

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Trollhättans kommun får allvarlig kritik för att den dokumenterat barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och för att ha agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Nämnden kritiseras även för att en vårdnads-, boende- och umgängesutredning inte kommunicerades med parterna

Beslutet i korthet: En socialnämnd inledde i januari 2017 barnutredningar i fråga om fyra syskon efter att ha fått in orosanmälningar. Barnens föräldrar hade vid tillfället gemensam vårdnad om dem. I april 2017 flyttade barnens mor till ett skyddat boende och tog barnen med sig. Modern väckte därefter talan mot barnens far i allmän domstol. Domstolen begärde i vårdnadsmålet in en vårdnads-, boende- och umgängesutredning från nämnden. Parterna fick inte ta del av eller tillfälle att lämna synpunkter på utredningen innan den lämnades in till domstolen. I beslutet kritiserar JO nämnden för detta.

I barnutredningarna uppgav modern efter hand att hon inte ville prata med barnhandläggarna på grund av deras dokumentationsskyldighet. På begäran av modern ordnade nämnden så att hon fick prata med en kurator vid nämndens enhet mot våld i nära relation. Uppgifterna som modern då lämnade hade betydelse för barnärendena, men de fördes vidare till barnhandläggaren genom s.k. samråd först efter det att modern flyttat till det skyddade boendet. Detta gjordes för att fadern inte skulle kunna få ta del av de uppgifter som modern lämnat.

I stället för att följa de lagstadgade kraven på dokumentation och sedan hantera en eventuell begäran om utlämnande av handlingar i ärendena har nämnden medvetet agerat i syfte att försvåra för fadern att få insyn i dem. I beslutet uttalar JO allvarlig kritik mot nämnden för hur den agerat.

Att på begäran av den ena parten ordna dokumentationen på detta vis väcker vidare frågor om nämndens objektivitet och opartiskhet. Agerandet gör det lätt för utomstående att få intrycket att nämnden tagit moderns parti. I beslutet framhåller JO att nämndens agerande stått i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, och nämnden får allvarlig kritik även i detta avseende.

Bakgrund

AA och BB har tillsammans fyra barn.

Den 25 januari 2017 inledde socialtjänsten i Trollhättans kommun utredningar i fråga om barnen enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, med anledning av orosanmälningar som kommit in till myndigheten.

Den 26 april 2017 flyttade BB till ett skyddat boende och tog med sig de gemensamma barnen.

BB väckte därefter talan mot AA vid Vänersborgs tingsrätt. I vårdnadsålet framställde både BB och AA yrkanden om vårdnad, boende och umgänge i fråga om barnen. I målet gav tingsrätten socialnämnden i uppdrag att verkställa en vårdnads-, boende- och umgängesutredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken, FB. Utredningen lämnades in till tingsrätten i februari 2018.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Trollhättans kommun och uppgav i huvudsak följande: Han fick inte del av utredningen innan den lämnades in till tingsrätten. Han fick därmed inte heller möjlighet att komma med synpunkter på utredningen innan den lämnades in till domstolen.

Utredning

JO begärde in vissa journalhandlingar från arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Därefter begärde JO att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Trollhättans kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan.

I ett remissvar uppgav nämnden i huvudsak följande:

Handläggning

Vänersborgs tingsrätt gav Arbetsmarknads- och socialnämnden (familjerättsenheten) uppdraget att inkomma med en vårdnads-, boende- och umgängesutredning. Utredningen sändes till tingsrätten i februari 2018. Tingsrätten kommunicerade utredningen till parterna, 2018-02-27. Huvudförhandling är planerad att hållas i slutet av september 2018. Anmälaren ifrågasätter i sin anmälan om inte nämnda utredning ska kommuniceras och om part skall ges tillfälle att inkomma med synpunkter innan utredningen sänds till tingsrätten. Vidare ifrågasätter anmälaren handläggarens anträffbarhet under utredningstiden.

