

En undersökning av hur socialtjänsten verkställer domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd

Beslutet i korthet: JO inspekterade i mitten av oktober 2019 en familjerättsenhet i Göteborgs kommun. Under inspektionen granskades bl.a. akterna i ärenden om umgängesstöd. Vid inspektionen kom det fram bl.a. att familjerättsenheten tillhandahöll umgängesstöd i en lokal där flera barn samtidigt kunde ha umgänge. Denna lösning väckte en del frågor som JO bedömde var relevanta för socialtjänsten även i andra kommuner. JO beslutade därför att genomföra en undersökning av hur socialtjänsten verkställer domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd. Inom ramen för undersökningen har JO inspekterat fyra socialnämnder och granskat ärenden om umgänge med umgängesstöd.

I beslutet konstaterar JO att lösningen med en umgängeslokal i huvudsak fungerar, men att den är förenad med ett antal problem.

Enligt JO uppfyller lokallösningen inte de formella krav som bestämmelserna i 6 kap. 15 c § föräldrabalken ställer på en socialnämnd när den verkställer en domstols beslut om umgängesstöd. Det finns heller inte stöd för en socialnämnd att erbjuda umgängesstöd endast under förutsättning att det kan förläggas till nämndens umgängeslokal.

JO slår fast att en socialnämnd måste kunna erbjuda flexibla lösningar när beslut om umgängesstöd ska verkställas, men att de socialnämnder som ingick i undersökningen sällan gjorde det. När en socialnämnd inte erbjuder något alternativ till lokallösningen riskerar domstolarnas prövning av vad som är bäst för barnet att bli närmast illusorisk i och med att domstolen ofta anpassar ett beslut om umgängesstöd till vad en socialnämnd kan erbjuda.

Enligt JO finns en risk för att lokallösningen medför att det enskilda barnet inte får det individuella stöd som det har behov av och rätt till. Principen om barnets bästa riskerar därmed att inte få genomslag.

Innehåll

1. Inledning.....	6
1.1 Initiativet.....	6
1.2 Undersökningens genomförande	6
1.3 Hur beslutet är disponerat	8
2. Umgänge med barn.....	9
2.1 Barnets rätt till umgänge.....	9
2.2 Förfarandet i ett umgänges mål	9
2.3 Barnets bästa.....	10
3. Umgänge med umgängesstöd.....	11
3.1 Bestämmelserna om umgängesstöd	11
3.2 Umgänge med kontaktperson	12
3.3 Tillkomsten av bestämmelserna om umgängesstöd.....	13
3.4 Vad menas med umgängesstöd?	13
3.5 När ska domstolen besluta om umgängesstöd?	13
3.6 Tidsbegränsade beslut.....	14
3.7 Umgängesstödjaren.....	15
4. Umgänge i en umgängeslokal	15
4.1 Framväxten av umgängeslokaler	16
4.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	16
4.3 Nämndernas inställning till lokallösningen	18
4.4 Mina uttalanden	19
5. Socialnämndens yttrande.....	19
5.1 Rättslig reglering	19
5.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	20
5.3 Mina uttalanden	22
6. Domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd	23

6.1 Rättslig reglering	23
6.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	24
6.3 Mina uttalanden	26
7. Socialnämnden ska utse en umgängesstödjare	27
7.1 Rättslig reglering	27
7.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	28
7.3 Mina uttalanden	29
8. Det förekommer att socialnämnden inte verkställer domstolens beslut.....	30
8.1 Rättslig reglering	30
8.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	30
8.3 Mina uttalanden	30
9. Det förekommer att socialnämnden vid verkställigheten förenar domstolens beslut med egna villkor för umgänget	32
9.1 Rättslig reglering	32
9.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	32
9.2 Mina uttalanden	32
10. Inför umgänge i umgängeslokalen	33
10.1 Informationsmöte.....	33
10.1.1 Rättslig reglering	33
10.1.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	33
10.2 Inskolning	34
10.2.1 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	34
10.3 Mina uttalanden	34
11. Handläggningstid.....	35
11.1 Rättslig reglering	35
11.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	36
11.3 Mina uttalanden	36

12. Umgänget i umgängetlokalen	38
12.1 Ordningsregler	38
12.1.1 Rättslig reglering	38
12.1.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna	38
12.1.3 Mina uttalanden	41
12.2 Flera barn har umgänge samtidigt i lokalen.....	44
12.2.1 Hur påverkas skyddet av de enskildas integritet?	45
12.2.2 Uppstår det störningar när flera barn samtidigt har umgänge?	46
12.2.3 Umgänge samtidigt med barn som vårdas utanför det egna hemmet	47
12.3 Flera umgängesstödjare för barnet.....	47
12.4 Normaliseringen av umgänget	48
13. Uppföljning.....	49
13.1 Rättslig reglering	49
13.2 Socialnämnden ska följa upp hur umgänget med umgängesstöd fungerar	50
13.2.1 Mina iakttagelser vid inspektionerna	51
13.2.2 Mina uttalanden	51
13.3 Det förekommer att socialnämnden avbryter verkställigheten av domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd	52
13.3.1 Mina iakttagelser vid inspektionerna	52
13.3.2 Mina uttalanden	53
14. Socialnämndens återrapportering till domstolen	54
14.1 Rättslig reglering	54
14.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna.....	54
14.3 Mina uttalanden	55
15. Mina avslutande uttalanden	55
Utgångspunkter.....	55
Det finns för- och nackdelar med lokallösningen	55

Innebär lokallösningen att krav på flexibilitet inte kan ställas?.....	56
Hur kan barnperspektivet beaktas?	58

1. Inledning

1.1 Initiativet

I mitten av oktober 2019 genomförde jag en inspektion av Sociala resursnämnden, familjerättsenheten, i Göteborgs kommun.¹ Under inspektionen granskades bl.a. akterna i ärenden om umgängesstöd som hade kommit in till enheten under första kvartalet 2019.

