

Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten i Jönköpings kommun för att han har verkställt en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft

Beslutet i korthet: I en dom biföll kammarrätten en ansökan om att ett barn skulle ges vård med stöd av 2 § LVU men ogillade nämndens yrkande att domen skulle gälla omedelbart. Vårdnadshavaren överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen. En tjänsteman vid nämndens förvaltning hämtade barnet och förde det till ett familjehem innan Högsta förvaltningsdomstolen hade tagit ställning till överklagandet och utan att kontrollera om kammarrättens dom hade vunnit laga kraft. JO åtalade handläggaren för tjänstefel, men åtalet ogillades.

JO uttalar: Även om handläggaren inte har gjort sig skyldig till brott kvarstår det faktum att det har begåtts ett allvarligt fel i och med att domen verkställdes trots att den inte hade vunnit laga kraft. Handläggaren kan inte undgå kritik för bristerna i handläggningen av ärendet.

Bakgrund

Ordföranden i Sociala områdesnämnden söder i Jönköpings kommun beslutade den 12 mars 2013 att omedelbart omhänderta AA:s dotter BB, född 2010, med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutet underställdes Förvaltningsrätten i Jönköping som fastställde beslutet den 22 mars 2013.

I en ansökan som kom in till Förvaltningsrätten i Jönköping den 9 april 2013 ansökte nämnden om att BB skulle beredas vård enligt 2 § LVU. I en dom den 22 april 2013 avslog förvaltningsrätten nämndens ansökan (mål T 1252-13).

Områdesnämnden och BB:s offentliga biträde överklagade förvaltningsrättens dom. Nämnden begärde att beslutet om vård skulle gälla omedelbart.

I en dom den 30 maj 2013 (mål 1237-13) biföll Kammarrätten i Jönköping överklagandena i vårdfrågan och beslutade att BB skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Kammarrätten avslog dock områdesnämndens yrkande om att beslutet om vård skulle gälla omedelbart. I den delen anförde kammarrätten i sina domskäl bl.a. följande:

BB befinner sig sedan förvaltningsrättens dom i AA:s vård i det egna hemmet. Det har varken påståtts eller framkommit på annat sätt att BB skulle befinna sig i omedelbar fara. Kammarrätten finner mot denna bakgrund och omständigheterna i övrigt att det i detta fall bör kunna anstå med en omedelbar verkställighet.

AA:s ombud och offentliga biträde advokaten CC överklagade kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 15 juli 2013 att inte bevilja prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande vann därmed laga kraft.

Anmälan

I en anmälan till JO den 8 juli 2013 klagade CC på områdesnämnden. Han anförde i huvudsak följande:

Socialtjänsten har den 1 juli 2013 tvångsomhändertagit en 3-årig flicka [...] trots att kammarrättens dom om LVU-vård inte vunnit laga kraft, då ansökan om prövningstillstånd gjorts till Högsta förvaltningsdomstolen.

Utredning

Inhämtande av handlingar

Med anledning av anmälan hämtade JO in bl.a. journalanteckningar om BB från områdesnämndens förvaltning och kammarrättens dom den 30 maj 2013 från Kammarrätten i Jönköping.

Förundersökning

Granskningen av de inhämtade handlingarna gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 4 september 2013 att inleda en förundersökning i fråga om ett sådant brott och gav den nuvarande chefsåklagaren vid åklagarkammaren i Jönköping, DD, i uppdrag att verkställa utredningen.

Under förundersökningen hämtade åklagaren DD in vissa handlingar. Förvaltningschefen EE och funktionschefen FF inom socialtjänsten i Jönköpings kommun svarade skriftligt på vissa frågor om handläggningen. Förhör hölls därefter med socialsekreterarna GG och HH som båda delgavs misstanke om tjänstefel. HH avfördes efter förhören som misstänkt från förundersökningen.

