

Kritik mot Socialnämnden i Norrköpings kommun för handläggningen i samband med verkställandet av en tingsrätts interimistiska beslut om umgängesstöd

Beslutet i korthet: En tingsrätt beslutade interimistiskt den 25 juli 2018 att AA skulle ha rätt till umgänge med BB i viss omfattning i närvaro av umgängesstöd. Något umgänge kom dock inte till stånd och i oktober 2018 lämnade en enhetschef inom socialtjänsten in ett yttrande till tingsrätten. I yttrandet uppgav enhetschefen bl.a. att tingsrättens beslut inte kunde verkställas.

Socialnämnden i Norrköpings kommun har i sitt remissvar uppgett att handläggningen av ärendet gick rätt till och har hänvisat till att tingsrätten i skälen för sitt beslut den 25 juli 2018 erinrat om att "umgängesstödet beslutar i varje enskilt fall om umgänget lämpligen bör ske".

I beslutet uttalar JO att socialnämnden är skyldig att utse en viss person att medverka vid umgänget när domstolen har beslutat om umgänge med umgängesstöd. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd och det är inte meningen att nämnden ska göra en egen bedömning av det beslutade umgängets lämplighet. JO uttalar vidare att om nämnden bedömer att ett umgänge med umgängesstöd bör avbrytas, t.ex. för att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter, har nämnden naturligtvis en skyldighet att agera. Nämnden har i den situationen vissa handlingsalternativ som är reglerade i lag och förordning.

JO konstaterar att nämnden i det här fallet inte valde något av de handlingsalternativ som föreskrivs i lag och förordning. Umgänget avbröts i stället innan det ens hade påbörjats och bedömningen grundades, enligt vad som kommit fram, enbart på omständigheter som fanns tillgängliga vid tidpunkten för tingsrättens beslut. JO uttalar att agerandet saknar rättsligt stöd och att nämndens skyldighet att verkställa tingsrättens beslut inte påverkades av hur tingsrätten i det här fallet hade uttryckt sig i skälen för beslutet. Enligt JO är innebörden av nämndens agerande att tingsrättens beslut helt och hållet åsidosattes samt att nämnden, utan stöd i lag, satte sig över den bedömning som tingsrätten hade gjort. JO uttalar att det inte är acceptabelt och att nämnden förtjänar kritik för handläggningen.

Nämnden får också kritik för det yttrande som i oktober 2018 upprättades och lämnades in till tingsrätten av en enhetschef inom socialtjänsten. JO uttalar att det saknas rättsligt stöd för åtgärden samt att yttrandet i delar närmast framstår som en partsinlaga. JO konstaterar att handläggningen inte har skett i enlighet med de krav på saklighet och opartiskhet som uppställs i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Bakgrund

Sommaren 2018 pågick det en tvist mellan CC och BB vid Norrköpings tingsrätt om vårdnad, boende och umgänge. Tvisten rörde deras gemensamma son AA.

Den 25 juli 2018 beslutade tingsrätten interimistiskt att CC skulle ha ensam vårdnad om AA samt att AA skulle ha rätt till umgänge med BB under en och en halv timme varannan tisdag i närvaro av umgängesstöd.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade DD, i egenskap av ombud för BB, på socialtjänsten i Norrköpings kommun och uppgav bl.a. att tingsrättens beslut den 25 juli 2018 om umgängesstöd inte hade verkställts.

Till anmälan hade det bl.a. fogats ett yttrande som en enhetschef inom Norrköpings umgängesstöd i oktober 2018 hade upprättat och lämnat in till tingsrätten i det där pågående familjemålet mellan CC och BB.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Norrköpings kommun skulle yttra sig över anmälan.

Nämnden kom genom socialdirektör EE in med ett remissvar och uppgav bl.a. följande:

Beskrivning av handläggningen

I det interimistiska beslut som tingsrätten fattade den 25 juli 2018 förordnade tingsrätten att vårdnaden om den i ärendet aktuella pojken skulle tillkomma mamman ensam, att pojken skulle ha rätt till umgänge med sin pappa i närvaro av umgängesstöd samt att pappans yrkande om telefonumgänge skulle avslås. Umgänget skulle enligt beslutet äga rum vid ett tillfälle varannan vecka, påbörjas så snart som möjligt efter eventuella informationssamtal och studiebesök samt avslutas senast 22 januari 2019.

I beslutet erinrades det dock om att umgängesstödet i varje enskilt fall beslutar om umgänget lämpligen bör ske.