Vid inspektionen kom det bl.a. fram att familjerättsenheten tillhandahöll umgängesstöd i en lokal där flera barn samtidigt kunde ha umgänge. Familjerättsenhetens lösning väckte en del frågor som jag bedömde är relevanta för socialtjänsten även i andra kommuner.

Jag beslutade därför att genomföra en undersökning av hur socialtjänsten verkställer domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd.

Syftet med den undersökning som jag inledde i början av 2020 är i första hand att bedöma om en lösning som innebär att socialnämnden tillhandahåller umgänge med umgängesstöd i en lokal står i överensstämmelse med bestämmelserna i föräldrabalken. Syftet med undersökningen är även att behandla andra frågor som kunde komma fram under undersökningen och som har ett samband med frågan om umgänge i umgängeslokalen. En central fråga i min undersökning är i vilken utsträckning som lokallösningen är förenlig med vad som är bäst för barnet och hur socialnämnden gör den bedömningen i enskilda fall.

1.2 Undersökningens genomförande

För att få ett underlag för min undersökning behövde jag hämta in uppgifter om hur socialnämnderna handlägger enskilda ärenden som rör umgängesstöd och hur verksamheten i umgängeslokalerna bedrivs. Det bästa sättet att hämta in de uppgifter som jag behövde var att genomföra inspektioner. Eftersom JO:s resurser för att genomföra sådana inspektioner är begränsade valde jag att inspektera socialtjänsten i fyra kommuner där jag känner till att socialtjänsten tillhandahåller umgängesstöd i en lokal.

Under januari–april 2020 inspekterade jag således följande kommunala nämnder²:

- Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun³

¹ JO:s inspektionsprotokoll den 20 december 2019, dnr 7210-2019.

² Protokollen från de genomförda inspektionerna finns tillgängliga på JO:s webbplats www.jo.se.

³ JO:s inspektionsprotokoll den 14 februari 2020, dnr 9247-2019.

- Socialnämnden i Örebro kommun⁴
- Socialnämnden i Norrköpings kommun⁵
- den för stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Skarpnäck i Stockholms kommun gemensamma familjerättsenheten (Familjerätt Sydost).⁶

Inspektionerna har inneburit att jag granskat akter i ärenden om umgängesstöd och besökt de lokaler där umgängesverksamheten bedrivs. Jag har också samtalat med företrädare för socialnämnderna och de som arbetar i umgängeslokalerna.⁷

Det var inte meningsfullt för mig att granska nämndernas samtliga ärenden som rörde umgängesstöd. I stället gjorde jag ett urval och gick igenom nämndernas akter:

- i ärenden om umgänge med umgängesstöd som kom in till nämnderna under andra och tredje kvartalet 2019
- i de tio äldsta pågående ärendena om umgänge med umgängesstöd.

Akterna från Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun granskades vid mitt besök där. När det gäller de övriga nämnderna hämtade jag dock in kopior av handlingarna och granskade dem i förväg. På så sätt kunde besöken i Örebro och Norrköping riktas in på besöken i lokalerna och en diskussion om tillhandahållandet av umgängesstöd i allmänhet och de särskilda frågor som jag hade noterat vid granskningen av akterna.

Efter besöken i lokalerna träffade jag företrädare för de olika nämnderna.⁸ Då diskuterades det som kommit fram vid granskningen av akterna och andra frågor som rörde socialtjänstens verkställighet av beslut om umgänge med umgängesstöd.

För att få ett så bra underlag som möjligt för mina slutsatser träffade jag i samband med inspektionerna även domare vid Malmö tingsrätt, Örebro tingsrätt och Norrköpings tingsrätt för att hämta in deras synpunkter på socialtjänstens verkställighet av domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd. I samband med inspektionerna träffade jag även tre advokater som är verksamma

⁴ JO:s inspektionsprotokoll den 26 mars 2020, dnr 719-2020.

⁵ JO:s inspektionsprotokoll den 26 mars 2020, dnr 724-2020.

⁶ JO:s inspektionsprotokoll den 6 april, dnr 1494-2020.

⁷ På grund av den s.k. coronapandemin kunde ett planerat besök i den lokal som Familjerätt Sydost använder inte genomföras.

⁸ Diskussionen med Familjerätt Sydost genomfördes via Skype.

i någon av de tre domkretsarna. Jag hade planerat att i anslutning till inspektionen av Familjerätt Sydost även träffa en domare vid Södertörns tingsrätt och en advokat i Stockholmsområdet. De samtalen gick dock inte att genomföra på grund av vissa praktiska problem med anledning av den s.k. coronapandemin.