Åtal

Det som kom fram under förundersökningen gav mig skäl att den 22 september 2013 väcka åtal vid Jönköpings tingsrätt mot socialsekreteraren GG för tjänstefel med följande påstående:

Kammarrätten i Jönköping beslutade i en dom den 30 maj 2013 att en flicka, född 2010, skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I domen avslog kammarrätten ett yrkande från Sociala områdesnämnden Söder, Jönköpings kommun, om att beslutet om

vård enligt LVU skulle gälla omedelbart. Flickans vårdnadshavare överklagade kammarrättens dom om att flickan skulle beredas vård enligt LVU.

I syfte att inleda LVU-vården enligt kammarrättens dom hämtade socialsekreteraren GG tillsammans med annan socialsekreterare den 1 juli 2013 flickan hos hennes vårdnadshavare, på Värnamovägen i Jönköping, och förde henne till ett jourhem. Genom att göra detta trots att det inte fanns ett verkställbart beslut om vård har GG vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för hans uppgift som ansvarig handläggare. GG begick gärningen av oaktsamhet genom att inte förvissa sig om att kammarrättens dom hade vunnit laga kraft.

Flickan vistades utan laga grund i jourhemmet under tiden den 1 juli till den 5 juli 2013.

Gärningen är inte ringa.

Tingsrättens dom

I en dom den 22 december 2014 ogillade Jönköpings tingsrätt åtalet (mål B 1552-14) och anförde bl.a. följande under rubriken *Domskäl*:

GG har uppgett att han var medveten om att Kammarrättens dom inte kunde verkställas förrän den vunnit laga kraft och att han avvaktade att domen skulle vinna laga kraft. Han tittade i flera postfack på sin arbetsplats för att kontrollera om det kommit in någon begäran om att nämnden skulle yttra sig över ett överklagande. Eftersom det inte gjorde det utgick han den 1 juli 2013 från att domen inte hade överklagats. Han verkställde samma dag domen genom att hämta BB och föra henne till en jourfamilj.

Av GG:s uppgifter framkommer att han tidigare inte varit med om att en domstol beslutat om att en dom om vård enligt LVU inte fick verkställas omedelbart och att detta alltså var en ny situation för honom. Han diskuterade frågan med sina överordnade, som var väl medvetna om domen och inte invände mot att han inväntade en begäran om yttrande innan han verkställde domen. Ingen av hans överordnade uppgav för honom att han skulle kontakta kammarrätten för att kontrollera om domen överklagats. Det framgick inte heller av kommunens handbok att han skulle kontakta kammarrätten för att kontrollera om domen överklagats.

Tingsrätten konstaterar att den metod som GG tillämpade för att avgöra om kammarrättens dom vunnit laga kraft var behäftad med osäkerhet. Tingsrätten konstaterar samtidigt att GG gjorde allt som han hade kännedom om för att kontrollera om kammarrättens dom vunnit laga kraft. Hans överordnade uppmanade honom inte att kontakta kammarrätten för att kontrollera om domen överklagats utan godtog det sätt på vilket han avgjorde om domen var verkställbar eller inte. Det framgick inte heller av kommunens handbok att han skulle kontakta kammarrätten för att kontrollera om det skett något överklagande, vilket var en brist som kommunen i efterhand har åtgärdat. Med hänsyn härtill anser tingsrätten att GG inte kan anses ha förfarit oaktsamt genom att verkställa kammarrättens dom innan den vunnit laga kraft. GG ska därför frikännas från den åtalade gärningen.

Tingsrättens ordförande var skiljaktig och ansåg att GG skulle dömas till 30 dagsböter för tjänstefel. Han anförde bl.a. följande:

Sammanfattningsvis menar jag att GG måste ha insett att den metod som han tillämpade för att avgöra om kammarrättens dom vunnit laga kraft var behäftad med osäkerhet och att det den 1 juli 2013 fanns en osäkerhet om domen vunnit laga kraft. Det hade dessutom inte fattats något beslut om vård enligt 11 § LVU varför GG från denna utgångspunkt saknade behörighet att verkställa domen.

