

Justitieombudsmannen  
Thomas Norling

## **Inspektion av Sociala resursnämnden (familjerättsenheten) i Göteborgs kommun den 14–16 oktober 2019**

---

### **Inledning**

Justitieombudsmannen Thomas Norling genomförde tillsammans med byråchefen Carl-Gustaf Tryblom och föredragandena Sari Raatesalmi samt Anders Malmkvist (protokollförare) den 14–16 oktober 2019 en inspektion av Sociala resursnämnden (familjerättsenheten) i Göteborgs kommun, nedan Familjerättsbyrån.

### **Inspektionens genomförande**

#### **Inledande möte**

Inspektionen inleddes med att Carl-Gustaf Tryblom, Sari Raatesalmi och Anders Malmkvist togs emot av enhetschefen AA. JO:s medarbetare informerade kort om JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen. AA redogjorde därefter för Familjerättsbyråns organisation och verksamhet. Han visade även upp myndighetens lokal för umgänge med umgängesstöd och uppgav att allt umgänge med umgängesstöd sker i lokalen.

#### **Granskning av beställda akter och handlingar**

Vid inspektionen granskades följande ärenden:

- Akterna i de tio äldsta pågående utredningarna om vårdnad, boende och umgänge.
- Akterna i de tio senaste avslutade utredningarna om vårdnad, boende och umgänge.
- Akterna i ärenden om umgängesstöd som kom in till Familjerättsbyrån under första kvartalet 2019.
- Akterna i de tio äldsta pågående ärendena om umgängesstöd.
- Akterna i de tio äldsta pågående ärendena rörande fastställande av faderskap beträffande barn som är födda i Sverige.
- Akterna i de tio senaste avslutade faderskapsutredningarna.

- Akterna i nedlagda faderskapsutredningar (2 kap. 7 § föräldrabalken, FB) under andra kvartalet 2019.
- Akterna i de tio äldsta pågående utredningarna om adoptionsmedgivande enligt 4 kap. 14 § FB.
- De tio senaste s.k. snabbupplysningarna (6 kap. 20 § andra stycket FB) som Familjerättsbyrån gett in till tingsrätt enligt begäran från domstolen.

### Avslutande genomgång

Inspektionen avslutades med en genomgång som skedde via videokonferens den 10 december 2019. Från Sociala resursnämnden deltog verksamhetschefen BB, enhetschefen AA samt gruppcheferna CC, DD och EE.

Vid genomgången redogjorde JO Thomas Norling, byråchefen Carl-Gustaf Tryblom och föredragandena Sari Raatesalmi samt Anders Malmkvist för sina iakttagelser från inspektionen varefter olika frågor diskuterades. Vad gäller Familjerättsbyråns umgängesstödsverksamhet framgick att den nuvarande lösningen med en umgängeslokal infördes för cirka fyra år sedan. Innan dess anlätades lekmän som umgängesstöd och umgänget kunde då ske på olika platser, t.ex. utomhus. Detta ledde dock till att vissa umgängesföräldrar upplevde att det var svårt att hitta på lämpliga aktiviteter med barnet. Vidare blev det en hel del diskussioner mellan föräldrar, ombud och umgängesstödjarna. Generellt sett är alla inblandade nöjda med den nuvarande lokallösningen. En utmaning som myndighetens medarbetare sett med denna lösning är att vissa umgängesföräldrar kan bli lite passiva vid umgänget, men de får då hjälp av umgängesstödjaren. Myndigheten upplever att den nuvarande lösningen ger bättre underlag vid återkopplingen till domstolen. Barnen verkar även känna en trygghet i att veta om att umgänget kommer att ske i en lokal som de känner igen.

### **Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen** Allmänt

Inledningsvis vill jag nämna att inspektionen av Familjerättsbyrån inte var föranledd av återkommande och allvarliga klagomål på verksamheten eller kunskap hos mig om att den skulle ha problem genom att inte leva upp till de förvaltningsrättsliga kraven. Inspektionen motiverades i stället av att verksamheten inte tidigare granskats av JO. För att kunna bilda mig en uppfattning om Familjerättsbyråns verksamhet fokuserade inspektionen på handläggningen av vissa ärenden och då i första hand på grundläggande rättssäkerhetsfrågor.

Det allmänna intrycket av Familjerättsbyråns verksamhet var gott. Vid inspektionen kunde konstateras att ärendehandläggningen i huvudsak fungerade väl. Vid inspektionen upptäcktes dock olika slags fel och brister i handläggningen. Utöver problem med långsam handläggning av vissa ärenden,

kunde bristerna ofta hänföras till att åtgärder eller beslut inte följs upp på ett tillräckligt bra och systematiskt sätt eller till bristande rutiner i övrigt. Familjerättsbyrån bör relativt enkelt kunna rätta till dessa brister. En övergripande fråga som Familjerättsbyrån behöver arbeta vidare med gäller dokumentationen i ärendena. Inte minst i de ärenden som rör barn och unga. Jag vill framhålla att det är utomordentligt viktigt från ett rättssäkerhetsperspektiv att dokumentationen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. I några fall som tas upp i det följande anser jag att Familjerättsbyrån ska kritiseras för bristerna i handläggningen. Vidare vill jag redan här nämna att jag avser att ta ett initiativ för att undersöka hur socialtjänsten verkställer beslut om umgänge med umgängesstöd och då särskilt hur barnperspektivet beaktas när merparten av umgänge med umgängesstöd sker i en umgängeslokal. Undersökningen ska baseras på inspektioner av socialtjänsten i några andra kommuner än Göteborg.