För att kunna göra en jämförelse med hur en socialnämnd som inte har en umgängeslokal verkställer beslut om umgänge med umgängesstöd lät jag hämta in upplysningar per telefon från socialtjänstens familjerättsenheter i Värnamo kommun, Härnösands kommun och Skellefteå kommun.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ska bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling i frågor som rör bl.a. socialnämndernas familjerättsliga ärenden om barns vårdnad, boende och umgänge.⁹ MFoF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera umgängesstödet. Enligt uppgifter som jag hämtat in kommer utvärderingen emellertid inte att vara slutförd under 2020. Jag har därför inte kunnat beakta resultatet från den utvärderingen i min undersökning. Jag har dock tagit del av MFoF:s allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge, HSLF-FS 2017:51.

1.3 Hur beslutet är disponerat

I de tre följande avsnitten beskriver jag mer allmänt frågor om umgänge (avsnitt 2), umgängesstöd (avsnitt 3) och framväxten av umgängeslokaler (avsnitt 4). Därefter behandlar jag en del iakttagelser som jag har gjort vid mina inspektioner och som har samband med verksamheten i umgängeslokaler (avsnitt 5–14). Därefter redovisar jag min syn på att nämnderna verkställer beslut om umgängesstöd i särskilda lokaler (avsnitt 15).

I beslutet använder jag vissa uttryck som eventuellt inte är allmänt vedertagna.

När domstolen har beslutat om umgänge med umgängesstöd ska socialnämnden verkställa beslutet och utse en person som ska fungera som umgängesstöd. I beslutet kallar jag den personen som nämnden då utser för *umgängesstödjare*. Begreppet *umgängesstöd* använder jag, om inte annat framgår av sammanhanget, för själva stödsatsen.

I praktiken tillhandahåller de granskade nämnderna umgänge med umgängesstöd i en särskild lokal. Den lokalen kallar jag *umgängeslokal*. Att

⁹ 1 § förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

tillhandahålla umgängesstödet på det sättet, dvs. umgänge med umgängesstöd i en särskild lokal, benämner jag i några sammanhang för *lokallösningen*.

När jag hänvisar till respektive nämnd skriver jag fortsättningsvis nämnden i Malmö osv., i stället för att ange varje nämnds fullständiga namn.

2. Umgänge med barn

2.1 Barnets rätt till umgänge

Ett barn ska ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt. Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses.¹⁰ Om föräldrarna inte kan komma överens kan frågan om umgänge ytterst avgöras av en domstol.

2.2 Förfarandet i ett umgänges mål

I allmän domstol handläggs frågor om umgänge i den ordning som är föreskriven för tvistemål.¹¹ Det innebär att rättegångsbalkens regler är tillämpliga. På talan av en förälder som vill umgås med sitt barn får rätten besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. En sådan talan får också föras av socialnämnden.¹²

Mål om umgänge i domstolen är indispositiva, dvs. sådana mål där parterna inte med rättslig verkan kan komma överens. Domstolen har i dessa mål en utredningsskyldighet. Det är alltså domstolen som ska se till att frågorna blir tillbörligt utredda, vilket innebär att domstolen i varje enskilt fall ska pröva vad som är bäst för barnet.¹³ Domstolen är inte bunden av vad en förälder har yrkat när det gäller omfattningen av umgänge, och den kan i vissa fall besluta om umgänge oberoende av yrkande.¹⁴

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden få tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs en utredning utöver detta får rätten ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag att utse någon att verkställa en s.k. vårdnads-, boende- och umgängesutredning.

¹⁰ 6 kap. 15 § föräldrabalken, FB.

¹¹ 6 kap. 17 § FB.

¹² 6 kap. 15 a § FB.

¹³ Jfr 6 kap. 2 a och 19 §§ FB.

¹⁴ Se Sjösten, Vårdnad, boende och umgänge, femte uppl. s. 151.

Rätten får fastställa riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. Om det inte är olämpligt, ska den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut.¹⁵

I ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om bl.a. umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden (ett s.k. interimistiskt beslut). Innan rätten fattar ett interimistiskt beslut ska motparten få tillfälle att yttra sig. Rätten kan inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan, s.k. snabbupplysningar. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet. Ett interimistiskt beslut om bl.a. umgänge får verkställas på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Rätten kan när som helst ändra beslutet.¹⁶

2.3 Barnets bästa

Barnets bästa ska enligt 6 kap. 2 a § föräldrabalken, FB, vara avgörande för alla beslut om bl.a. umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, och barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Hänsyn ska också tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Genom bestämmelsen i föräldrabalken om barnets bästa knöts regleringen av frågor om vårdnad, boende och umgänge tydligt till artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I detta sammanhang bör nämnas att konventionen numera gäller som svensk lag.¹⁷ I bestämmelsen i 6 kap. 2 a § FB anges inte vad som närmare bestämt ska anses vara barnets bästa. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet.

¹⁵ 6 kap. 19 § FB.

¹⁶ 6 kap. 20 § FB.

¹⁷ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2020.

Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga organ eller av privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.¹⁸

För domstolens del innebär detta, såvitt är av intresse för denna undersökning, att den i ett mål om t.ex. umgänge, ska beakta barnets bästa när den beslutar om umgänge med umgängesstöd. Socialnämnden har därefter ansvar att verkställa domstolens beslut om umgängesstöd. Som jag kommer in på nedan (se avsnitt 8–9) kan en socialnämnd inte i detta läge vägra att verkställa en domstols beslut genom att hänvisa till barnets bästa, utan nämnden ska se till att verkställa det beslut som domstolen fattat. I denna del är ansvarsfördelningen klar och nämnden har en rent verkställande roll (se avsnitt 7).