Med hänsyn till att GG:s verkställighetsåtgärder var synnerligen ingripande för den enskilde måste det ställas mycket höga krav på noggrannhet och omsorgsfullhet vid utförande av uppgiften. GG kan inte anses ha varit ursäktad av att ha handlat under stark tidspress eftersom kammarrättens dom meddelats en månad tidigare. GG kan därför inte undgå att han har ett ansvar för att ha verkställt kammarrättens icke lagakraftvunna dom. GG har begått gärningen av oaktsamhet eftersom han inte förvissat sig på ett säkert sätt om att domen vunnit laga kraft.

GG underlåtenhet har skett vid myndighetsutövning. Eftersom GG:s underlåtenhet har lett till att ett barn placerats i ett jourhem och vistats där under fem dagar utan laglig grund, kan gärningen inte betecknas som ringa.

Överklagande till Göta hovrätt

Jag överklagade domen till Göta hovrätt och yrkade att GG skulle dömas för tjänstefel. Den 15 juni 2015 fastställde hovrätten tingsrättens domslut (mål B 233-15) och anförde bl.a. följande som skäl för sitt avgörande:

Som framgår av tingsrättens dom har GG fortlöpande informerat sina överordnade om ärendet och agerat på ett sätt som var vedertaget på hans arbetsplats. Annat har inte framkommit än att GG:s överordnade och kollegor, liksom andra i GG:s omgivning som kände till ärendet, utgick från att GG agerade helt korrekt när han den 1 juli 2013 förde barnet till jourhemmet. GG kan kritiseras för att han inte tog del av överklagandehänvisningen och satte sig in i vad den innebar. Därigenom har han varit oaktsam. GG:s handlande har dock styrts av de bristfälliga rutiner som fanns på hans arbetsplats. Mot den bakgrunden, och trots att hans agerande ledde till den allvarliga konsekvensen att barnet felaktigt togs från sin mor, ska hans oaktsamhet bedömas som ringa. Tingsrättens frikännande dom ska därför stå fast.

Två hovrättsråd var skiljaktiga och ansåg att GG skulle dömas till ett lågt bötesstraff för tjänstefel. De anförde bl.a. följande:

Den åtgärd GG vidtagit har varit synnerligen ingripande för den enskilde och mycket höga krav måste därför ställas på noggrannhet och omsorg vid utförandet av uppgiften. Även om det är förståeligt att situationen, som GG själv uttryckt det, gjorde honom ställd har det ändå ålegat honom att säkerställa att kammarrättens dom vunnit laga kraft innan han verkställde densamma. Enligt vår mening får GG:s tillkortakommande i detta avseende anses oaktsamt.

GG:s underlåtenhet har skett vid myndighetsutövning och har lett till att ett barn placerats i ett jourhem utan laga grund. Åtgärden har inneburit en stor nackdel för barnet och dess mor. Att GG:s arbetssituation var pressad vid tillfället medför ingen annan bedömning. Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att gärningen inte kan bedömas som ringa.

Yttrande från Sociala områdesnämnden

Jag ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att överklaga domen till Högsta domstolen och beslutade att i stället fortsätta granskningen av nämndens handläggning inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

Jag begärde därefter ett yttrande från områdesnämnden. I sitt remissvar anförde nämnden i huvudsak följande:

Redogörelse for handläggningen

Kammarrättens dom inkom till socialförvaltningen den 30 maj 2013 och uppgift om det antecknades nästföljande dag i personakten. Av anteckningarna i personakten framkommer vidare att handläggare har samrått med arbetsledningen med anledning av ovisshet om hur barnets mor skulle reagera utifrån kammarrättens dom. Kontakt togs både med psykiatrin, vårdcentralen och polismyndigheten eftersom det befarades att modern skulle reagera genom att försöka skada sig själv eller ta sitt liv. Av en anteckning från den 31 maj 2013 framkommer det att handläggaren är medveten om att domen vid detta tillfälle inte hade vunnit laga kraft.