Kommunicering:

Av de löpande journalanteckningarna i ärendet framkommer ej om kommunikering skett. Handläggaren kan ej så här lång tid i efterhand rekonstruera eller minnas förloppet. Handläggaren tillstår att hen kan ha missat att kommunicera utredningen, vilket hen menar inte är någon medveten underlåtelse från hens sida. Handläggaren är klar över bristerna i dokumentationen då det ej framgår om kommunikering skett. Handläggaren uppger att hen, efter snart 8 års yrkeserfarenhet inom området, är väl medveten om de rutiner och tillämpningar som föreskrivs den familjerättsliga handläggningen i vårdnads-, boende- och umgängesutredningar. Riktlinjerna är att parterna bör ha rätt att ta del av och yttra sig över utredningen innan den lämnas till domstol. Handläggarens förklaring till den bristande dokumentationen i ärendet är att detta skedde under en period i

hens privat- såväl som yrkesliv, då hen var under stress och kände illabefinnande vilket påverkade prestation, förmåga och kognition.

— — —

Bedömning

Handläggningen har brister i dokumentationen. Av journalanteckningar framgår ej om kommunikering skett och detta är anmärkningsvärt och allvarligt. Verksamheten har tydliga rutiner vad gäller tillvägagångssätt vid kommunikering och dokumentation, vilka är väl kända av den enskilde handläggaren. Det är beklagligt att de riktlinjer som föreskrivs inte har följts och att detta tyvärr får tillskrivas den mänskliga faktorn.

[...] Bristerna i handläggningen är nu uppmärksammade och en personalprocess har vidtagits för att åtgärda dessa. En handlingsplan har upprättats mellan arbetsgivaren och aktuell arbetstagare, i syfte att skapa förutsättningar, samt undanröja riskerna, för att något liknande ska kunna inträffa igen. Handlingsplanen innefattar såväl kontrollerande som rehabiliterande moment.

AA kommenterade remissvaret och uppgav då bl.a. att han upplevde att socialtjänsten tagit BB:s parti. Till sin kommentar fogade han ett antal handlingar från kommunen där det bl.a. framgick att samtal med barnens mor under barnutredningarna hållits av en kurator på en annan enhet inom socialtjänsten och att uppgifterna från samtalen fördes vidare till utredaren i barnärendena genom s.k. samråd.

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Trollhättans kommun skulle lämna in ett yttrande med anledning av de nya uppgifter som AA hade lämnat. Nämnden skulle särskilt yttra sig om den omständigheten att samtal med barnens mor hölls av en kurator på en annan enhet inom socialtjänsten och att uppgifterna från samtalen sedan fördes vidare till utredaren i barnärendena genom samråd. Nämnden skulle vidare yttra sig över hur det aktuella tillvägagångssättet förhåller sig till bestämmelser om att nämndens handläggning ska vara opartisk och om nämndens hantering uppfyllt de krav som ställs på dokumentation i ett barnärende.

I sitt nya remissvar uppgav nämnden i huvudsak följande:

Bakgrund

Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inleddes 2017-01-25 gällande fyra av AA:s barn. Orsaken till de inledda utredningarna var en anmälan från Familjecentrum angående att barnens mor blev kontrollerad i hemmet av AA., samt en oro för AA:s föräldraförmåga. Under utredningstiden flyttade modern och barnen till skyddat boende efter uppgifter om våld och kontroll i hemmet riktat mot modern. Hennes uppgifter styrktes av uppgifter som dottern lämnat, och socialtjänsten bedömde sammantaget uppgifterna som trovärdiga och allvarliga, bland annat mot bakgrund av att modern lämnat samma berättelse till flera olika personer vid olika tillfällen.

Handläggning

— — —

Nämnden uppmanas av JO att särskilt yttra sig om den omständigheten att samtal med barnens mor hölls med en kurator på en annan enhet inom socialtjänsten och fördes vidare till utredaren genom samråd. Utifrån mammas och barnens skydd

har mamma under första delen av utredningstiden inte vågat lämna information kring hemsituationen till barnutredare. Samtal med mamma har under denna inledande period därför hållits av kurator på Enheten mot våld och förts vidare till utredande socialsekreterare via samråd, detta var också mammas egna önskemål.