Med anledning av vad som har framkommit vid inspektionen har jag funnit skäl att uttala följande.

## Dokumentation

### *Allmänt om dokumentation och journalföring*

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse (11 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (se SOSFS 2014:5). Av föreskrifterna framgår att journalanteckningar och andra handlingar som rör enskilda ska hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ett ärende (4 kap. 7 §). Åtgärder som vidtas vid handläggningen ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen, och av journalen ska det bl.a. framgå när en handling av betydelse för handläggningen har kommit in (4 kap. 9 §).

Det är av flera anledningar viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är bl.a. ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för bedömningen av ett ärende dokumenteras, vilket normalt bör ske i ärendets journal. Den enskilde ska utifrån dokumentationen kunna följa handläggningen i sitt ärende. Handläggare ska därför anteckna t.ex. telefonkontakter och möten i journalen. Vidare är det vid byte av handläggare viktigt att journalanteckningarna är tydliga så att den nya handläggaren snabbt kan sätta sig in i ärendet. Innehållet i akten ska även vara sådant att en tillsynsmyndighet kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet.

Jag vill med anledning av de flertal fall av sen journalföring som uppmärksammades vid granskningen erinra Familjerättsbyrån om att det är viktigt att journalföringen i ett ärende sker löpande, dvs. i nära anslutning till

den händelse som anteckningen gäller. Dröjsmål med journalföringen tenderar att öka risken för att en anteckning blir felaktig eller missvisande. Vidare försvåras utlämnande av allmänna handlingar i ett ärende om en uppgift inte har förts in i journalen. En handläggare får alltså inte vänta med journalföringen under någon längre tid. Det är självfallet inte godtagbart att händelser journalförs först i samband med att ett ärende avslutas. Jag förutsätter därför att Familjerättsbyrån omgående se över sina rutiner vad gäller dokumentation och journalföring.

#### *Dokumentation av samtal*

I några fall, t.ex. i vårdnadsutredning rörande FF, född 2015, fanns det en journalanteckning om att ett utredningssamtal hade hållits med barnets mor ett visst datum. I journalen fanns det dock inte några uppgifter om vad som då hade kommit fram. Detta är inte tillfredställande och jag vill erinra Familjerättsbyrån om att JO vid flera tillfällen har uttalat att det inte räcker att de uppgifter som hämtats in under t.ex. en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Det åligger utredaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Anteckningarna ska göras löpande i kronologisk ordning och lämpligen i form av journalanteckningar (se t.ex. JO 2005/06 s. 230, JO 2006/07 s. 289 och JO:s beslut den 19 april 2018, dnr 458-2017). Detta gäller även vid dokumentation av samtal med barn.

#### *Några särskilda frågor om dokumentation av samtal med barn*

Vid granskningen av vårdnads-, boende- och umgängesutredningarna framkom att det i flera fall endast fanns en journalanteckning om att ett utredningssamtal hade hållits med barnet, men i journalen fanns det inte några uppgifter om vad som då hade kommit fram. Som jag påtalat ovan är detta inte tillfredställande. Vid utredningssamtal med barn torde det ofta vara nödvändigt att göra minnesanteckningar under samtalet. Efter samtalet ska den som lett samtalet sammanfatta vad som kom fram vid samtalet och föra in det i akten. Alla uppgifter som kan vara av betydelse ska, på samma sätt som annars även när det gäller barn, utan oskäligt dröjsmål dokumenteras och tillföras akten. Vid dokumentationen av barnsamtal bör det vidare tydligt framgå vad som är barnets spontana berättelse, vad som är svar på frågor och vad som är tolkningar av vad barnet har förmedlat. Situationen och förutsättningarna för samtalen bör alltså klargöras i dokumentationen.

Vad gäller dokumentation av samtal med barn framgår av Socialstyrelsens ovan nämnda föreskrift, SOSFS 2014:5, att det av dokumentationen ska framgå vilka åsikter som barnet eller den unge har fört fram. Om barnet eller den unge inte har fört fram sina åsikter i frågor som gäller honom eller henne, ska det framgå hur den som bedriver socialtjänst har gått till väga för att så långt möjligt klarlägga barnets eller den unges inställning (4 kap. 16 §).

## Ärenden rörande faderskapsutredningar

### *Inledande av utredningen*

Om ingen man ska anses far till ett barn på grund av faderskapspresumtionen i 1 kap. 1 § FB, är socialnämnden enligt 2 kap. 1 § FB skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige.

När Familjerättsbyrån fattar beslut om att inleda en faderskapsutredning visar granskningen att myndigheten hänvisar till bestämmelsen i 1 kap. 3 § FB. Jag vill påpeka att den bestämmelsen rör frågor om när faderskap kan fastställas genom dom eller bekräftelse. När beslut tas om att inleda en faderskapsutredning bör myndigheten i stället hänvisa till bestämmelsen i 2 kap. 1 § FB som reglerar utredningsskyldigheten i de nu aktuella situationerna.

I sin utredning ska socialnämnden enligt 2 kap. 4 § FB hämta in upplysningar från modern och andra personer som kunna lämna uppgifter av betydelse för utredningen. På nämndens begäran ska socialnämnd i annan kommun lämna biträde vid utredningen.

### *Handläggningstider*

En faderskapsutredning ska enligt 2 kap. 8 § andra stycket FB bedrivas skyndsamt. Utredningen ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse, om inte särskilda skäl föranleder annat. Som exempel på sådana omständigheter som kan vara skäl för att tidsfristen överskrids, nämns i förarbetena till bestämmelsen att socialnämnden haft stora svårigheter att få tag i aktuella män eller att medicinsk utredning dragit ut på tiden (se prop. 1969:124 s. 106).

