

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Kritik mot Socialnämnden i Bollnäs kommun för att nämnden utan lagstöd beslutat om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest**

Beslutet i korthet: En socialnämnd beslutade om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU och angav som ett särskilt villkor för att föräldrarna skulle få umgänge att de skulle lämna drogtest i samband med umgängestillfället. JO har i beslutet prövat om det finns lagliga möjligheter att ställa upp ett sådant villkor. Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp (RF 2 kap. 6 §). Skyddet får enligt vissa förutsättningar begränsas genom lag. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Det villkor om drogtest som socialnämnden beslutade om kan enligt JO:s mening inte betraktas som något annat än ett beslut som innebär tvång för den enskilde att underkasta sig ett kroppsligt ingrepp. Det finns inte i LVU eller annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva ett drogtest. Socialnämnden kritiserades för att ha meddelat ett beslut som saknar laglig grund.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot socialtjänsten i Bollnäs kommun angående flera brister i handläggningen av ett ärende rörande hans son som vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han anförde bl.a. att handläggarna ställer krav på drogtest inför varje umgänge med sonen.

Utredning

JO hämtade in journalanteckningar från individ- och familjeomsorgen i Bollnäs kommun.

Därefter begärde JO att Socialnämnden i Bollnäs kommun skulle yttra sig över det som anfördes i anmälan om krav på drogtest inför umgänge. Nämnden har som sitt remissvar hänvisat till ett yttrande från enhetschefen vid individ- och familjeomsorgen. I yttrandet anfördes följande:

Nämndens synpunkter i de delar anmälan avser

Barnavårdsärendet gäller en snart 9-årig pojke, BB, som aktualiserades hos nämnden första gången 060912. Nämnden beslutade 110128 att omedelbart omhänderta BB med stöd av 6 § LVU. Förvaltningsrätten (FR) beslutar i april 2011 att bifalla nämndens ansökan om LVU. Av FR:s dom framgår bl.a. att föräldrarna, AA och CC, brustit i omsorgen om pojken då de hade ett pågående alkoholmissbruk. Omsorgsbristerna kunde relateras till alkohol, psykisk instabilitet, bråk och aggressivitet. Kammarrätten gjorde efter föräldrarnas överklagande inte någon annan bedömning än FR.

Därefter har föräldrarna begärt omprövning av LVU-vården både under 2012, 2013 och 2014. Den första begäran återtogs. Den andra begäran behandlades både i FR och Kammarrätt (KR) vilka båda ansåg att inga förändringar i hemmiljön skett. Den tredje begäran har behandlats i FR som i dom 141031 avslagit föräldrarnas överklagan av nämndens beslut om fortsatt vård enligt LVU. Kammarrätten har i dom 150302 beslutat avslå föräldrarnas överklagan av FR:s dom.

Nämnden har under hela placeringstiden hävdad att föräldrarna ej uppnått stabil nykterhet bl.a. genom att de ej genomgått någon behandling och genom deras bristande insikt kring sin beroendeproblematik. Ingen av föräldrarna anser att de har en beroendeproblematik överhuvudtaget. Domstolarna har gjort samma bedömning som nämnden.

Under placeringstiden har BB haft olika former av umgänge med sina föräldrar, alltifrån att vistas hemma hos föräldrarna till mer restriktivt umgänge utanför hemmet med kontaktperson närvarande. Umgänget har utformats och begränsats mer och mer utifrån BB:s negativa reaktioner som direkt kunnat kopplas till de olika umgängesformerna och i vilken mån BB varit skyddslös, främst i förhållande till sin pappa och den negativa påverkan han utsatt BB för.

Under första delen av placeringstiden gjorde föräldrarna utandningsprov inför umgänge i överenskommelse med nämnden. Under jul-/nyårshelg 2012/2013 vistades BB hemma hos föräldrarna för umgänge. En anmälan inkom 130101 från BB:s halvsystem om att BB:s föräldrar drack kraftigt under pågående umgänge. Socialjouren gör hembesök och föräldrarna går med på att göra utandningsprov. Hembesöket skedde kl 10.45. BB blåste 1,2 promille och AA blåste 0,59 promille. Umgänget avbröts. Efter umgänget uppvisade BB ett påtagligt dåligt mående med mardrömmar, ångslan, oro och otrygghet.

