

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
3954-10

meddelat i Stockholm den 11 februari 2011

KLAGANDE

Individ- och familjeomsorgsnämnden i Sigtuna kommun
195 85 Märsta

Ombud: Advokat Susanne Ekberg-Carlsson
Celsus Advokatbyrå HB
Box 7100
103 87 Stockholm

MOTPARTER

1. AA

Ombud och offentligt biträde: Jur. kand. Finn Kronsporre
Box 19017
104 32 Stockholm

2. BB

Ombud och offentligt biträde: Advokat Roger Häggquist
Advokatfirman Ericksson & Häggquist AB
Kungsängsgatan 14
753 22 Uppsala

3. CC

4. DD

5. EE

Dok.Id 101214

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Mål nr
3954-10

Ställföreträdare och offentligt biträde för 3 - 5: Advokat Maria Ryrholm Lind
Bangårdsgatan 13
753 20 Uppsala

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms beslut i protokoll den 22 juni 2010 i mål nr 3049-10

SAKEN

Interimistiskt förordnande i mål om vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

BAKGRUND

Ordföranden i Individ- och familjeomsorgsnämnden i Sigtuna kommun (nämnden) beslutade den 5 mars 2010 att omedelbart omhändertaga makarna AA och BBs tre döttrar CC (född 2005), DD (född 2006) och EE (född 2009). Omhändertagandebesluten fastställdes av Förvaltningsrätten i Uppsala den 18 mars 2010. Kammarrätten i Stockholm avslag den 8 april 2010 överklagandena.

Nämnden ansökte härefter hos förvaltningsrätten om att de tre flickorna skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, med åberopande av att det på grund av fysisk och psykisk misshandel, brister i omsorgen samt annat förhållande i hemmet fanns en påtaglig risk att deras hälsa och utveckling skulle skadas.

Förvaltningsrätten, som höll muntlig förhandling inom stängda dörrar, biföll genom dom den 30 april 2010 nämndens ansökan och förordnade att domen skulle gälla omedelbart.

Makarna AA och BB överklagade förvaltningsrättens dom.

Kammarrätten höll muntlig förhandling inom stängda dörrar. Vid förhandlingens slut yrkade AA genom sitt ombud att kammarrätten interimistiskt skulle förordna

Mål nr
3954-10

att vården enligt LVU omedelbart skulle hävas beträffande det yngsta barnet, EE.

Kammarrätten fattade den 22 juni 2010 i anslutning till förhandlingen interimistiskt beslut i målet med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Enligt beslutet skulle de tre flickorna inte längre vara föremål för vård enligt LVU. Beslutet skulle gälla omedelbart till dess kammarrätten meddelade dom eller beslutade annat. Ordföranden var skiljaktig och anförde att skäl saknades för att interimistiskt förordna att vården enligt LVU skulle upphöra.

Nämnden överklagade kammarrättens interimistiska beslut till Högsta förvaltningsdomstolen, som den 30 juni 2010 meddelade prövningstillstånd och beslutade att kammarrättens beslut tills vidare inte skulle gälla.

Kammarrätten meddelade den 1 juli 2010 dom i målet, varigenom kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och avlog nämndens ansökan om vård enligt LVU. Domen skulle gälla omedelbart. Ordföranden var skiljaktig även i denna del och ansåg att vård måste ske med stöd av LVU.

Även domen överklagades av nämnden till Högsta förvaltningsdomstolen, som den 6 juli 2010 meddelade prövningstillstånd och förordnade att kammarrättens dom tills vidare inte skulle gälla. Högsta förvaltningsdomstolen avgör genom dom denna dag i mål nr 4216-10 frågan om vård enligt LVU.

YRKANDEN M.M.

Nämnden yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens beslut den 22 juni 2010, ska förordna om omedelbart omhändertagande av de tre barnen. Nämnden anför bl.a. att kammarrättens beslut äventyrar barnens hälsa och utveckling. De äldsta barnen har för olika personer berättat att de vid upprepade tillfällen blivit slagna av sina föräldrar. Fotografier av blåmärken har företetts. Föräldrarna har förnekat allt och inte kunnat förklara barnens skador. LVU är en skyddslag för barn. Kammarrätten har låtit annan bevisning gå före barnens skyddsbehov.

