

Justitieombudsmannen
Stefan Holgersson**Kritik mot Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för
handläggningen av ett ärende om ett ensamkommande barn; fråga
om det fanns förutsättningar för ett beslut om omedelbart
omhändertagande enligt 6 § LVU**

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun kom det fram att stadsdelsnämndens ordförande hade fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU av ett ensamkommande barn. Avgörande för beslutet var enligt nämnden att barnet hade kommit i konflikt med boendepersonal där barnet använde fysiskt våld, och beslutet bedömdes som en akut säkerhetsåtgärd för att säkerställa att barnet och personal på boendet inte for illa.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande på grund av den unges eget beteende ska grundas på att det finns sannolika skäl för att barnet behöver ges vård genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I beslutet konstaterar JO att nämnden inte påstod att den unge hade missbrukat beroendeframkallande medel och att agerandet inte utgjorde sådan brottslig verksamhet som avses i 3 § LVU. Enligt JO var det vidare uteslutet att uppträdandet från den unges sida kunde betecknas som ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i bestämmelsen. Utifrån de omständigheter som nämnden redovisade finns det enligt JO inte underlag för antagandet att det var sannolikt att barnet behövde ges vård enligt LVU. Stadsdelsnämnden får kritik för att ha fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande av barnet utan att det fanns förutsättningar för det.

Initiativ

I samband med en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun den 9 och 10 november 2016 (JO:s ärende med dnr 6570-2016) uppmärksammades ett ärende som gällde det ensamkommande barnet AA, född 2000. Vid granskningen kom det fram att nämndens ordförande hade fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande av AA enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Handlingarna i ärendet gav intryck av att beslutet hade fattats för att flytta AA från ett boende till ett annat. Det framgick inte av beslutet vilken grund som gjorde beslutet nödvändigt.

Jag beslutade att inleda en särskild utredning med anledning av det som hade kommit fram vid granskningen av ärendet.

Utredning

JO begärde att Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över frågan om det fanns förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av AA och om grunden för omhändertagandet framgick tillräckligt tydligt av beslutet.

Som sitt yttrande lämnade nämnden en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid förvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

2016-06-20 begärde Älvsjö stadsdelsnämnd polishandräckning mot bakgrund av att det fanns en stark oro för AA:s och boendepersonalens säkerhet. AA hamnade i konflikt med boendepersonalen och valde att använda fysiskt våld. Händelsen skapade en hotfull situation där AA:s sociala uppträdande kunde ses som en fara för sig själv och andra. Situationen eskalerade till den nivån att personal på boendet var rädda att agera på egen hand.

Nämnden ansåg, efter kontakt med boendepersonal, att det fanns en stor risk att AA kunde utgöra fara för sig själv eller andra i och med hans agerande. Det fanns även en stark oro över att situationen skulle eskalera, mot bakgrund av att AA tidigare hade varit hotfull. Grund för nämndens beslut för omedelbart omhändertagande och agerande var därmed i första hand att säkerställa att AA och personal på boendet inte far illa och sågs som en akut säkerhetsåtgärd. Att AA vägrade att flytta från boendet har därför inte varit avgörande i bedömningen.

I efterhand kan nämnden konstatera att beskrivningen i handräckningsbegäran inte tydliggjordes tillräckligt för att klargöra ovanstående grund till beslutet att omhänderta AA.

Rättslig reglering

Allmänt om LVU

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). Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar ges vård utan samtycke med stöd av LVU.

Den unge ska ges vård med stöd av LVU om det är fråga om någon av de situationer som anges i 2 § (brister i barnets hemmiljö) eller 3 § (den unges eget beteende) LVU, och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv (1 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får under vissa förutsättningar besluta att den unge omedelbart ska omhändertas i väntan på rättens prövning av frågan om vård (6 § LVU).

Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende

Vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

En så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande får inte vidtas utan tungt vägande skäl. Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende kräver att det finns en påtaglig risk för skada genom något av de förhållanden som anges i bestämmelsen. Det innebär att det måste finnas klara och konkreta omständigheter som ger stöd för att det finns en risk för skada. Subjektiva antaganden om risk för skada är inte tillräckligt (prop. 1989/90:28 s. 62 och 63).

Vidare är det bara den unges eget vårdbehov som får ligga till grund för ett beslut om vård. Intresset av att skydda omgivningen eller skyddet för den unges familj är inte i sig tillräckliga skäl för vård enligt LVU. Inte heller får ovidkommande omständigheter såsom allmänna samhällsvärderingar ligga till grund för ett tvångsomhändertagande (jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 583, prop. 1989/90:28 s. 63, SOU 2015:71 s. 359 och Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15 s. 45).

Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas finnas ett vård- och behandlingsbehov kan det bli fråga om vård med stöd av LVU (prop. 1979/80:1 s. 583 och prop. 1989/90:28 s. 108).