Nämnden och föräldrarna kom efter denna händelse överens om att tätare alkotester skulle lämnas i form av urinprov två gånger/vecka. Detta pågick fram till 131220 och samtliga tester var negativa.

Trots att föräldrarna visade negativa prov och var nyktra vid umgänge uppvisade BB ett alltmer dåligt mående efter de helger han varit på umgänge hos sina föräldrar. Då det över tid visat sig att föräldrarna ingriper i vården på ett obehörigt sätt och att BB far mer och mer illa av det så beslutar nämnden om umgängesbegränsning i mars 2013. Begränsningen innebär att BB ska vara på umgänge hos sina föräldrar en helg var fjärde vecka och att telefonsamtal ska ske två gånger per vecka på bestämda dagar och tider. Nämndens beslut överklagas och FR avslår överklagan 130830.

Trots begränsningen i umgänget fortsätter BB att uppvisa ett dåligt mående som kan relateras till umgänget. Det visar sig att föräldrarna fortsätter att gripa in i vården på ett obehörigt sätt och att de inte respekterar det beslut om begränsning som fattats. Nämnden fattar 131009 nytt beslut om umgängesbegränsning som innebär att umgänge ska ske med mamma CC en eftermiddag/månad under tre timmar och likadant för pappa. Umgänget ska ske på tid och plats som nämnden anser lämplig och ske i närvaro av kontaktperson samt att telefonkontakt mellan föräldrarna och BB inte ska förekomma. Föräldrarna överklagar inte beslutet.

Efter det nya beslutet 131009 avböjer föräldrarna umgänge. De accepterar inte planeringen och kräver att om de ska ha umgänge ska det ske tillsammans och i

deras hemmiljö. De anser att denna form av umgänge skadar Johannes mer än något umgänge alls. Inget umgänge alls sker under tiden 130920-140826. Efter denna begränsning och då BB inte har något umgänge med sina föräldrar uppvisar BB en positiv förändring både vad gäller hälsa och utveckling.

Då föräldrarna avböjt att ha umgänge ser nämnden heller ingen anledning till att fortsätta urinprov behöver tas då syftet med dessa var att trygga BB under umgänge med sina föräldrar.

Föräldrarna begär under våren 2014 en omprövning av umgangesbegränsningen. Det inkommer också under våren två anonyma anmälningar om att föräldrarna dricker. Information inkommer även från BB:s halvsystem om att BB:s föräldrar dricker. Föräldrarna förnekar detta bestämt och menar att alla uppgifter är osanna. Nämnden har dock ingen anledning att ifrågasätta BB:s halvsystems uppgifter då hennes tidigare lämnade uppgifter om att BB:s föräldrar dricker, visat sig stämma.

Nämnden har till och från under placeringstiden fått indikationer på att föräldrarna druckit. Vid få enstaka tillfällen har detta även kunnat konstateras. Nämnden bedömer återfallsrisken för föräldrarna vara hög.

Utifrån den oro BB:s tidigare uppvisat inför umgänge med sina föräldrar, de negativa reaktionerna efter och den rädsla han kunnat uttrycka i förhållande till sin pappa anser nämnden det oerhört viktigt att han på alla möjliga sätt ska tryggas i umgänget med sina föräldrar.

Efter utredning om omprövning av umgangesbegränsning fattar nämnden 140604 beslut om att umgänget mellan BB och hans föräldrar ska begränsas till ett tillfälle/månad under tre timmar tillsammans med kontaktperson på tid och plats som nämnden anser lämplig. Vidare ska ingen telefonkontakt ske och föräldrarna ska lämna drogtest samma dag som umgänge planeras. Föräldrarna har ej överklagat beslutet.