BB bestrider nämndens yrkande och anser att kammarrättens beslut liksom den senare domen är riktiga. Barnens uppgifter är präglade av de uppgifter de fått om skälen för omhändertagandet. Någon läkarundersökning som styrker misshandel har inte gjorts. Den av föräldrarna åberopade muntliga bevisningen talar med stor styrka för att det rått ett kärleksfullt förhållande mellan föräldrar och barn. Det är av yttersta vikt att barnen omgående kan återförenas med sina föräldrar.

Mål nr
3954-10

AA anför bl.a. att förutsättningarna för att meddela ett interimistiskt beslut i avvaktan på dom i ett mål som avser beredande av vård enligt LVU bör bedömas i ljuset av att vård med stöd av LVU dels innebär ett kraftigt ingrepp i privat- och familjelivet, dels – med avseende på barnen – innebär ett frihetsberövande. När kammarrätten som i förevarande fall kommer fram till att vården med stöd av LVU kommer att hävas genom den dom som sedermera kommer att meddelas, bör det i själva verket vara en huvudregel att domstolen interimistiskt förordnar att barnen inte längre ska vara föremål för vård. I förevarande fall handlar det om ett beslut som föregåtts av en två dagar lång förhandling i kammarrätten. Beslutet var därför väl underbyggt. Enda skillnaden mot domen är att det inte av beslutet framgår vilka skäl som föranlett kammarrättens bedömning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar först att nämndens yrkande får anses innefatta en begäran om inhibition av kammarrättens beslut den 22 juni 2010. Då Högsta förvaltningsdomstolen bifallit inhibitionsyrkandet saknas skäl att pröva frågan om omedelbart omhändertagande med stöd av bestämmelserna i LVU.

Högsta förvaltningsdomstolen erinrar vidare om att detta mål enbart gäller frågan om under vilka förutsättningar en förvaltningsdomstol kan eller bör fatta ett interimistiskt beslut om upphörande av vård enligt LVU och om sådana förutsättningar förelegat då kammarrätten fattade beslutet den 22 juni 2010. Som ovan framgått behandlas frågan om beredande av vård i Högsta förvaltningsdomstolens samtidigt avgjorda mål 4216-10. Även frågan om ersättning till parternas offentliga biträden behandlas i det målet.

Rättslig reglering

Ett beslut av domstol gäller som regel först när det vunnit laga kraft. I författningar kan dock finnas bestämmelser dels om att vissa beslut av rätten gäller omedelbart, dels om att rätten får förordna att andra beslut som rätten har meddelat ska gälla omedelbart. En sådan bestämmelse finns i 40 § LVU. Den innebär att rättens beslut i frågor om beredande av vård eller om upphörande av vård gäller först sedan de vunnit laga kraft om inte rätten har förordnat något annat. Av motiven till 40 § LVU (prop. 1989/90:28 s. 125) framgår att bestämmelsen bl.a. är tänkt för fall då den unge är omedelbart omhändertagen eftersom vårdkedjan annars bryts.

Mål nr
3954-10

I 6 § tredje stycket LVU finns vidare en bestämmelse om att även rätten, när socialnämnden har ansökt om vård med stöd av lagen, får besluta om omedelbart omhändertagande. Bestämmelsen infördes på initiativ av socialutskottet i samband med riksdagens behandling av proposition 1979/80:1 om socialtjänsten och syftar till att ge den beslutande domstolen möjlighet att i varje situation besluta om de åtgärder som anses lämpligast med hänsyn till barnets bästa (se SoU 1979/80:44 s. 102). Av utskottets uttalanden framgår att sådana åtgärder främst bör övervägas då det är påkallat för att undvika avbrott i pågående vård eller andra skadliga flyttningar av barn (a. bet. s. 102) eller, i besvärssituationer, att det inte uppstår onödiga avbrott i omhändertagandet (a. bet. s. 115).