Anledningen till socialtjänstens bedömning att samtal med mamma behövde genomföras genom en annan professionell var att mamma uppgav att hon inte kunde lämna någon information till socialsekreterare om hemsituationen då detta skulle dokumenteras och begäras ut av barnens pappa vilket mamma upplevde skulle äventyra hennes och barnens säkerhet. Det framkom att mamma kände sig trygg med att lämna information till kurator inom enheten mot våld i nära relation. Efter att socialtjänsten fick information från mammas kurator om hur hemsituationen såg ut bedömdes att barnen var i behov av skydd. Bedömningen gjordes att det var så pass allvarligt att det skulle krävas insatser enligt LVU om samtycke saknades. Det övervägdes även om det fanns skäl att omhänderta barnen enligt LVU för att kunna bedriva utredningsarbetet om ingen insyn i barnens situation gick att få utifrån mammans rädsla. Socialtjänsten använder sig i våldsärenden av samverkan med olika berörda professioner i form av samråd. Mamma samtyckte till att information lämnades från kurator till socialsekreterare genom samråd så att hennes och barnens skydd inte skulle riskeras. Mamma gjorde klart att hon inte skulle berätta något direkt till barnens socialsekreterare utifrån socialsekreterares dokumentationsskyldighet.

Mamma som vårdnadshavare beslutar 2017-04-26 att med socialtjänstens hjälp flytta till skyddat boende med barnen. Pappa informerades samma dag. Efter flytten tillförs dokumentation från samråd till ärendet och därefter beslutsunderlaget som kommuniceras till barnens pappa. Bedömning gjordes att pappa, innan barnen var skyddade, inte kunde få information om vad som hade framgått under samråd samt information om bedömningen att barnen behövde skyddas, då detta riskerade att leda till att det inte skulle gå att genomföra behövliga åtgärder.

Bedömning

— — —

När det gäller att samtalen med barnens mamma genomfördes av en kurator på en annan enhet inom socialtjänsten gjordes bedömningen att det inte då fanns något annat sätt att säkerställa insamlandet av nödvändig information i syfte att kunna göra en rättssäker bedömning kring barnens behov av skydd och stöd. Då modern, utifrån rädsla för fadern, inte kunde tänka sig att prata med socialsekreterarna bedömdes detta tillvägagångssätt vara till de fyra barnens bästa.

AA kommenterade därefter det nya remissvaret.

Bedömning

Frågan om kommunikering av vårdnads-, boende- och umgängesutredning

Bestämmelserna i förvaltningslagen och socialtjänstlagen om kommunikation gäller strikt formellt inte för en s.k. vårdnadsutredning. En sådan utredning utgör dock underlag för den myndighetsutövning som domstolen utövar mot den enskilde i målet vid domstolen. Den som är part i målet berörs så nära av utredningen att han eller hon bör ha rätt att få ta del av den och ges tillfälle att yttra sig över utredningen innan den lämnas in till domstolen. En vårdnadsutredning ska alltså alltid kommuniceras med parterna (se JO:s beslut den 4 december 2018, dnr 6539-2017).

Av det som har kommit fram i ärendet framgår inte annat än att nämnden inte gav någon av parterna möjlighet att yttra sig över utredningen innan den lämnades in till domstolen. Nämnden har också medgett att den har brustit i sin kommuniceringsskyldighet. Jag vill betona att en vårdnadsutredning utgör ett viktigt underlag för domstolens beslut. Att en part ges tillfälle att kommentera utredningen är därför av stor betydelse för den enskilde. Det är också viktigt för att domstolen ska få ett tillförlitligt underlag för sitt beslut.

Nämnden ska kritiseras för att parterna inte fick del av och tillfälle att lämna synpunkter på utredningen innan den lämnades till domstolen.

Frågan om dokumentation i de enskilda barnärendena

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 11 kap. 1 § andra stycket SoL ska vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande tas tillvara på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 5 § första stycket SoL framgår att handläggningen 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.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS finns även riktlinjer för bl.a. journalföringen.

Det är av flera anledningar viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för bedömningen av ett ärende dokumenteras, vilket normalt bör göras 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. Dröjsmål med journalföring och bristande dokumentation riskerar också att leda till problem när en enskild begär att få ta del av t.ex. journalen i sitt ärende. Om en nämnd journalför med fördröjning riskerar journalen som den enskilde får ta del av att vara ofullständig, vilket i förlängningen kan påverka hans eller hennes möjlighet att driva sitt ärende.