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens utredning och fastställande av faderskap (HSLF-FS 2017:49) Vad gäller utredningstiden framgår där att om en faderskapsutredning inte är slutförd inom sex månader, bör utredaren rådgöra med en överordnad tjänsteman om utredningen ska fortsätta eller om faderskapsärendet ska överlämnas till domstol för rättslig prövning eller läggas ned enligt 2 kap. 7 § FB. Om en faderskapsutredning pågår längre tid än ett år, bör faderskapsärendet läggas fram för socialnämnden med förslag till ställningstagande om utredningen ska fortsätta, läggas ned eller om ärendet ska överlämnas till domstol för rättslig prövning. Om utredningen fortsätter sedan den lagts fram för socialnämnden, bör utredaren var sjätte månad rådgöra med en överordnad tjänsteman om utredningen ska fortsätta eller om faderskapsärendet ska överlämnas till domstol för rättslig prövning eller läggas ned enligt 2 kap. 7 § FB (HSLF-FS 2017:49 12 kap. s. 13).

### *Rättsgenetisk undersökning*

Av 2 kap. 6 § FB framgår att nämnden bör verka för att blodundersökning äger rum beträffande modern, barnet och den som kan vara far till barnet, om denne begär det eller det finns anledning att anta att modern haft samlag med mer än

en man under den tid då barnet kan vara avlat. Nämnden har dock inte några tvångsmedel till sitt förfogande.

Nämnden kan emellertid, som företrädare för barnet, väcka talan om fastställelse av faderskap (3 kap. 5 § FB). I ett mål om faderskap kan rätten på yrkande av någon av parterna eller när det annars behövs besluta om blodundersökning (1 § lagen [1958:642] om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap). Av 2 § samma lag framgår att rätten vid vite kan förelägga den som avses med ett förordnande om blodundersökning enligt 1 § att med intyg av behörig sakkunnig visa att sådant blodprov som behövs för blodundersökning har tagits. Enligt 2 a § samma lag kan rätten, om ett föreläggande om vite inte följts, i stället för att förelägga nytt vite förordna om biträde av polismyndigheten för att undersökningen ska komma till stånd.

#### *JO:s granskning*

Under inspektionen granskades ett antal pågående faderskapsärenden och de tio senast avslutade utredningarna. Dessutom gjordes ett par stickprov bland de ärenden där utredningen hade lagts ned under andra kvartalet 2019.

När det gällde de pågående ärendena noterades att utredningarna gällde tre barn som var födda 2012, ett barn som var född 2013, två barn som var födda 2014, ett barn som var född 2015 och ett barn som var född 2016.

I de aktuella fallen har utredningen dragit ut på tiden. Inte i något av ärendena hade utredningen avslutats inom ett år från det att barnet föddes. När det gäller de enskilda ärendena vill jag särskilt peka på följande:

Ärende gällande GG, född 2012. En faderskapsutredning inleddes den 2 maj 2012. Utredningen pågick fortfarande vid tiden för JO:s inspektion. Vid granskningen noterades att handläggningen präglats av flera perioder av passivitet då Familjerättsbyrån inte vidtog några aktiva åtgärder i utredningen. Efter att ansvarig handläggare skickat ett e-postmeddelande till modern den 6 november 2012 vidtogs ingen åtgärd i ärendet förrän den 23 januari 2014, dvs. fjorton månader senare, då handläggaren ringde modern. Den 13 juni 2014 skickade handläggaren ett e-postmeddelande till den presumptive fadern. Sedan dröjde det sex månader, till den 8 december 2014, innan nästa åtgärd i ärendet vidtogs då en ny handläggare i ärendet skickade ett e-postmeddelande till modern. Den 1 april 2015 beslutades att väcka talan i domstol om fastställande av faderskap och ärendet överlämnades till advokat L. Först den 21 september 2017, dvs. två år och fem månader senare, fick Familjerättsbyrån ett utkast till stämningsansökan, fullmakt och rättshjälpsansökan från advokaten. Huvudförhandling i målet om fastställande av faderskap i tingsrätten ska ha hållits den 30 oktober 2019. Sammanfattningsvis noterades att utredningen i ärendet stod still under en period om totalt drygt fyra år.

Ärende gällande HH, född 2012. En faderskapsutredning inleddes den 14 maj 2012. Utredningen pågick fortfarande vid tiden för JO:s inspektion. Vid

granskningen noterades att handläggningen präglats av flera perioder av passivitet då Familjerättsbyrån inte vidtog några aktiva åtgärder i utredningen. Till exempel lämnade modern nya uppgifter om en presumtiv far till förvaltningen den 26 november 2013. Först den 6 augusti 2014, dvs. åtta månader senare, började ansvarig handläggare eftersöka mannen. Inte heller under perioderna den 20 oktober 2016 till och med 24 juli 2017, den 27 juli 2017 till och med 4 januari 2018 och den 29 februari 2018 till och med 18 september 2019 vidtogs några aktiva åtgärder i utredningen. Den 24 oktober 2019 beslutade Familjerättsbyrån att föreslå för ansvarig stadsdelsnämnd att utredningen skulle läggas ned eftersom det ansågs omöjligt att få de upplysningar som behövdes för bedömning av faderskapsfrågan. Sammanfattningsvis noterades att utredningen i ärendet stått still under en period om sammanlagt tre år och fem månader.