I 1 § LVU har vidare från och med den 1 juli 2003 införts ett nytt femte stycke enligt vilket vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut enligt lagen. Av motiven till denna bestämmelse framgår bl.a. följande (prop. 2002/03:54 s. 76 f. och 105). Bestämmelsen går tillbaka på Barnkonventionens princip om barnets bästa. Den bör dock få en annorlunda utformning än enligt socialtjänstlagens 2 §, vari anges att när åtgärder rör barn det ska särskilt beaktas vad barnets bästa kräver. När det gäller LVU är förhållandena annorlunda. Det handlar om samhällets mest utsatta barn och ungdomar och det torde inte finnas några andra intressen som skulle kunna ha samma tyngd vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas. I en konflikt mellan barnets behov och andra intressen ska hänsynen till barnets bästa alltid ges företräde. En snävare formulering än enligt Barnkonventionen har valts eftersom åtgärder som vidtas och beslut som fattas enligt LVU inte kan ha annat syfte än att förbättra för den unge. Inga andra intressen kan sålunda få ta över vad som är bäst för den unge.

LVU har sålunda som utgångspunkt att beslut enligt lagen inte kan ha något annat syfte än att åstadkomma de åtgärder som är bäst för den unge. Lagen innehåller vidare bestämmelser som uttryckligen är avsedda att kunna tillämpas i syfte att förebygga avbrott i vårdkedjan. Att sådana avbrott kan medföra ytterligare skada för ett omhändertaget barn får anses underförstått.

LVU kompletteras av FPL, där 28 § ger besvärinstans möjlighet att besluta om inhibition av det överklagade beslutet eller i övrigt förordna rörande saken.

I motiven till 28 § FPL (prop. 1971: 30 Del 2) anförs bl.a. att det för en klagande kan vara av stor betydelse att inte det överklagade beslutet blir gällande förrän saken slutligt har prövats av besvärsmyndighet. Ett beslut kan ha sådana verkningar för den enskilde att det blir svårt eller t.o.m. omöjligt för honom att om beslutet sedermera upphävs av högre instans få kompensation för den förlust han åsamkats genom det ursprungliga beslutet. Sådana situationer bör förebyggas genom ett generellt bemyndigande för besvärsmyndighet att förordna att ett

Mål nr
3954-10

överklagat beslut tills vidare inte ska gälla. Samma möjlighet bör gälla hos förvaltningsdomstol. Det kan dock tänkas även andra situationer när rätten bör ha möjlighet att meddela interimistiska förordnanden. En sådan situation kan t.ex. uppkomma i mål om överflyttning av barn. Det bör därför tas in en bestämmelse som gör det möjligt för rätten att meddela även andra slag av interimistiska förordnanden än sådana som går ut på att hindra verkställigheten av överklagat beslut (a. prop. s. 422 resp. 576).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett flertal rättsfall behandlat vissa förutsättningar för att meddela inhibition eller andra interimistiska förordnanden (se t.ex. RÅ 1990 ref. 82, RÅ 1998 ref. 48 och RÅ 2004 not 156). Av rättsfallen framgår bl.a. att ett förordnande om omedelbar verkställighet bara får meddelas om det föreligger en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att stå fast. Vidare ska beaktas bl.a. om det finns ett motstående intresse som talar mot ett interimistiskt förordnande. Även om detta inte varit någon tveksam fråga i rättsfallen bör dessutom tilläggas att det ligger i sakens natur att frågan om interimistiskt förordnande endast aktualiseras i fall då en tidsutdräkt bedöms medföra risk för allvarlig olägenhet varför domstolens slutliga avgörande inte kan avvaktas.

Bedömning

En första utgångspunkt i det aktuella målet är att avgöranden enligt LVU som huvudregel gäller först sedan de vunnit laga kraft. I sammanhanget måste även beaktas att lagen i fråga är en skyddslag för barn och unga och att vård enligt lagen, trots att den i och för sig utgör en tvångsåtgärd, inte kan jämföras med frihetsberövande av vuxna. Vården kan inte heller jämföras med tvångsmedel i brottmål, såsom häktning. Detta blir särskilt tydligt när det gäller yngre barn som omhändertagits på grund av risk för att de ska skadas i hemmet.