När nämnden sedan verkställer domstolens beslut har den givetvis ett eget ansvar för att i sin verksamhet beakta barnets bästa. Som framgått ovan gäller min undersökning främst tillhandahållandet av umgängesstöd i en umgängeslokal. Det har därför varit av intresse för mig att undersöka om nämnderna beaktat barnperspektivet och principen om barnets bästa när de byggt upp sina respektive lokallösningar samt om lokallösningen i sig möjliggör för en nämnd att beakta vad som är bäst för ett individuellt barn.

Domstolen och socialnämnden ska i sin respektive verksamhet, i enlighet med den ansvarsfördelning jag nämnt ovan, bedöma vad som är bäst för barnet. Vid den bedömningen ska de särskilt fästa avseende vid vissa risker som framgår av bestämmelsen om barnets bästa i 6 kap. 2 a § FB. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Barnets vilja bör ibland ges en betydelse som är fristående från bedömningen av vad som är bäst för barnet.¹⁹

3. Umgänge med umgängesstöd

3.1 Bestämmelserna om umgängesstöd

När domstolen beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får den, 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. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten inhämta yttrande från socialnämnden. Socialnämnden ska efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid

¹⁸ Prop. 2005/06:99 s. 38 f.

¹⁹ Prop. 1997/98:7 s. 48.

umgänget. Socialnämnden ska följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt.²⁰

3.2 Umgänge med kontaktperson

Bestämmelserna om umgängesstöd infördes 2010. Tidigare gällde sedan länge att en domstol kunde förordna om att ett barns umgänge med sin förälder skulle ske i närvaro av en s.k. kontaktperson, som skulle utses av socialnämnden. Socialnämnden hade en skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge med sin förälder skulle bli tillgodosett.²¹ Om en domstol hade förordnat att socialnämnden skulle utse en person att närvara vid umgänget skulle nämnden vid behandlingen av frågan utgå från att umgänget skulle äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen hade beslutat och att domstolens beslut överensstämde med barnets bästa. Nämnden skulle inte göra en bedömning av lämpligheten av den beslutade umgängesrätten och låta en sådan bedömning inverka på frågan om att utse en s.k. kontaktperson.²²

JO fick anledning att i ett ärende närmare gå in på vilka handläggningsregler som skulle tillämpas i ett ärende om att utse en kontaktperson vid umgänge.²³ I sitt beslut anförde JO bl.a. följande:

Jag har i detta ärende dock funnit anledning att peka på vissa oklarheter när det gäller formerna för socialnämndernas handläggning i de fall domstol har förordnat om umgänge under medverkan av en kontaktperson som skall utses av socialnämnden. Som framgår av det anförda kan avsaknaden av formella regler innebära svårigheter i en rad hänseenden beroende av hur socialnämnden behandlar saken. De oklarheter som för närvarande föreligger kan ytterst få olyckliga konsekvenser för domstolarnas och socialnämndernas möjligheter att tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Det är givetvis också en viktig rättssäkerhetsfråga för såväl barnet som föräldrarna att det finns bestämmelser i formellt hänseende som bidrar till enhetlig rättstillämpning och handläggning.

Jag har inhämtat att Justitiedepartementet avser att tillsätta en utredning som skall se över vissa vårdnadsfrågor (se regeringens skrivelse 1999/2000:137 s. 79 f.). Departementet har upplyst att arbetet är inriktat på att direktiv till en sådan

²⁰ 6 kap. 15 c § FB.

²¹ 3 och 12 §§ i den förutvarande socialtjänstlagen (1980:620).

²² NJA 1987 s. 15. Se även bl.a. JO:s beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994, och prop. 1997/98:7 s. 76 f.

²³ JO 2002/03 s. 252; se särskilt s. 268 f.

utredning skall kunna beslutas före sommaren 2002. Jag finner det lämpligt att översända en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

3.3 Tillkomsten av bestämmelserna om umgängesstöd

Frågorna om kontaktperson vid umgänge behandlades av Utredningen om beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m.²⁴ Utredningen föreslog då att det skulle föras in bestämmelser i föräldrabalken om att en domstol skulle få möjlighet att ålägga en socialnämnd att utse en person att medverka vid umgänget som umgängesstöd.²⁵ Det förutsattes då att domstolens förordnande om umgänge med umgängesstöd skulle vara realistiskt i fråga om tid och plats.²⁶

I den proposition som låg till grund för införandet av bestämmelserna om umgängesstöd anförde regeringen att det borde införas en uttrycklig lagreglering om att socialnämnden, sedan domstolen fattat beslut om umgängesstöd, ska utse en viss person att medverka vid umgänget. Ett införande av en skyldighet för socialnämnden att verkställa domstolens beslut skulle också tydliggöra ansvarsfördelningen mellan domstol och socialnämnd.²⁷

3.4 Vad menas med umgängesstöd?

Med umgängesstöd menas en person som utses av socialnämnden, efter beslut av domstol, som medverkar vid umgänget mellan ett barn och en förälder. Det är inte en fråga om en sådan kontaktperson som utses med stöd av socialtjänstlagen och som är kopplad till en enskild individ för att tillgodose t.ex. vård- eller behandlingsbehov. Inte heller omfattas sådana personer som i något fall kan utses som kontaktpersoner direkt av domstolen, t.ex. nära släktingar som åtnjuter föräldrarnas och barnets förtroende.²⁸

3.5 När ska domstolen besluta om umgängesstöd?

En domstols möjlighet att besluta om umgängesstöd förutsätter att barnet har behov av det. Det ligger i sakens natur att behovet av den trygghet som umgängesstödet kan bidra till bara finns i särskilda fall, såsom när barnet och umgängesföräldern saknar en nära relation på grund av att något umgänge inte skett under lång tid eller när barnet av någon annan anledning saknar tillit till umgängesföräldern.²⁹ Ett barns oro över umgänget kan t.ex. vara ett resultat av

²⁴ SOU 2007:52.