Ärende gällande JJ, född 2012. En faderskapsutredning inleddes den 3 juli 2012. Utredningen pågick fortfarande vid tiden för JO:s inspektion. Familjerättsbyrån skickade ett antal brev och påminnelser till modern utan att hon hörde av sig. Modern kallades även till möte hos Familjerättsbyrån i april 2013, i november 2013, i februari 2014, i augusti 2014, i januari 2015 och i juli 2015. Modern uteblev dock från samtliga möten. I november 2015 fick Familjerättsbyrån information från barn- och ungdomsenheten vid Lundby stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun om att en man, KK, möjligen var far till JJ. Därefter fortsatte Familjerättsbyrån att försöka få kontakt med modern utan att lyckas. Den 12 april 2017 beslutades att väcka talan i domstol om fastställelse av faderskap mot KK. Den 3 januari 2018 fick Familjerättsbyrån ett utkast till stämmingsansökan från advokat L. I november 2018 fick Familjerättsbyrån ett svar på ett DNA-prov som visade att KK inte var far till JJ. Familjerättsbyrån återkallade därefter sin talan i tingsrätten och domstolen skrev av målet den 18 december 2018. Därefter finns inga journalanteckningar alls i ärendet.

Vid granskningen framkom att ärendet präglats av långa perioder av passivitet. Under perioderna den 18 april till 21 oktober 2013, den 5 februari till 5 augusti 2014, den 8 januari till 22 juni 2016, den 8 september 2016 till 16 mars 2017 och den 15 juni till den 14 december 2017 vidtogs inga åtgärder för att driva ärendet framåt. Detta innebär att ärendet hittills har legat passivt hos Familjerättsbyrån i mer än sammanlagt två år fem månader.

Ärende gällande LL, född 2013. En faderskapsutredning inleddes den 25 juni 2013. Utredningen pågick fortfarande vid tiden för JO:s inspektion. Vid ett besök hos Familjerättsbyrån i augusti 2013 berättade modern att barnets far befann sig i Finland. Därefter försökte Familjerättsbyrån få kontakt med mannen i Finland utan att lyckas. Den 16 juni 2014 skickades handlingarna i ärendet tillsammans med fullmakt till advokat L. för att denne skulle väcka talan i domstol om fastställelse av faderskapet. Därefter hade ansvarig handläggare viss kontakt med advokaten under oktober 2015, februari och maj

2016 för att se hur tvisten i domstolen fortlöpte. Den sista anteckningen i journalanteckningarna är en anteckning från den 27 december 2016. Med anledning av den långa handläggningstiden i ärendet undersökte en av JO:s föredraganden vid inspektionen hur det gått med målet vid tingsrätten och fick då fram information om att Göteborgs tingsrätt den 3 december 2018 dömt i målet. I domen förklarade tingsrätten att den finländske mannen var far till LL. Trots att det vid JO:s inspektion gått runt tio månader sedan tingsrätten avgjort faderskapsärendet var Familjerättsbyråns ärende ännu inte avslutat. När ansvarig gruppchef vid Familjerättsbyrån informerades om domen från tingsrätten framgick att myndigheten inte hade någon kännedom om att domstolen dömt i målet.

Ärende gällande MM, född 2014. En faderskapsutredning inleddes den 24 september 2014. I ett telefonsamtal den 14 oktober 2014 lämnade modern en uppgift om vem som kunde vara far till barnet. Mannen bodde i USA. Familjerättsbyrån hade därefter ett flertal kontakter med modern och den man som kunde vara far till MM. Kontakterna ledde dock inte till att mannen bekräftade faderskapet. Enligt en journalanteckning den 2 januari 2017 beslutades att väcka talan mot mannen. Familjerättsbyrån verkar därefter ha vänt sig till advokat L. för att få hjälp med att väcka talan mot mannen. Ett utkast till ansökan om stämning kom dock in till nämnden först den 15 november 2018, dvs nästan två år efter det att det fattades beslut om att väcka talan. Det framgår inte av handlingarna i akten varför det dröjde så lång tid innan utkastet upprättades eller att talan väcktes.

Ärende gällande NN, född 2014. NN:s mor kom på ett besök hos Familjerättsbyrån i december 2014. Hon förklarade att hon inte visste vem som kunde vara far till NN eller hur man skulle kunna nå honom. Det fanns med andra ord inga uppslag om hur man skulle kunna fastställa faderskapet för NN. Därefter hände ingenting i faderskapsärendet mer än att Familjerättsbyrån försökte upprätthålla viss kontakt med modern. Ansvarig handläggare skrev bl.a. brev till henne den 14 april 2015, den 5 oktober 2017 och den 7 mars 2019 och bad henne att kontakta myndigheten. Under handläggningstiden kom det inte fram någon uppgift om vem som kunde vara far till NN. Den 7 maj 2019 föreslog ansvarig handläggare att utredningen skulle läggas ned. Detta skedde alltså ungefär fem år efter det att NN föddes.

Ärende gällande OO, född 2015. En faderskapsutredning inleddes den 2 april 2015. Utredningen pågick fortfarande vid tiden för JO:s inspektion. Vid ett möte den 5 november 2015 berättade modern att hon bara kände barnets far till förnamnet och att hon visste ungefär var han bodde. Familjerättsbyrån hade därefter ett flertal kontakter med modern men det kom inte fram några nya uppgifter. Under de följande åren hade myndigheten ett fåtal kontakter med modern men det kom inte fram några nya uppgifter. Mer eller mindre av en händelse verkar ansvarig handläggare i augusti 2018 ha uppmärksammat att en



man hade flyttat in hos modern. Utredningen gick därefter in i ett nytt skede och i juni 2019 beslutades att väcka talan mot mannen.