I en anteckning från den 25 juni 2013 framkommer det att modern vid ett möte på socialkontoret samma dag informerades om att barnet kommer placeras i ett jourfamiljehem den 1 juli 2013. Placeringen genomfördes i enlighet med denna planering. Det fattades inget beslut om var barnet skulle vara placerat.

Inom ramen för den utredning som genomförts med stöd av 14 kap 6 § SoL har sektionschef och I:e socialsekreterare intervjuats. Av intervjun framkommer att man utgått från att kammarrättens dom inte var överklagad, eftersom man inte hade fått information från kammarrätten om något överklagande.

Den 5 juli 2013 kontaktade moderns ombud och offentliga biträde socialtjänsten och ifrågasatte hur domen hade kunnat verkställas. Kammarrättens dom hade nämligen överklagats av modern. Sektionschefen kontaktade omedelbart kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen. Vid dessa kontakter framkom att nämnden själv måste ta reda på om en dom har överklagats, innan ställning kan tas till om domen har vunnit laga kraft. Så hade inte skett. Samma dag ordnade socialtjänsten så att barnet återvände till modern. Socialtjänsten informerade omgående modern om att det varit felaktigt av socialtjänsten att verkställa placeringen.

Den 15 juli 2013 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Den 7 augusti 2013 beslutade nämndens ordförande om placering i jourfamilj.

Bedömning av handläggningen

Kammarrättens beslut om vård enligt LVU verkställdes innan det hade vunnit laga kraft. Det har alltså inte funnits lagligt stöd för att skilja barnet från sin vårdnadshavare och placera barnet i ett jourhem.

Förvaltningen har utrett orsakerna till att detta har kunnat inträffa. Det finns en handbok och en processbeskrivning som ska vara ett stöd för handläggningen. Vid handläggningen av det nu aktuella ärendet fanns det inte beskrivet i dessa vägledande dokument att det ska kontrolleras med domstolen om domen har vunnit laga kraft. Nu finns detta beskrivet i dokumenten.

Göta hovrätt har i dom daterad 2015-06-15 fastställt tingsrättens dom att frikänna den åtalade socialsekreteraren från åtalet om tjänstefel.

Hovrätten menar att socialsekreteraren har varit oaktsam genom att inte ha tagit del av och satt sig in i innebörden av den överklagandehänvisning som var fogad till kammarrättens dom i det aktuella LVU-målet. Enligt den ska ett överklagande ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet, dock räknas tiden för överklagande från det allmännas sida från den dag beslutet meddelades. Socialsekreterarens handlande har dock, enligt hovrätten, styrts av de bristfälliga rutiner som fanns på hans arbetsplats. Mot den bakgrunden menar hovrätten att oaktamheten ska bedömas som ringa och låter därför tingsrättens frikännande dom stå fast.

Enligt vad socialsekreteraren säger i förhör i tingsrätten har han haft en dialog med såväl sektionschef och andra tjänstemän kring innehållet i domen. Svaret hen fick var att man skulle vänta tre veckor och sedan verkställa domen, för det fall man inte fatt någon begäran om yttrande.

Förvaltningen menar att det otillåtna verkställandet av kammarrättens dom orsakades av bristerna i de vägledande dokumenten. Om dessa hade visat hur situationen skulle hanteras så hade bristen sannolikt inte inträffat. Samtidigt visar domarna från tingsrätten och hovrätten att man har varit medveten om nödvändigheten av att förvissa sig om att domen har vunnit laga kraft innan den verkställs.

Som metod för att förvissa sig om att domen har vunnit laga kraft har man bevakat om det har kommit in någon begäran om yttrande. Givetvis hade det varit bättre och säkrare att ta reda på om domen hade vunnit laga kraft genom att kontakta kammarrätten. Denna slutsats förutsätter inte att det finns ett vägledande dokument som beskriver hur man bör agera. Här bör observeras att socialsekreteraren hörde sig för om hur han skulle agera, både med sin chef och andra tjänstemän.