Utifrån tingsrättens interimistiska beslut fattade familjerättsenheten i Norrköpings kommun den 2 oktober 2018 beslut om umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § föräldrabalken, vilket kommunicerades med Norrköpings umgängesstöd samma dag.

Den 20 oktober skickade Norrköpings umgängesstöd en skrivelse till Norrköpings tingsrätt. I skrivelsen framfördes att verksamheten inte kunde verkställa tingsrättens interimistiska beslut om umgänge för pojken och hans pappa med närvaro av umgängesstöd, detta med hänsyn dels till barnets bästa och dels till personalens säkerhet. Detta skedde med stöd av den skrivning som tingsrätten meddelat i sitt interimistiska beslut.

Norrköpings umgängesstöd grundade sin bedömning på utredningar som har gjorts utifrån 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen under perioden 2017-03-16 till 2018-07-17 samt på iakttagelser gjorda vid tidigare umgängen med umgängesstöd mellan pojken och hans pappa under perioden 2017-08-21 till 2017-10-02.

Sammantaget [...] gjorde Norrköpings umgängesstöd bedömningen att de inte kunde verkställa tingsrättens interimistiska beslut om umgänge. Detta ställningstagande bedömdes ha stöd i den erinran som gjorts i det interimistiska beslutet om att umgängesstödet i varje enskilt fall beslutar om umgänget lämpligen bör ske.

Socialnämndens samlade bedömning av handläggningen

Ställningstagandet i oktober 2018 att inte verkställa tingsrättens interimistiska beslut om umgänge bedömdes dock ha stöd i den erinran som gjorts i tingsrättens beslut om att umgängesstödet i varje enskilt fall beslutar om umgänget lämpligen bör ske.

Socialnämndens samlade bedömning är att handläggningen av ärendet har skett korrekt.

DD kommenterade remissvaret.

Bedömning

Bakgrund

Den 25 juli 2018 beslutade Norrköpings tingsrätt interimistiskt bl.a. att AA skulle ha rätt till umgänge med BB under en och en halv timme varannan tisdag i närvaro av umgängesstöd.

I enlighet med tingsrättens beslut fattade familjerättsenheten i Norrköpings kommun den 2 oktober 2018 beslut om umgängesstöd. Något umgänge kom dock aldrig till stånd och den 20 oktober 2018 lämnade en enhetschef inom Norrköpings umgängesstöd in ett yttrande till tingsrätten där hon bl.a. uppgav att det med hänsyn till AA:s bästa och personalens säkerhet inte var möjligt att verkställa tingsrättens beslut om umgängesstöd.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att handläggningen av ärendet gick rätt till och har hänvisat till att tingsrätten i skälen för sitt beslut den 25 juli 2018 hade skrivit följande:

Det erinras om att umgängesstödet beslutar i varje enskilt fall om umgänget lämpligen bör ske.

Nämndens hantering av tingsrättens beslut om umgängesstöd

När domstolen beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med får rätten enligt 6 kap. 15 c § föräldrabalken, FB, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Socialnämnden ska efter rättsens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget.

JO har i flera beslut understrukit att domstolen löser en rättstvist mellan två föräldrar när den avgör frågor om umgänge enligt 6 kap. 15 a § FB och att

sådana rättstvister inte utan stöd i lag får avgöras av andra myndigheter än domstolar (11 kap. 5 regeringsformen, RF). Det finns inte några lagregler som gör det möjligt för en domstol att delegera uppgiften att fatta beslut om umgänge till någon annan person eller myndighet. Förordnanden som innebär att domstolen överlämnar till socialförvaltningen att bestämma tidpunkten för umgänget eller lämnar öppet under vilka dagar eller på vilka platser umgänget ska äga rum – eller där detta ska bestämmas i samråd med föräldrarna och umgängesstödet – har därför inte ansetts lagligen grundade (se JO:s beslut den 19 januari 2021, dnr 1325-2020, och däri gjorda hänvisningar).

Genom regleringen i RF och FB har lagstiftaren skapat en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna; domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd och socialnämnden verkställer domstolens beslut eller dom. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd och det är inte meningen att nämnden ska göra en egen bedömning av det beslutade umgängets lämplighet (se prop. 2009/10:192 s. 14 och JO 2020/21 s. 521 samt JO:s beslut den 17 maj 2018, dnr 3428-2016, och däri gjorda hänvisningar). En annan sak är att nämnden naturligtvis har en skyldighet att agera om den bedömer att ett umgänge med umgängesstöd bör avbrytas, t.ex. för att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter. Nämnden har i den situationen vissa handlingsalternativ som är reglerade i lag och förordning.