Ärende rörande PP, född 2016. En faderskapsutredning inleddes den 22 april 2016. Utredningen pågick fortfarande vid tiden för JO:s inspektion. Under 2016 hade ansvarig handläggare viss kontakt med modern men det kom inte fram någon uppgift eller ledtråd om vem som kunde vara far till PP. I augusti 2017 kom modern till Familjerättsbyrån på besök. Det kom då inte fram några nya uppgifter och ansvarig handläggare förklarade att utredningen skulle läggas ned. Drygt två år senare, i oktober 2019, upprättade handläggaren ett förslag om att utredningen skulle läggas ned. Detta skedde alltså ungefär två och ett halvt år efter det att PP föddes.

Ärende gällande QQ, född 2011. Den 7 december 2015 fattades beslut om att inleda en faderskapsutredning efter det att Familjerättsbyrån fått in uppgifter från QQ:s far och mor som tydde på att faderskapet gick att ifrågasätta. Den 1 oktober 2019 avslutades ärendet. Handläggningstiden uppgick alltså till cirka tre år och tio månader. Vid granskningen av ärendet framkom att handläggningen präglats av långa perioder av passivitet, t.ex. låg ärendet helt utan åtgärd under perioden den 28 april 2017 till den 9 augusti 2018, dvs. en period om cirka ett år och tre månader. Granskningen visade också på bristande uppföljning av den domstolsprocess som inleddes när Familjerättsbyrån den 19 februari 2016 fattade beslut om att väcka talan i domstol om hävande av faderskapet. Myndigheten begärde i ärendet inte någon löpande återkoppling från advokat L. om hur domstolsprocessen fortlöpte. På grund av den bristande uppföljningen fick myndigheten inte reda på att tingsrätten redan i juni 2016 avslutat målet. Först cirka åtta månader efter tingsrättens dom frågade Familjerättsbyrån advokat L. hur domstolsprocessen fortlöpte och fick då veta att tingsrätten avgjort målet.

#### *Sammanfattning av granskningen av faderskapsärendena*

Granskningen visar på omfattande brister vad gäller lagens krav på skyndsamt handläggning. Familjerättsbyrån ansvarar för att faderskapsärendena drivs framåt. Granskningen visar dock med tydlighet att byrån i flera fall inte har levt upp till detta krav. Som jag redogjort för ovan ska faderskapsärenden handläggas skyndsamt och utredningen ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse, om inte särskilda skäl föranleder annat. Den handläggningstid som anges i föräldrabalken får naturligtvis inte överskridas i större utsträckning än vad undantagsregeln ger utrymme för.

Att låta faderskapsutredningar ligga utan åtgärd under så pass lång tid som i de ovan redovisade ärendena är självfallet inte förenligt med kravet på skyndsamt i 2 kap. 8 § andra stycket FB. Jag har dock viss förståelse för att en utredning om fastställande av faderskap kan försvåras av att t.ex. modern eller den presumtive fadern inte vill medverka i utredningen. Inte minst när det gäller moderns medverkan i utredningen ställs nämnden inför problem om hon

inte vill medverka fullt ut eller anger att hon inte kan bidra med några uppgifter. I ett sådant fall skulle man kunna hävda att utredningen kan läggas ned. Detta innebär dock i praktiken att faderskapet inte kommer att bli fastställt och ur barnets intresse skulle en nedläggning av ärendet därför kunna vara negativ.

Om modern inte vill medverka i utredningen har familjerätten en viktig pedagogisk uppgift att förklara för modern hur angeläget det är att faderskapet fastställs och ett sådant arbete måste självfallet tillåtas ta förhållandevis lång tid (se JO 2001/02 s. 290). För att en utredning ska kunna bedrivas skyndsamt och leda fram till ett avgörande krävs dock att nämnden vidtar aktiva utredningsåtgärder under ärendets gång. Myndigheten har dock självfallet även i dessa svårare fall alltid ett ansvar att driva utredningen framåt genom aktiva utredningsåtgärder.

Min granskning har visat att vissa ärenden nu pågått i mer än sju år. En så pass lång utredningstid är givetvis inte godtagbar. Till detta kommer som konstaterats ovan att Familjerättsbyrån i flera av de granskade fallen låtit ärendena ligga utan åtgärd under sammanlagt flera år vilket gör handläggningstiden än mer allvarlig. Det är anmärkningsvärt att flera av de äldsta granskade ärendena ännu inte är avslutade.

En av anledningarna till den långsamma handläggningen verkar vara att när Familjerättsbyrån lyckas få ett namn på en viss man som presumtiv far till ett barn så tar det ändå myndigheten i vissa fall mer än ett år att besluta hur man ska gå vidare i ärendet. Jag är särskilt kritisk till att Familjerättsbyrån i ärendet gällande HH från det att modern lämnade nya uppgifter om en presumtiv far väntade åtta månader med att eftersöka mannen. Jag är även kritisk till att myndigheten i ärendet gällande JJ från det att myndigheten fick information i november 2015 om att KK kunde vara far till JJ väntade till april 2017 med att besluta att väcka talan i domstol om fastställande av faderskapet. Ett överlämnande till domstol borde ha kunnat ske långt tidigare än vad som blev fallet. Ett snabbt överlämnande till domstol är viktigt inte minst mot bakgrund av att domstolen, i motsats till nämnden, i enlighet med de bestämmelser jag redogjort för ovan har möjlighet att besluta om vite och ytterst även begära hjälp av polismyndigheten för att få till stånd en blodundersökning av t.ex. en presumtiv far. Det är vidare uppseendeväckande att myndigheten i ärendet gällande JJ efter den 18 december 2018 inte verkar ha vidtagit någon åtgärd alls för att driva ärendet framåt. I detta fall borde Familjerättsbyrån tveklöst efter att tingsrätten skrev av målet ha föredragit ärendet för ansvarig stadsdelsnämnd så att nämnden kunde ta ställning till hur ärendet skulle drivas vidare.