JO har vid flera tillfällen uttalat att det inte räcker med att de uppgifter som hämtats in under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Alla de uppgifter som kan vara av betydelse ska kontinuerligt tillföras akten. Anteckningarna ska föras löpande i kronologisk ordning och lämpligen i form av journalanteckningar. Detta hindrar inte att en handläggare vid olika kontakter i ärendet gör anteckningar på lösa papper till stöd för minnet. Uppgifterna ska dock utan dröjsmål tillföras akten. Dokumentationen ska föras så att det är

möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram (se bl.a. JO 2005/06 s. 230 och JO 2006/07 s. 289).

Bedömning av nämndens agerande

Av utredningen i ärendet framgår att nämnden den 25 januari 2017 inledde utredningar i fråga om AA:s och BB:s fyra gemensamma barn med anledning av orosanmälningar som kommit in till myndigheten. Efter hand uppgav BB att hon inte ville prata med barnhandläggarna mot bakgrund av deras dokumentationsskyldighet. Socialtjänsten kringgick då bestämmelserna om dokumentation genom att BB under utredningen pratade med en kurator vid nämndens vuxenhet. Av nämndens svar till JO framgår att detta skedde på begäran av BB. De uppgifter som hon lämnade till kuratorn var av betydelse för bedömningen av barnärendena, men trots detta dokumenterades de inte i barnens ärende. På så sätt kunde socialtjänsten hindra att AA skulle kunna få insyn i det som BB berättade. Först efter det att BB flyttat till ett skyddat boende och tagit med sig barnen förmedlade myndigheten uppgifterna som BB lämnat till barnärendena genom s.k. samråd. Detta gjordes för att se till att AA inte skulle kunna få del av de uppgifter som BB lämnat och för att från socialtjänstens sida förmå BB att över huvud taget prata med myndighetens handläggare.

Uppgifterna från samtalen med BB skulle, i enlighet med de regler som jag redogjort för ovan, ha tillförts barnens ärenden utan dröjsmål. Om AA hade begärt att få ta del av uppgifterna skulle nämnden ha prövat om uppgifterna kunde lämnas ut till honom eller inte. De regler som primärt hanterar sekretess i en sådan situation är bestämmelserna i 12 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som rör sekretess i förhållande till den enskilde själv, m.m.

Jag tar inte ställning till om BB hade fog för sin rädsla för att berätta om hemförhållandena för handläggarna. Oavsett hur det förhåller sig i den delen finns det i OSL möjlighet att hemlighålla uppgifter i ett ärende för en vårdnadshavare. Det naturliga hade varit att nämnden i första hand övervägt om de uppgifter som BB lämnat också hade kunnat hemlighållas med stöd av de bestämmelserna.

I stället för att följa lagens krav på dokumentation och sedan hantera eventuella utlämnandefrågor enligt regelverket i OSL har nämnden i detta fall medvetet agerat i syfte att undgå dessa krav. Nämnden har avsiktligt brutit mot de lagstadgade kraven på dokumentation, vilket givetvis är allvarligt. Nämndens agerande innebär vidare att den medvetet kringgått grundläggande förvaltningsrättsliga krav på hur en utredning ska bedrivas samtidigt som bestämmelserna om sekretess har satts ur spel. Det är med förvåning som jag noterar att nämnden inte ens i samband med remissvaret insett det felaktiga i handläggningen.

Jag är mycket kritisk till nämndens agerande då det ytterst syftat till att undanhålla AA information. För detta förtjänar Arbetsmarknads- och socialnämnden i Trollhättans kommun allvarlig kritik.

Att på detta vis och på begäran av den ena parten ordna dokumentationen i syfte att undanhålla den andra parten information väcker vidare frågor om nämndens objektivitet och opartiskhet. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttå saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Principen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens eller en tjänstemans 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 t.ex. JO 2019/20 s. 54).

I detta fall har nämnden på begäran av BB medvetet brutit mot sin dokumentationsskyldighet för att undanhålla AA information. Agerandet gör att det för utomstående är lätt att få intrycket att nämnden tagit BB:s parti, och jag har förståelse för att även AA uppfattade saken så. Jag ser allvarligt på det inträffade och vill betona vikten av att objektivitetsprincipen iakttas och tas på allvar. Det är nödvändigt för att allmänheten ska ha förtroende för myndigheterna och deras verksamheter. Jag kan inte bedöma nämndens agerande på annat sätt än att det strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Även i detta avseende förtjänar Arbetsmarknads- och socialnämnden i Trollhättans kommun allvarlig kritik.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några kommentarer från min sida.

Ärendet avslutas.