²⁵ Betänkandet s. 228 f.

²⁶ Betänkandet s. 230.

²⁷ Prop. 2009/10:192 s. 10.

²⁸ A. prop. s. 10.

²⁹ A. prop. s. 29.

att något umgänge inte skett under lång tid. Den kan också bottna i att den förälder som barnet bor hos känner en oro – befogad eller inte – över att umgänge kommer till stånd och överför sin oro till barnet. Ytterligare fall när ett barn kan ha behov av umgängesstöd kan vara att det finns anledning att anta att umgängesföräldrarnas omsorgsförmåga i något avseende brister. Stor hänsyn måste naturligtvis också tas till barnets vilja. Ett barn kan vidare behöva umgängesstöd vid hämtning och lämning i samband med umgängestillfällena så att han eller hon ska slippa uppleva konfliktfyllda konfrontationer mellan föräldrarna.³⁰

Vid behovsprövningen är det barnets intressen som ska tillmätas betydelse, inte föräldrarnas. Det är viktigt att domstolen vid prövningen av frågan om umgängesstöd alltid gör en bedömning av om det enskilda barnet verkligen har behov av stödet. Prövningen av om det finns ett sådant behov ska avse såväl ändamålet med umgängesstödet som formen för medverkan av en person vid umgänget.³¹ När det enbart gäller en förälders eventuella behov av stöd och hjälp vid umgängesrättens utövande bör stöd- och hjälpbehovet prövas i de former som finns enligt socialtjänstlagen.³²

Den person som medverkar vid umgänget ska inte ses som en person med särskilt mandat att fysiskt förhindra att barnet förs bort eller kränks. Detta måste vägas in när domstolen överväger om det är lämpligt att besluta om umgängesstöd. Domstolen ska alltså inte vid behovsprövningen förutsätta att umgängesstödjaren utgör en garant mot skadliga åtgärder från en förälders sida. Det kan gälla att skydda barnet mot att föras bort av umgängesföräldern eller att förhindra olika former av kränkningar av barnet. Om barnet inte kan antas vara tryggt utan sådant skydd, är umgängesstöd inte något alternativ.³³

3.6 Tidsbegränsade beslut

Domstolens beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid, som ska anges i beslutet. När domstolen bestämmer tiden måste den göra en prognos om framtiden. Tiden ska bestämmas utifrån hur länge barnet kan förväntas behöva stödet. En rimlig utgångspunkt är att tiden bestäms till högst ett år. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas enskilda fall med särskilda omständigheter som gör att umgängesstödet bör pågå något längre.³⁴

³⁰ A. prop. s. 10 och s. 29.

³¹ A. prop. s. 10 f.

³² A. prop. s. 11.

³³ A. prop. s. 11.

³⁴ A. prop. s. 29 f.

3.7 Umgängesstödjaren

Det finns inte några närmare föreskrifter när det gäller vilka krav som bör ställas på den person som socialnämnden utser att vara umgängesstöd (umgängesstödjaren). Rent allmänt kan det kravet ställas att han eller hon ska vara lämplig för uppdraget. Det innebär att han eller hon ska ha lämplig utbildning och erfarenhet.³⁵ Socialnämnden bör, med samtycke från den person som avses bli utsedd till umgängesstödjare, begära uppgifter om honom eller henne från socialtjänstens register, från polisens misstanke- och belastningsregister samt från eventuella referenspersoner.³⁶ Umgängesstödjaren kan också behöva ha särskilda kvalifikationer för att utses till umgängesstödjare i ett enskilt ärende. En lyhördhet för föräldrarnas och barnets inställning till att en viss person utses behöver finnas, men nämnden är inte bunden av deras eventuella uppfattning i frågan.³⁷

Det finns inga bestämmelser som reglerar utformningen av det uppdrag som umgängesstödjaren får av nämnden. Lagstiftaren uttalade att det är mest naturligt att detta styrs av domstolens beslut och uppdrags- eller anställningsavtal samt att frågorna hanteras genom allmänna råd.³⁸

Av MFoF:s allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge framgår att nämnden bör formulera uppdraget att vara umgängesstödjare tydligt och detaljerat i ett skriftligt dokument. Av dokumentet bör det bl.a. framgå vad syftet med umgängesstödet är och vilka dagar och vid vilka tidpunkter den personen som är utsedd att vara umgängesstödjare ska medverka.³⁹

4. Umgänge i en umgängeslokal

Det som har kommit fram genom inspektionen av familjerättsenheten i Göteborg förra året och de inspektioner som jag genomfört inom ramen för den här undersökningen visar att flera kommuner verkställer ett beslut om umgänge med umgängesstöd genom att erbjuda barnet och föräldern en plats i en umgängeslokal.