En annan anledning till den långsamma handläggningen synes vara Familjerättsbyråns bristande uppföljning av de ärenden där myndigheten fattat beslut om att väcka talan i domstol om fastställande av faderskapet. I ärendena gällande GG och MM dröjde det t.ex. upp till två år och fem månader från själva beslutet att väcka talan i domstol till dess att Familjerättsbyrån fick ett

utkast till ansökan om stämning från den advokat som myndigheten regelmässigt anlitar. Familjerättsbyrån måste ha fungerande rutiner för att följa upp att den person som ska föra myndighetens talan i domstol verkligen gör det och att det sker på ett bra sätt.

När Familjerättsbyrån väl väckt talan i domstol om fastställelse av faderskap framgår att myndigheten inte heller i denna situation synes ha fungerande rutiner för uppföljning av processen i domstol. Även om det primärt är domstolens ansvar att driva själva tvistemålet, har Familjerättsbyrån fortfarande ett ansvar att noga följa och hålla sig informerad om processen och hur den utvecklar sig. I ärendet gällande t.ex. LL ledde Familjerättsbyråns bristande uppföljning av domstolsprocessen till att ärendet låg öppet i mer än tio månader efter det att tingsrätten avgjort faderskapsfrågan, vilket är oacceptabelt. I ärendet gällande QQ ledde Familjerättsbyråns bristande uppföljning av domstolsprocessen till att ärendet helt i onödan låg utan åtgärd under åtta månader, vilket är anmärkningsvärt.

Mot bakgrund av det anförda förutsätter jag att Familjerättsbyrån tillsammans med de nämnder som är ansvariga för ärendena omgående vidtar åtgärder för att förbättra rutinerna för handläggningen av och uppföljning i ärendena. Jag utgår från att Familjerättsbyrån även vidtar åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna av faderskapsärendena. Jag vill för egen del särskilt peka på följande:

- 1) För att minska risken för att ärenden blir liggande under så lång tid som i de ovan redovisade fallen bör Familjerättsbyrån överväga att införa rutiner i linje med Myndigheten för familj rätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:49 12 kap. s. 13) som jag redogjort för ovan. Detta skulle sannolikt minska risken för att ärenden blir liggande under långa perioder utan åtgärd.
- 2) Myndigheten bör införa rutiner för uppföljning av de ärenden som överlämnats till domstol.
- 3) I de fall där det inte finns några uppgifter att gå på i fråga om vem som kan vara far till ett barn bör Familjerättsbyrån till den ansvariga nämnden hänskjuta frågan om utredningen bör läggas ned.

### Ärenden rörande umgängesstöd

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Ett barn ska enligt 6 kap. 15 § FB ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt som möjligt tillgodoses. Om föräldrarna inte kan komma överens i frågan om umgänge kan en förälder som vill umgås med sitt barn enligt 6 kap. 15 a § FB väcka tala om det i domstol. Domstolen beslutar då i fråga om umgänge mellan barnet och föräldern.

När domstolen beslutar om umgänge får den enligt 6 kap. 15 c § FB, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget, s.k. umgängesstöd. Barnets bästa ska enligt 6 kap. 2 a § FB vara avgörande vid domstolens prövning. Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten hämta in ett yttrande från socialnämnden.

I ett sådant yttrande ska nämnden ange sin inställning till om umgänge med umgängesstöd är praktiskt genomförbart. Nämnden ska inte yttra sig över om ett umgänge med umgängesstöd är lämpligt (se prop. 2009/10:192 s. 30). Utgångspunkten bör vara att socialnämnden kan och ska svara för att genomföra ett beslut om umgängesstöd i en realistisk omfattning. Att en domstol låter bli att förordna om umgängesstöd för att socialnämnden angett att den inte kan verkställa beslutet förutsätts vara en undantagssituation (se a. prop. s. 13). En domstol är inte bunden av nämndens besked om vilka förutsättningar som finns att tillgodose behovet av umgängesstöd.

Genom regleringen i FB har lagstiftaren skapat en tydlig ansvarsfördelning, dvs. domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd och socialnämnden verkställer domstolens beslut. Socialnämnden är alltså skyldig att efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd från nämndens sida (se a. prop. s. 14).

En socialnämnds beslut att en viss person ska medverka vid umgänget måste komma till uttryck i ett beslut, som dock kan ges en ganska enkel utformning (se a. prop. s. 31). Av dokumentet bör det bl.a. framgå vem eller vilka beslutet avser, vad som har beslutats, när beslutet fattats samt vilken nämnd som fattat beslutet. Av dokumentationen ska det också framgå vilket lagrum som ligger till grund för beslutet. Om beslutet har fattats på delegation av nämnden ska dokumentationen dessutom innehålla uppgift om namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet (5 kap. 1 § SOSFS 2014:5).

#### *Granskningen av ärenden om umgängesstöd*

Vid granskningen framkom att handläggningen generellt sett verkade fungera väl, t.ex. kom umgänget oftast igång en förhållandevis kort tid efter det att tingsrätten beslutat om umgänge med umgängesstöd. I några fall tog det dock alltför lång tid innan umgänget kom igång.

