saken i sitt

yttrande utgår jag från att nämnden delar min uppfattning att det inträffade är helt oacceptabelt och det oavsett i vilket syfte ändringen av faxmissivet har gjorts.

Eftersom inget av de fyra besluten underställdes förvaltningsrätten i rätt tid upphörde omhändertagandena, och efter den undersökning som förvaltningsrätten inledningsvis gjorde av besluten avskrev domstolen målet från vidare handläggning.

Beslut fattade den 13 augusti 2012

Nämndens ordförande fattade den 13 augusti 2012 fyra nya beslut om att barnen omedelbart skulle omhändertas. Dessa beslut underställdes förvaltningsrätten samma dag och registrerades som ett nytt mål. Förvaltningsrätten beslutade den 15 augusti 2012 att upphäva de underställda besluten. Som skäl angavs att de tidigare besluten, av den 2 augusti 2012, hade underställts förvaltningsrätten för sent och att några nya omständigheter som motiverade de nya besluten inte framkommit.

Det har ansetts att det i en situation som den nu nämnda inte kan fattas ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande om det inte har tillkommit nya omständigheter. Ett sådant synsätt kan dock stå i strid med principen om att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut enligt LVU. Hur en konflikt i ett enskilt fall mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rättssäker handläggning ska lösas är komplicerad. Jag har berört saken i ett beslut den 27 november 2013, dnr 534-2013. Jag fann skäl att tillställa bl.a. Socialdepartementet och Utredningen om tvångsvård för barn (S 2012:07) en kopia av det beslutet. Det finns mot den bakgrunden inte skäl för mig att i detta ärende närmare kommentera frågan.

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att utan vårdnadshavarens samtycke ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Detta är givetvis allvarligt och nämnden ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

Jag vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att nämnden ser till att det finns rutiner som säkerställer att något liknande inte inträffar igen och därtill att berörd personal har kunskap om gällande lagstiftning. I sammanhanget kan jag inte underlåta att notera att JO även tidigare har kritiserat nämnden för att inte ha underställt ett beslut om omedelbart omhändertagande i rätt tid (se JO 2007/08 s. 316, dnr 5482-2005). Det framgår av den lex Sarah-anmälan som nämnden fogat till sitt yttrande att nämnden har vidtagit vissa förändringar av sina rutiner. Jag lämnar därför saken med den allvarliga kritik som uttalats.