³⁵ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

³⁶ Prop. 2009/10:192 s. 14 och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge, HSLF-FS 2017:51 s. 13.

³⁷ Prop. 2009/10:192 s. 31.

³⁸ A. prop. s. 14.

³⁹ HSLF-FS 2017:51 s. 14.

I vissa av de lokaler som jag granskat kunde barn som var placerade utanför det egna hemmet enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eller socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ha umgänge med sina respektive föräldrar samtidigt som umgänge med umgängesstöd enligt föräldrabalken ägde rum i lokalen. Den undersökning som jag har gjort är begränsad till de fall som rör umgängesstöd.

4.1 Framväxten av umgängeslokaler

Särskilda lokaler för umgänge mellan barn och föräldrar som barnet inte bor tillsammans med har funnits under förhållandevis lång tid, åtminstone sedan början av 2000-talet. I några av de utredningar som ledde fram till den nuvarande lagstiftningen uppmärksammades företeelsen med särskilda umgängeslokaler.⁴⁰ Företeelsen kallades ibland ”pappis” och beskrivs i utredningarna som en mötesplats för pappor och barn. Oftast ska det ha rört sig om öppna förskolor där pappor som hade umgängesrätt endast i närvaro av en kontaktperson kunde umgås med sina barn. Verksamheten syftade till att få igång ett fungerande umgänge mellan ett barn och hans eller hennes pappa. ”Pappis” verkar ha funnits på olika håll i landet, främst i storstadsregionerna. Det anges i utredningarna att det torde vara möjligt för en domstol att meddela förordnanden om umgänge på en öppen förskola eller ”pappis” och att detta enligt uppgift var relativt vanligt förekommande.⁴¹ Det är sannolikt att ”pappis” bidragit till framväxten av de umgängeslokaler som socialnämnderna i flera kommuner använder i dag.

4.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

I samband med inspektionerna besökte jag alla umgängeslokaler utom den i Stockholm. Flera av lokalerna är öppna förskolor. I de fallen lånar nämnderna lokalerna när den ordinarie verksamheten är stängd. Lokalerna är särskilt anpassade för barn, främst yngre barn, och där finns leksaker, läshörnor, pysselrum, skötrum, toaletter, kök m.m.

I samtliga umgängeslokaler pågick flera umgängen mellan olika barn och umgängesföräldrar samtidigt. Hur många som hade umgänge samtidigt i lokalerna varierade.

I Malmö kunde upp till fem barn med respektive umgängesförälder ha umgänge i lokalen samtidigt. I Örebro var det upp till fyra barn med respektive umgängesförälder som hade umgänge i lokalen samtidigt. I Norrköping kunde upp till sex barn med respektive umgängesförälder ha umgänge samtidigt i

⁴⁰ Se t.ex. SOU 2005:43 och SOU 2007:52.

⁴¹ SOU 2007:52 s. 222 f.

kommunens huvudlokal, kallad Fenix. I Familjerätt Sydosts lokal var det upp till sex barn med respektive umgängesförälder som hade umgänge samtidigt.

Kommunerna hade flera anställda som arbetade som umgängesstödare i umgängeslokalerna. De flesta av dem var utbildade socionomer. De arbetade i par⁴² och hade ett gemensamt ansvar för alla de barn och umgängesföräldrar som hade umgänge samtidigt i lokalen. Även om umgängesstödjarna arbetade i par framkom att varje enskilt barn oftast träffade fler än två umgängesstödare vid de olika umgängestillfällena.

I Malmö var barnet knutet till ett arbetslag med flera umgängesstödare, men beroende på vilka dagar och veckor som barnet hade umgänge kunde barnet träffa flera olika arbetslag. Ingen av umgängesstödjarna var ansvarig umgängesstödare för ett visst barn. I realiteten träffade barnen därför i stort sett alla umgängesstödare och inte bara de i ett visst arbetslag. I Malmö var ca 100 familjer per år aktuella för umgänge med umgängesstöd. Hälften av barnen som hade umgänge i umgängeslokalen, kallad Umgåsen, var placerade utanför det egna hemmet enligt LVU eller SoL. Umgänge enligt FB och umgången för barn som var placerade utanför det egna hemmet kunde alltså äga rum samtidigt i umgängeslokalen.

I Örebro utsågs inte en viss person till umgängesstödare för ett visst barn. I kommunens umgängeslokal arbetade fyra socionomer som umgängesstödare. De arbetade i lokalen två och två och var tillgängliga för alla de barn och föräldrar som samtidigt hade umgänge i lokalen. I Örebro brukar drygt 20 familjer per år tas emot i lokalen. Vid granskningen framkom att umgänge mellan barn som var placerade utanför det egna hemmet enligt LVU eller SoL och deras föräldrar inte skedde i samma umgängeslokal som umgången enligt FB.

I Norrköping utsågs en eller två umgängesstödare till varje barn. Om barnet hade umgänge samma veckodag träffade barnet de umgängesstödare som var utsedda för barnet, men om barnet hade umgänge en veckodag och en helgdag träffade barnet flera olika umgängesstödare. Det framkom att barnen kunde träffa upp till fyra olika umgängesstödare. I Norrköping tas ungefär 80 barn per år emot för umgänge med umgängesstöd. I Norrköping kunde umgänge mellan

⁴² Vid inspektionen av nämnden i Malmö framgick att det var tre umgängesstödare närvarande i lokalen samtidigt och att av dem hade en kontorstjänst, medan de andra två arbetade tillsammans med barnen och föräldrarna, se dnr 9247-2019.

barn som var placerade utanför det egna hemmet och deras föräldrar ske samtidigt som umgängen enligt FB i umgängeslokalen Fenix.