Synpunkter från berörd handläggare

Den berörda socialsekreteraren har fått tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i detta yttrande och har meddelat att hen inte har något ytterligare att tillföra eller några synpunkter i övrigt.

JO gav CC tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsdomstol. När domstolen beslutar att någon ska ges vård enligt LVU får domstolen förordna att beslutet får verkställas omedelbart, dvs. innan domen har vunnit laga kraft (40 § tredje stycket LVU).

I det här fallet hade kammarrätten beslutat att BB skulle ges vård enligt 2 § LVU. Vårdsnadshavaren överklagade domen. Eftersom kammarrätten hade ogillat nämndens yrkande om omedelbar verkställighet fick beslutet om vård inte verkställas innan domen vann laga kraft. Det var GG medveten om. Trots detta hämtade han och en annan tjänsteman BB hos vårdsnadshavaren och förde henne till ett familjehem innan Högsta förvaltningsdomstolen hade tagit ställning till överklagandet, dvs. innan domen hade vunnit laga kraft.

Hovrätten ansåg att GG hade varit oaktsam när han inte tog del av kammarrättens överklagandehänvisning och satte sig in i vad den innebar. Domstolens majoritet fann dock, med hänvisning till bristfälliga rutiner hos förvaltningen, att oaktsamheten var ringa och att han därför inte hade gjort sig skyldig till straffbart tjänstefel.

Även om handläggaren inte har gjort sig skyldig till brott kvarstår det faktum att det har begåtts ett allvarligt fel i och med att domen verkställdes trots att den inte hade vunnit laga kraft.

Nämnden har i sitt yttrande till JO anført att det numera finns tydliga instruktioner om kontroll av om en dom har överklagats. Det är givetvis både önskvärt och lämpligt att förvaltningen har sådana interna skriftliga rutinbeskrivningar. Inte minst när det gäller ärenden som rör tvångsvård måste det emellertid kunna krävas att den enskilde handläggaren har grundläggande kunskaper om den lagstiftning som styr handläggningen så att han eller hon på ett tillfredsställande sätt kan hantera ett ärende på ett i formellt hänseende korrekt sätt.

GG, som var en erfaren socialsekreterare, hade inte tidigare varit med om att en kammarrättsdom hade överklagats. Kammarrättens överklagandehänvisning var bifogad domen. Av den framgick att överklagandefristen för den enskilde är tre veckor från den dag då han eller hon får del av domen. Det framgick också att det krävs prövningstillstånd för att ett överklagande ska tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen. Det kan i vissa fall, beroende bl.a. på vad målet gäller, dröja förhållandevis lång tid innan domstolen fattar beslut i den frågan. GG borde alltså, i stället för att titta i postfacken, ha kontaktat kammarrätten för att kontrollera om domen hade vunnit laga kraft innan han verkställde beslutet om vård. Han kan, som ansvarig huvudhandläggare, inte undgå kritik för bristerna i hanteringen av ärendet.

Under förundersökningen hördes även HH som misstänkt för tjänstefel. Hon deltog som medhandläggare i ärendet bl.a. när BB fördes från vårdnadshavaren till familjehemmet. Efter förhöret avfördes HH som misstänkt ur förundersökningen. Det finns inte skäl att rikta någon kritik mot henne.

När det gäller nämndens ansvar för det inträffade vill jag endast framhålla vikten av att nämnden ser till att personalen har nödvändig kunskap om grundläggande förvaltningsrättsliga regler och att personalens kunskap om dessa upprätthålls och utvecklas.

Avslutningsvis kan nämnas att Utredningen om tvångsvård för barn och unga i sitt slutbetänkande Barns och ungas rätt vid tvångsvård (SOU 2015:71) har föreslagit en bestämmelse om att rättens beslut om vård ska gälla omedelbart (se 14 kap. 8 § förslaget till ny LVU, bet. s. 86 och 384). Beredningen av lagstiftningsärendet pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

En kopia av detta beslut skickas för kännedom till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg, avdelning sydöst.

Med den kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.