De två första inplanerade umgängen efter beslutet kommer inte till stånd då AA bl.a. ifrågasätter kravet på drogtest och avstår umgänge. Första umgänget sker 140826. Därefter har ytterligare fem umgängen skett. Fyra av sex umgängetillfällen har fallit väl ut men vid två har BB uppvisat negativa reaktioner.

Bedömning

När ett barn vårdas med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. En sådan överenskommelse ska dokumenteras.

Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse kan umgänget behöva regleras genom ett beslut (14 § LVU). Socialnämnden har en möjlighet att, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut om reglering av umgänget kan överklagas hos förvaltningsrätten (41 § första stycket 3 LVU). Socialnämnden får inte utan starka skäl besluta om inskränkningar i umgänget mellan ett barn och barnets föräldrar och bestämmelsen om umgangesbegränsning ska tillämpas restriktivt (prop. 1989/90:28 s. 74).

Ett beslut om umgängesbegränsning ska vara tydligt. Det ska framgå av beslutet på vilket sätt umgänget begränsas och om beslutet ska gälla tills vidare eller för viss tid. Vidare ska skälen för beslutet framgå.

Socialnämndens arbetsutskott i Bollnäs kommun meddelade följande beslut i fråga om begränsning av umgänge den 4 juni 2014:

Umgängesbegränsningen innebär:

- att umgänge mellan föräldrarna sker ett tillfälle/månad under tre timmar tillsammans med kontaktperson på tid och plats som socialtjänsten anser lämplig [...]
- att föräldrarna inte har telefonkontakt med BB.

Föräldrarna ska lämna drogtest [...] samma dag som umgänge planeras.

Umgängesbegränsningen skall gälla omgående och övervägas var tredje månad.

Frågan i ärendet är om det finns lagliga möjligheter att som ett särskilt villkor uppställa ett krav på att föräldrarna ska lämna drogtest i samband med umgängestillfället.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Bestämmelsen innehåller inte någon uppräknig eller exemplifiering av vilka åtgärder som är att betrakta som kroppsliga ingrepp. Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs, förutom direkt våld mot människokroppen, läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen (se t.ex. JO 2011/12 s. 471, dnr 6823-2009 och 2196-2010).

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få vidtas. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

I det nu aktuella ärendet har socialnämndens arbetsutskott som ett villkor i beslutet om umgängesbegränsning föreskrivit att föräldrarna ska underkasta sig drogtest. Det framgår inte vilken form av test som avses. Jag utgår dock från att det innefattar ett sådant ingrepp som omfattas av bestämmelsen i regeringsformen. Det kan enligt min mening inte betraktas som något annat än ett beslut som innebär tvång för den enskilde att underkasta sig ett kroppsligt ingrepp som en förutsättning för att ett umgänge med barnet ska komma till stånd. Ett sådant

beslut kan endast fattas om åtgärden har stöd i lag. Det finns varken i LVU eller annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva ett drogtest. Bestämmelsen i 14 § LVU om umgängesbegränsning tar sikte på själva umgänget och hur det kan begränsas, t.ex. umgängets omfattning, umgänge per telefon eller umgänge i närvaro av någon annan person. Jag anser alltså att socialnämndens beslut saknar laglig grund.

Den omständigheten att en socialnämnd inte kan besluta att en förälder ska lämna drogtest innebär naturligtvis inte att ett barn som vårdas med stöd av LVU ska behöva vistas i missbruksmiljöer eller umgås med föräldrar eller andra anhöriga som är påverkade. En förutsättning för att en förälder eller annan vårdnadshavare ska få umgås med ett barn är att vederbörande är nykter eller drogfri. Om kontroll av drogfrihet anses nödvändig för att umgänge ska kunna ske, kan konsekvensen av ett bristande samtycke bli att något umgänge inte ska fastställas. Uppkommer det misstankar om att en förälder eller anhörig är påverkad i samband med ett beslutat umgänge har den som ska lämna över barnet till umgänget eller den som övervakar umgänget ett ansvar och en skyldighet att omedelbart avbryta umgänget.

Jag finner skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg.

Vad AA har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.