Familjerätt Sydost utsåg en person till umgängesstödare för varje barn. Om barnet hade umgänge med umgängesstöd varannan vecka träffade barnet alltid den umgängesstödaren, även om det samtidigt arbetade en till umgängesstödare i lokalen. Om barnet hade umgänge varje vecka utsågs två personer till umgängesstödare för barnet, en för jämna och en för ojämna veckor. På så vis hade barnet alltid en utsedd umgängesstödare på plats vid umgänget. Hos Familjerätt Sydost är ca 50–55 familjer per år aktuella för umgänge med umgängesstöd i lokalen. Vid granskningen framkom att umgänge mellan barn som vårdas utanför hemmet och deras föräldrar inte skedde i samma umgängeslokal som umgängen enligt FB.

I de mindre kommunerna som inte valt en s.k. lokallösning utsåg socialnämnden en viss person till umgängesstödare som sedan var med vid samtliga umgängestillfällen.

4.3 Nämndernas inställning till lokallösningen

I samtalen med nämnderna lyfte företrädarna fram flera fördelar med lokallösningen.

Nämnderna i Malmö och Örebro uppgav att de hade svårt att rekrytera lämplig och kompetent personal som kontaktpersoner innan bestämmelsen om umgängesstöd infördes 2010.

Nämnden i Örebro och Familjerätt Sydost uppgav att lokallösningen gjorde det enklare för dem att verkställa domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd och att lösningen är nödvändig för att verkställigheten ska kunna ske inom rimlig tid.

Nämnden i Malmö uppgav att deras umgängeslokal Umgåsen ursprungligen startades för att kunna erbjuda ett mer kvalificerat stöd till barn och föräldrar i samband med umgänget och för att kunna anställa tillräckligt kvalificerad personal. Nämnden framhöll vidare att lösningen med en umgängeslokal gjorde det möjligt för dem att låta ett barns umgänge med umgängesstöd fortgå även i de fall en viss umgängesstödare var frånvarande på grund av sjukdom eller semester, och att lokallösningen var mindre sårbar än en lösning där varje barn var knutet till en viss umgängesstödare.

Familjerätt Sydost förde även fram att lokallösningen var bra ur ett arbetsmiljöperspektiv eftersom situationen för en umgängesstödare som arbetar själv med ett barn och en umgängesförälder kan bli utsatt när umgänget sker på ett annat ställe. Familjerätten menade även att umgänge med umgängesstöd utövas mer rättssäkert i en umgängeslokal eftersom flera umgängesstödare är närvarande samtidigt och att det finns en risk att en ensam umgängesstödare

kan bli ifrågasatt av både umgänges- och boendeföräldern. Familjerätten framhöll vidare att lokallösningen var bra ur ett barnperspektiv t.ex. eftersom umgängeslokalen är barnvänlig och flera barn är närvarande i lokalen samtidigt, vilket gjorde umgänget mer avslappnat för barnen.

4.4 Mina uttalanden

Huvudfrågan i min undersökning gäller hur de granskade socialnämnderna tillhandahåller umgänge med umgängesstöd när ett barn ska umgås med en förälder som han eller hon inte bor hos. Det alternativ som innebär att socialnämnderna valt lokallösningen är inte invändningsfritt utan ger upphov till en rad frågor som ytterst handlar om vad som är bäst för barnet. Mina inspektioner har inte tagit sikte enbart på själva lokallösningen och hur den fungerar. Jag har också uppmärksammat flera andra frågor som rör nämndernas verkställighet av domstolarnas beslut. I en del fall har frågorna ett mer eller mindre tydligt samband med den valda lösningen.

Jag kommer i det följande att behandla några av de iakttagelser som jag har gjort under mina inspektioner. Jag behandlar frågorna kronologiskt utifrån socialtjänstens handläggning av ärenden om umgänge med umgängesstöd. Jag inleder därför med att kommentera frågor som rör socialnämndens yttrande till domstolen innan den fattar beslut om umgänge med umgängesstöd.

Min tillsyn omfattar socialtjänsten. Jag har dock inte tillsyn över domstolarnas verksamhet. Likväl har det varit ofrånkomligt för mig att i några delar beröra hur domstolarna handlägger frågor om umgänge med umgängesstöd. Det är viktigt att understryka att de synpunkter som jag lämnar när det gäller domstolarna inte är avsedda att innefatta någon form av kritik mot någon domstol eller innebär att jag i övrigt gör några uttalanden som rör deras verksamhet.

JO Katarina Pålsson har tillsyn över bl.a. de allmänna domstolarna. Jag kommer nedan i avsnitt 6.3 att kort redogöra för ett initiativ som Katarina Pålsson tagit gentemot Malmö tingsrätt med anledning av vissa uppgifter som kom fram vid min inspektion av nämnden i Malmö om hur tingsrätten utformar sina domar och beslut om umgänge med umgängesstöd.