Vid granskningen framkom i ett flertal fall även brister i hur Familjerättsbyrån utformade sina beslut att utse en viss person att medverka vid umgänget. I huvuddelen av de granskade ärendena var besluten utformade på följande sätt:

Beslut: En person är utsedd av socialnämnden för att medverka vid umgänge (umgängesstöd), då barnet har behov av det, efter beslut av rätten enligt 6 kap 15 c § föräldrabalken.

Under besluten angavs ”tingsrätt” som beslutsfattare och på en rad benämnd befattning angavs ”domstol”.

Av besluten framgick alltså inte vem som fattat beslutet eller vilken person som utsetts att medverka vid umgänget. Det var därför svårt att bedöma om beslutet fattats av behörig person och vem som i det enskilda ärendet utsetts att medverka vid umgänget. Vid inspektionen togs saken upp med enhetschefen AA som förklarade att detta sätt att utforma besluten på berodde på myndighetens IT-system. Vid den fortsatta granskningen av umgängesstödsärendena visade det sig dock att myndigheten tidigare inte hade några problem att fatta beslut där det klart framgick vem som vid myndigheten fattat beslutet om att utse en viss person att medverka vid umgänget. Av de besluten framgick också tydligt vem som blivit utsedd att medverka vid umgänget.

Granskningen visade också att myndigheten i flera av de granskade ärendena inte fattat något formellt beslut alls om att utse en viss person att medverka vid umgänget. I andra ärenden utsågs visserligen en viss person att medverka vid umgänget, men sedan var det trots allt en annan handläggare vid myndigheten som medverkade vid umgängestillfällena.

I några ärenden dröjde Familjerättsbyrån allt för lång tid med att utse en viss person att medverka vid umgänget. I två fall dröjde det två månader från tingsrättens beslut till dess att en viss person utsågs. I ett av de granskade ärendena tog detta så lång tid som fem månader. Vid granskningen framkom ingen anledning till varför Familjerättsbyrån dröjde med att utse en viss person som umgängesstödjare efter domstolens beslut. Dröjsmålet synes bero på passivitet från myndighetens sida.

Granskningen visade även på generella brister med sen journalföring i dessa ärenden. I ett av de granskade ärendena fattades beslut om umgängesstöd den 13 november 2018. Först den 3 juli 2019, dvs. åtta månader senare, journalfördes beslutet. I ett annat ärende fattades beslut om umgängesstöd den 7 februari 2019. Först den 3 juli 2019, dvs. fem månader senare, journalfördes beslutet i ärendet. Beslutet journalfördes dock felaktigt till den 4 april 2019 eftersom myndighetens ärendehanteringssystem inte tillät handläggaren att bakåtdatera ett beslut mer än nittio dagar.

I ytterligare ett ärende dröjde det åtta månader innan någon händelse alls fördes in i journalanteckningarna. I det aktuella ärendet journalfördes alla händelser först i samband med att ärendet avslutades. Som jag påpekat ovan är detta självfallet oacceptabelt.

När det gäller de enskilda ärendena vill jag särskilt peka på följande:

Ärende gällande RR, född 2013. I ärendet utsågs inte en viss person att medverka vid umgänget. Av handlingarna framgick dock att en viss handläggare medverkade vid umgänget under en tid och att en annan handläggare tog över uppgiften när den första handläggaren gick på föräldraledighet.

Ärende gällande SS, född 2017. I ärendet utsågs inte en viss person att medverka vid umgänget. Av handlingarna framgick dock att en handläggare medverkade vid umgänget. Vid ett tillfälle under den handläggarens semester medverkade sedan två andra handläggare vid umgänget.

Ärende gällande TT, född 2015. I ärendet utsågs visserligen en viss person att medverka vid umgänget, men den personen kom dock inte att medverka vid umgänget, utan en annan handläggare medverkade vid samtliga umgängestillfällen.

Ärende gällande syskonen UU och VV, födda 2011 respektive 2012. Göteborgs tingsrätt beslutade den 21 december 2018 att UU och VV hade rätt till umgänge med sin far WW i närvaro av umgängesstöd. Tingsrätten beslutade även att umgänget skulle utövas i Familjerättsbyråns lokaler. Ärendet inleddes därefter hos Familjerättsbyrån den 22 februari 2019. Den 12 mars 2019 tog Familjerättsbyrån kontakt med barnens föräldrar via föräldrarnas ombud. Första umgängestillfället kom att ske den 25 april 2019, utan att Familjerättsbyrån dessförinnan fattat ett formellt beslut om att utse en viss person att medverka vid umgänget som umgängesstöd. Ett sådant beslut fattades först den 2 maj 2019. Då hade det gått mer än fyra månader sedan tingsrätten fattat beslut om umgänge med umgängesstöd.

Ärende gällande syskonen XX och YY, födda 2011 respektive 2009. Av en journalanteckning från den 6 februari 2019 framgick att syskonen störde andra barn och föräldrar som hade umgänge med umgängesstöd vid samma tillfälle i Familjerättsbyråns umgängeslokal.

Ärenden gällande ZZ, född 2015. Av journalanteckningar från umgängestillfälle den 27 februari och den 24 april 2019 framgick att flera barn hade umgänge med sina respektive föräldrar och umgängesstöd i Familjerättsbyråns lokal samtidigt och att barnen vid tillfället störde varandra.

#### *Sammanfattning av granskningen av ärendena om umgängesstöd*

Till att börja med visar granskningen att Familjerättsbyrån utformar sina beslut att utse en viss person till umgängesstöd på ett bristfälligt sätt. Myndigheten bör omgående se över hur besluten utformas.