Nämnden kan föreslå föräldrarna att väcka talan om ändring av umgänget och, om föräldrarna inte agerar, kan nämnden själv väcka en sådan talan (se 6 kap. 15 a § FB och prop. 2005/06:99 s. 89 f.). Det kan också bli aktuellt för nämnden att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL (se prop. 2009/10:192 s. 31).

När ett beslut om umgänge med umgängesstöd, såsom i det här fallet, har meddelats som ett interimistiskt beslut i ett pågående mål, ser nämndens handlingsalternativ lite annorlunda ut. I stället för möjligheten att väcka talan enligt 6 kap. 15 a § FB, ska nämnden göra en framställning enligt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) hos domstolen om att beslutet bör ändras (se SOU 2007:52 s. 227). Innan nämnden lämnar in en sådan framställning till domstolen måste nämnden ge föräldrarna en möjlighet att ta del av och kommentera den (se JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr 9119-2019, s. 50 och däri gjorda hänvisningar). Det kan också bli aktuellt för nämnden att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL.

Det ska i sammanhanget understrykas att nämnden får grunda sin bedömning av frågan om verkställigheten av domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd bör avbrytas endast på sådana omständigheter som har kommit fram efter domstolens avgörande. Det får alltså inte förekomma att nämnden överprövar domstolens beslut och gör en egen bedömning i frågan. För att nämnden ska kunna avbryta verkställigheten krävs det också att de nya

omständigheterna är av allvarigare slag (se JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr 9119-2019, s. 53).

I det här fallet valde nämnden inte något av de handlingsalternativ som jag har redogjort för ovan. I stället synes nämnden enbart ha konstaterat att tingsrättens beslut inte kunde verkställas. Umgänget hade vid det här tillfället inte påbörjats och enligt vad som kommit fram grundades nämndens bedömning på uppemot ett år gamla iakttagelser från tidigare umgängestillfällen samt på uppgifter i utredningar som fanns tillgängliga vid tidpunkten för tingsrättens beslut. Det var alltså inte fråga om att nämnden i en akut situation avbröt ett pågående eller nära förestående umgänge med hänsyn till nya allvarliga omständigheter. Något rättsligt stöd för nämndens agerande finns inte.

Nämnden har i sitt remissvar hänvisat till hur tingsrätten skrivit i skälen för sitt beslut den 25 juli 2018. Nämnden synes mena att tingsrätten härigenom gav enhetschefen för Norrköpings umgängesstöd rätten att själv avgöra om AA skulle ha umgänge med BB i närvaro av umgängesstöd. Jag instämmer inte i den tolkningen som i realiteten innebär att tingsrätten i så fall, i strid med bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF, skulle ha överlätit rätten att fatta beslut i frågan om umgänge med umgängesstöd till någon annan. Det innebär också att tingsrätten skulle ha gett enhetschefen och nämnden en rätt att kringgå de bestämmelser som reglerar nämndens handlingsalternativ när den bedömer att ett umgänge med umgängesstöd bör avbrytas. Någon sådan möjlighet har naturligtvis inte tingsrätten.

Tingsrättens beslut den 25 juli 2018 innebar en absolut skyldighet för nämnden att, i enlighet med bestämmelserna om umgängesstöd i FB, utse en viss person att närvara vid umgänget mellan AA och BB. Den skyldigheten påverkades överhuvudtaget inte av vad tingsrätten i det här fallet hade skrivit i skälen för beslutet och nämnden borde omgående ha fullgjort sin skyldighet och verkställt beslutet. Så blev dock inte fallet och innebörden av nämndens agerande är att tingsrättens beslut helt och hållet åsidosattes samt att nämnden, utan stöd i lag, satte sig över den bedömning som tingsrätten hade gjort. Följden blev att något umgänge med umgängesstöd mellan AA och BB aldrig kom till stånd. Det är inte acceptabelt och nämnden förtjänar kritik för handläggningen.

Yttrandet till tingsrätten i oktober 2018

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF omfattar inte enbart hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller något annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och

opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot 1 kap. 9 § RF (se JO 2019/20 s. 60 och däri gjorda hänvisningar).