Med socialt nedbrytande beteende i 3 § LVU menas att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer och som innebär en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Som exempel på sådant beteende anges att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att den unge mer än tillfälligt vistas i en s.k. knarkarkvart eller någon annan missbruksmiljö eller att den unge prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb (prop. 1989/90:28 s. 66, 67 och s. 109).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande uttalat att även andra situationer än de som nämns i förarbetena kan falla under uttrycket socialt nedbrytande beteende (RÅ 2000 ref. 33). I avgörandet HFD 2015 ref. 7 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett obetänksamt handlande av en ung människa inte var ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i LVU.

Vid prövningen av om förutsättningar för vård är uppfyllda ska en sammantagen bedömning göras av de olika beteenden som den unge visar upp (jämför RÅ 84 2:31 och RÅ 2000 ref. 33).

Omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

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 lagen och det inte går att avvakta rättens beslut om vård med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om det inte går att avvakta

socialnämndens beslut om omhändertagande, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett besluta om omhändertagande (6 § LVU).

Båda de nämnda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Eftersom ett omedelbart omhändertagande är en tillfällig åtgärd är det naturligt att man måste göra en preliminär bedömning av om LVU är tillämplig. Vid den bedömningen ska det framstå som sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att ett fullständigt beslutsunderlag inte finns i situationer där ett omedelbart omhändertagande blir aktuellt (Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15 s. 43 och 44).

Det finns inte någon bestämmelse i LVU om hur ett beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Det bör dock framgå av beslutet om det grundar sig på omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU (jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 590 och SOU 2015:71 s. 361, 362 och 1 037).

Polismyndigheten ska på begäran av bl.a. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har utsett hjälpa till att genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU (43 § LVU).

Bedömning

Dokumentationen i ärendet om AA ger intryck av att beslutet om omedelbart omhändertagande fattades för att tillgodose nämndens önskemål om att AA skulle flytta till ett nytt boende och för att få Polismyndighetens hjälp med att genomföra åtgärden.

I remissvaret har nämnden uppgett att avgörande för beslutet var att AA hamnade i en konflikt med boendepersonal där han använde fysiskt våld och att AA:s uppträdande utgjorde en fara för honom själv och andra. Grunden för nämndens beslut om omhändertagande var därmed i första hand att säkerställa att AA och personal på boendet där han vistades inte för illa och sågs som en akut säkerhetsåtgärd.

Mot bakgrund av det som har kommit fram i utredningen har jag inte underlag för att hävda att beslutet om omhändertagande av AA enbart fattades i syfte att tillgodose nämndens önskemål om att flytta honom till ett annat boende. Frågan är dock om de omständigheter som nämnden har hänvisat till var sådana att det fanns skäl för ett ingripande med stöd av 6 § LVU.

AA:s agerande som föregick beslutet om omhändertagande var enligt nämnden att han hade hamnat i en konflikt med personal på boendet där han vistades. Han hade uppträtt hotfullt och använt våld, och personalen vågade inte agera på egen hand.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska grundas på att det finns sannolika skäl för att den unge behöver vård enligt LVU. Det måste alltså på goda grunder kunna antas att vård enligt LVU är nödvändig. Det som nämnden har anfört om de omständigheter som gjorde beslutet om omhändertagande av AA nödvändigt kan inte uppfattas på annat sätt än att nämnden ansåg att ingripandet motiverades av AA:s eget beteende, dvs. att omhändertagandet grundades på sådana förhållanden som avses i 3 § LVU.

För att AA skulle kunna ges vård med anledning av sitt eget beteende krävdes alltså att han utsatte sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Endast AA:s eget vårdbehov kunde ligga till grund för ett tvångsomhändertagande av honom. Hänsyn till boendepersonalens säkerhet kunde alltså inte utan vidare tas med i bedömningen.

Det har inte påståtts att AA skulle ha missbrukat beroendeframkallande medel. Agerandet från AA utgjorde inte heller sådan brottslig verksamhet som avses i 3 § LVU. Det framstår vidare som uteslutet att uppträdandet från AA:s sida som ledde till beslutet om omhändertagande skulle kunna betecknas som ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i bestämmelsen. Utifrån det som nämnden har redovisat i sitt remissvar finns det enligt min mening inte underlag för antagandet att det var sannolikt att AA behövde ges vård enligt LVU. Det fanns alltså inte förutsättningar att fatta ett beslut om omedelbart omhändertagande av honom.

Av beslutet om omedelbart omhändertagande framgick inte om AA var omhändertagen på grund av sådana omständigheter som anges i 2 § LVU (brister i hemmiljön) och/eller 3 § LVU (den unges eget beteende). Ett beslut om omedelbart omhändertagande är en mycket ingripande åtgärd. Det får därför inte råda någon tvekan om grunden för ett sådant beslut. Utformningen av beslutet var bristfällig eftersom det inte gick att läsa ut av beslutet vilken som var grunden för omhändertagandet. För bristerna förtjänar stadsdelsnämnden kritik.

Med de kritiska uttalanden som jag har gjort avslutas ärendet.