Som ovan framgått har vidare lagstiftaren i olika sammanhang gett uttryck åt åsikten att avbrott i vården av ett barn bör undvikas. Det bör även erinras om den ovan nämnda nya bestämmelsen i 1 § femte stycket LVU om att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut enligt lagen. Den ska självfallet beaktas även när beslut fattas med stöd av FPL rörande förhållandena i ett LVU-mål.

Att genom ett interimistiskt beslut enligt FPL innan dom meddelas i LVU-målet avbryta en redan inledd vård kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening därför bara komma i fråga om det står klart att en sådan åtgärd är nödvändig av hänsyn till barnets bästa och att fara är i dröjsmål, dvs. att åtgärden inte kan anstå

Mål nr
3954-10

utan behöver genomföras omedelbart innan målet har slutligt avgjorts. Det säger sig självt att sådana situationer får antas vara mycket sällsynt förekommande.

I ett fall när nämnden och/eller barnets ställföreträdare vidhåller att barnet är i behov av vård enligt LVU eller bedömningen i vart fall inte framstår som självklar saknas i allmänhet förutsättningar att meddela ett sådant beslut. Den slutliga utgången i målet kan då inte anses klar. En förnyad genomgång av all utredning i målet kan visa sig komma att påverka bedömningen. Risken för att barnet efter överklagande utsätts för ett nytt omhändertagande kan heller inte negligeras. I sammanhanget kan dessutom erinras om att skälen för ett interimistiskt beslut ofta anges ytterst knapphändigt. Om nämnden anser sig böra överklaga ett sådant beslut kan svårigheter uppstå såväl för nämnden som för en överklagandeinstans eftersom skälen för domstolens bedömning är okända fram till dess dom meddelas.

I det aktuella fallet har kammarrätten, som var oenig såväl i frågan om interimistiskt beslut som i frågan om behovet av vård enligt LVU, i anslutning till den muntliga förhandlingen i målet beslutat interimistiskt om att avbryta vården av de tre barnen fram till dess kammarrätten skulle meddela dom. Några skäl som utvisar varför kammarrätten bedömt situationen som så brådskande att domen i målet inte kunde avvaktas har inte angetts i beslutet och kan heller inte utläsas av handlingarna i målet. Det är även svårt att se på vilket sätt beslutet skulle vara betingat av hänsynen till barnens bästa.

Kammarrättens majoritet synes ha lagt stor tyngd vid den omfattande muntliga bevisning som presenterats vid den muntliga förhandlingen på bekostnad av annan bevisning i målet. Det finns därför skäl att erinra om att förfarandet i förvaltningsdomstol i grunden är skriftligt (9 § FPL) och att muntlig bevisning i form av förhör med parter och vittnen inte i sig har större tyngd än nämndens skriftliga utredning och exempelvis fotografier. Det är heller inte självklart att ett mål i förvaltningsdomstol är färdigt för avgörande därför att muntlig förhandling hållits. Ytterligare skriftlig utredning kan ges in och har samma vikt som annan bevisning i målet.

FPL saknar vidare motsvarighet till rättegångsbalkens bestämmelser om att dom ska grundas på vad som förekommit vid en huvudförhandling i målet och om överläggning i anslutning till sådan förhandling. Det finns ingen skyldighet för en förvaltningsdomstol att redan i anslutning till en muntlig förhandling meddela beslut i olika delfrågor. Den omständigheten att en part yrkat att domstolen ska meddela interimistiskt beslut i viss fråga medför ingen annan bedömning.

BESLUT

8

Mål nr
3954-10

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att kammarrättens interimistiska beslut om vårdens upphörande inte kunnat grundas på bestämmelser i FPL och att det varit oförenligt med intentionerna bakom LVU.

Då det överklagade beslutet förfallit i och med att kammarrätten meddelat sin dom föranleder överklagandet ingen vidare åtgärd. Målet avskrivs därför.

Susanne Billum

Peter Kindlund

Annika Brickman

Henrik Jermsten

Anita Saldén Enérus

Svante Noring
Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2010-12-21