I 6 kap. FB finns bestämmelser om när domstolen kan och ska begära in uppgifter från socialnämnden i familjemål. Domstolen ska t.ex. inför ett beslut om umgänge med umgängesstöd inhämta ett yttrande från nämnden (6 kap. 15 c § FB). I ett sådant yttrande ska nämnden ange sin inställning till om umgänge med umgängesstöd är praktiskt genomförbart. Nämnden ska däremot inte yttra sig över om ett umgänge med umgängesstöd är lämpligt (se prop. 2009/10:192 s. 30). I vissa situationer finns det också en skyldighet för nämnden att göra en framställning till domstolen (5 kap. 2 § socialtjänstförordningen).

Ingen av de situationer som jag har redogjort för ovan var aktuell när enhetschefen för Norrköpings umgängesstöd i oktober 2018 lämnade in ett yttrande till tingsrätten i det där pågående målet om vårdnad, boende och umgänge. Även i den här delen har nämnden i sitt remissvar hänvisat till hur tingsrätten skrev i skälen för sitt beslut den 25 juli 2018. Nämnden synes mena att tingsrätten härigenom berättigade enhetschefens agerande. Jag instämmer inte i den tolkningen och anser att det är en alltför långtgående slutsats. Det är fråga om ett uttalande som tingsrätten gjorde i skälen för sitt beslut och kan inte tas som intäkt för att tingsrätten därigenom avsåg att ge en enskild tjänsteman rätt att kringgå de bestämmelser som reglerar nämndens möjligheter att yttra sig till domstolen i ett pågående mål. Någon sådan möjlighet har naturligtvis inte heller tingsrätten.

När ett yttrande, trots avsaknad av rättsligt stöd, upprättas och lämnas in till domstolen i ett familjemål av någon från socialtjänsten finns det en stor risk för att nämnden kan uppfattas som partisk redan genom att yttrandet upprättas. Det gäller oavsett vem som skriver yttrandet. Utrymmet för en enskild tjänsteman att skriva ett yttrande i ett sådant mål, utan att nämnden uppfattas som partisk, är därför ytterst begränsat. Enligt min mening bör därför inte enskilda tjänstemän, på eget initiativ, skriva yttranden som är avsedda att användas i tvister som gäller vårdnad, boende och umgänge enligt FB (se JO 2019/20 s. 574). Jag är därför, redan av den anledningen, kritisk mot att det aktuella yttrandet upprättades.

När det gäller det aktuella yttrandets innehåll, kan jag konstatera att det inte är begränsat till en redogörelse för faktiska omständigheter, utan att det innehåller uttalanden i de frågor som var föremål för prövning i tingsrättens beslut den 25 juli 2018; bl.a. frågan om lämpligheten i att AA skulle ha umgänge med BB i närvaro av umgängesstöd. Flera av de bedömningar och omständigheter som redovisas i yttrandet var tvistiga och i delar framstår yttrandet närmast som en partsinlaga.

Det är svårt att uppfatta yttrandet på annat sätt än som ett ställningstagande mot BB, och jag har stor förståelse för att det gav BB skäl att ifrågasätta inte bara enhetschefens utan även nämndens objektivitet. I det sammanhanget är det av

mindre betydelse om de omständigheter och bedömningar som redovisas i yttrandet var korrekta i sak. Det är inte heller något som jag har tagit ställning till. Handläggningen har inte skett i enlighet med de krav på saklighet och opartiskhet som uppställs i 1 kap. 9 § RF, och nämnden förtjänar kritik både för att yttrandet upprättades och för att det lämnades in till tingsrätten.

Avslutande synpunkter

För att socialnämnden ska kunna fullgöra sitt uppdrag är det, inte minst i ett pågående familjemål, av stor vikt att enskilda har förtroende för nämnden. Det är därför mycket allvarligt när domstolens beslut inte följs och när enskilda tjänstemän agerar på ett sätt som ger den ena föräldern skäl att ifrågasätta nämndens objektivitet. Det är något som helt enkelt inte får förekomma.

Av remissvaret framgår att nämnden inte har några invändningar mot handläggningen i det här fallet, utan att nämnden anser att det har gått rätt till. Det ger mig skäl att ifrågasätta om nämnden har tillräckliga kunskaper om innebörden av objektivitetsprincipen samt om nämndens uppgifter och skyldigheter i ett mål enligt FB. Jag förutsätter att nämnden omgående vidtar åtgärder, i form av bl.a. utbildningsinsatser, för att något liknande inte ska inträffa igen. Med detta sagt anser jag mig kunna avsluta ärendet med den kritik som har uttalats ovan.

Vad DD i övrigt har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd från min sida.