Granskningen visar vidare att Familjerättsbyrån i en del fall väntar alltför länge från domstolens beslut till dess att myndigheten fattat beslut om att utse en viss person. Detta ska alltid göras omgående och jag vill erinra Familjerättsbyrån om att JO i flera tidigare beslut har uttalat sig om en socialnämnds skyldighet att utan dröjsmål verkställa beslut om umgängesstöd (se t.ex. JO 2019/20 s. 563, JO:s beslut den 17 maj 2018 dnr 3428-2016 och JO:s beslut den 21 juni 2018 dnr 4036-2017).

I en del av de granskade ärendena utsåg Familjerättsbyrån över huvudet taget inte en viss person att medverka vid umgänget. Vad detta beror på är oklart. Vid

det avslutande mötet framkom dock att myndigheten är medveten om sin skyldighet att skyndsamt utse en viss person och jag utgår därför från att myndigheten ser över sina rutiner för att säkerställa att den i alla ärenden snabbt fattar beslut och utser en viss person att medverka vid umgänget.

Myndighetens inledande åtgärder i dessa ärenden är viktiga för att snabbt se till att det umgänge som domstolen beslutat om mellan barn och umgängesförälder kan komma igång. I de flesta av de granskade ärendena kom också umgänget igång förhållandevis kort tid efter tingsrättens beslut. I ärendet gällande syskonen UU och VV dröjde det dock mer än två månader innan Familjerättsbyrån ens initierade ett ärende efter tingsrättens beslut. Därefter väntade myndigheten ytterligare en månad innan kontakt togs med föräldrarnas ombud. Den långsamma hanteringen av ärendet ledde även till att det första umgängestillfället skedde mer än fyra månader efter tingsrättens beslut om umgängesstöd, vilket självfallet är oacceptabelt.

Vid inspektionen visade enhetschefen AA upp myndighetens umgänget lokal och han berättade då att ett flertal barn med respektive förälder kunde ha umgänge samtidigt i lokalen. Vid granskningen av ärendena visade det sig att det förekom fall där barn som hade umgänge samtidigt störde varandra.

Familjerättsbyråns lösning med en lokal där flera barn samtidigt kan ha umgänge med umgängesstöd väcker en del frågor. Jag avser därför att inom kort genomföra en undersökning som mer övergripande ska behandla frågan hur socialtjänsten verkställer beslut om umgänge med umgängesstöd och då särskilt hur barnperspektivet beaktas när merparten av umgänge med umgängesstöd sker i en umgänget lokal. Resultatet av denna granskning kommer att redovisas senast vid halvårsskiftet 2020.

Ärenden enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB rörande utredningar om vårdnad, boende och umgänge

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Enligt 6 kap. 19 § första stycket FB ska domstolen se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan domstolen avgör ett sådant mål ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får domstolen enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB uppdra åt socialnämnden att utse någon att verkställa en sådan utredning. Domstolen kan bestämma en tidsfrist inom vilken utredningen ska redovisas. I förarbetena till bestämmelsen har en handläggningstid på tre till fyra månader uttalats som riktmärke för vad som kan anses vara rimligt. Den tidsfrist som domstolen bestämmer kan vid behov förlängas. Så kan vara fallet om det visar sig att utredningen behöver kompletteras med t.ex. ett barnpsykiatriskt utlåtande. Ett annat fall kan vara det att förutsättning för samarbetsamtal mellan föräldrarna uppkommer först sedan vårdnadsutredningen påbörjats (se prop. 1990/91:8 s. 66 f.). Av 6 kap. 19 § fjärde stycket FB framgår att den som genomför utredningen

ska, om det inte är olämpligt, försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten.

*Granskningen av utredningar om vårdnad, boende och umgänge*

I de granskade ärendena framkom att Familjerättsbyrån i stort sett slutförde utredningarna inom de tidsramar som domstolarna bestämt. I de fall Familjerättsbyrån inte hann slutföra utredningen i tid ansökte myndigheten om anstånd vid den domstol som fattat beslut om utredningen. Vid granskningen noterades inte några brister i kommunikeringen av utredningarna med föräldrarna.

Av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (HSLF-FS 2017:51 s. 9-10) framgår att den som samtalar med barnet alltid bör kontrollera med barnet att uppgifterna som utredaren antecknat har uppfattats korrekt. Barnet bör också, om det inte är olämpligt, erbjudas ett avslutande samtal och informeras om vad utredaren kommit fram till. Av granskade journalanteckningar framgick inte att Familjerättsbyrån gav barnen tillfälle att gå igenom anteckningarna från barnsamtalen. Vid den avslutande genomgången uppgav dock myndighetens företrädare att de regelmässigt gick igenom anteckningarna från samtalen med barnen. Detta ska självfallet dokumenteras i de enskilda barnens ärenden och jag är kritisk till att Familjerättsbyrån här inte levt upp till kraven på dokumentation.

Enligt min mening bör den som samtalar med barnet, med beaktande av barnets ålder och mognad, informera barnet om hur utredaren uppfattat det som barnet berättat och hur det dokumenteras. Detta är viktigt inte minst med tanke på att samtalen med barnet och slutsatserna därifrån kan få konsekvenser för barnet. Det är bl.a. mot denna bakgrund som det är viktigt att barnets bidrag uppfattas och återges korrekt.

Med anledning av att FN:s barnkonvention från och med den 1 januari 2020 kommer att gälla som lag i Sverige är det än mer angeläget för Familjerättsbyrån att se över sina rutiner för att säkerställa barnets rätt att komma till tals och att bli hörd.

Ärendet avslutas.