5. Socialnämndens yttrande

5.1 Rättslig reglering

Innan domstolen fattar ett beslut om umgänge med umgängesstöd ska den inhämta yttrande från socialnämnden.⁴³ Syftet med bestämmelsen är att

⁴³ 6 kap. 15 c § andra stycket FB.

domstolen ska få del av socialnämndens bedömning av frågan i vilken omfattning det finns möjlighet för nämnden att utse en person att medverka vid umgänget.⁴⁴ Vid kontakten med nämnden är det naturligt att domstolen förutom frågan om omfattningen av umgängesstödet också tar upp de speciella krav som kan gälla vid umgänget, t.ex. språkkunskaper. Domstolen torde många gånger ha anledning att som underlag till förfrågan till nämnden ange parternas respektive inställning.⁴⁵

Socialnämnden bör i sitt yttrande till domstolen ange om det tänkta umgänget är praktiskt genomförbart. Av yttrandet bör därför framgå vilka praktiska förutsättningar som finns för att genomföra umgänge med umgängesstöd, t.ex. tid, plats och personalresurser. Nämnden ska dock inte i detta sammanhang ange sin inställning till om umgänge med umgängesstöd är lämpligt eller inte.⁴⁶ Frågor om ett umgänges lämplighet bör nämnden i stället behandla i samband med att upplysningar eller yttrande enligt 6 kap. 19 och 20 §§ FB lämnas till domstolen på dess begäran.

Utgångspunkten bör vara att socialnämnden kan och ska svara för att genomföra beslutet om umgängesstöd i en realistisk omfattning. Att domstolen låter bli att förordna om umgängesstöd därför att socialnämnden har angett att den inte kan verkställa beslutet förutsätts vara en undantagssituation. Om det mot bakgrund av barnets bästa hade varit lämpligast att förordna om visst umgänge med umgängesstöd, men ett sådant umgänge inte kan äga rum på grund av det som framkommit när socialnämnden yttrat sig, bör detta komma till uttryck i beslutet. Detta ger en signal till parterna och socialnämnden om att det kan finnas skäl för ett ändrat ställningstagande från domstolens sida, om och när personal kan frigöras eller rekryteras för nämndens räkning. Vidare kan det vara av betydelse för tillsynen över verksamheten.⁴⁷

5.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Vid granskningen framkom att domstolarnas begäran om yttranden enligt 6 kap. 15 c § andra stycket FB i de allra flesta fall var likalydande och att de hade karaktären av att vara skrivna efter mall. I något enstaka fall fick nämnderna information om det aktuella barnet, men oftast informerade domstolarna endast om att frågan om umgängesstöd uppkommit. En del av nämnderna fick i flera fall i samband med förfrågan från domstolen del av parternas inställning i fråga

⁴⁴ Prop. 2009/10:192 s. 13.

⁴⁵ A. prop. s. 30.

⁴⁶ A. prop. s. 13.

⁴⁷ A. prop. s. 13.

om umgänge med umgängesstöd.⁴⁸ I vissa fall hämtade domstolarna in yttranden via telefon. Nämnderna hade inte några synpunkter på det förfarandet.⁴⁹

Nämnderna i Örebro och i Norrköping hade vissa synpunkter på domstolarnas begäran om yttranden. De uttryckte generellt önskemål om mer tydlighet från domstolarnas sida och de efterfrågade mer information om det aktuella barnet och föräldrarna. Nämnden i Örebro uttryckte saken så att ju mer detaljerade domstolarna är i sina förfrågningar, desto mer detaljerade svar har nämnden möjlighet att ge.

Vid granskningen framkom att nämnderna svarade snabbt på domstolarnas förfrågningar, oftast inom några få dagar. Yttrandena var av generell karaktär där nämnderna redogjorde för den egna umgängesstödsverksamheten. I Malmö, Örebro, Norrköping och Stockholm använder nämnderna, som framgått ovan, lokallösningen. I yttrandena redogjorde nämnderna för öppettiderna i lokalen och i vilken omfattning som nämnderna erbjöd umgängesstöd där.

I Norrköping hade nämnden tillgång till tre olika umgängeslokaler: en större och två mindre lokaler. Den huvudsakliga umgängesstödsverksamheten bedrevs i den större lokalen, kallad Fenix. De två mindre lokalerna påminde om riktiga bostäder där en familj åt gången kunde ha umgänge med umgängesstöd.

I Örebro uppgav nämnden att den skulle kunna ge mer specifika svar och möjligen andra umgängesstödslösningar utanför lokalen om domstolen efterfrågade det mer specifikt utifrån ett enskilt barns behov.

Vid inspektionen av nämnden i Malmö framkom att Malmö tingsrätt inte hämtade in yttranden från nämnden innan domstolen meddelade beslut om umgänge med umgängesstöd. Av denna anledning yttrade sig nämnden inte heller till tingsrätten. Vid inspektionen togs denna fråga upp med både en domare vid tingsrätten och företrädarna för nämnden. De uppgav samstämt att nämnden och tingsrätten kommit överens om att domstolen inte behöver inhämta något yttrande från nämnden innan beslut om umgängesstöd meddelas, förutsatt att domstolens beslut skulle avse umgänge med umgängesstöd vid nämndens umgängeslokal Umgåsen. Anledningen till denna överenskommelse var enligt företrädare för nämnden att umgänge med umgängesstöd endast kan ske på Umgåsen och att domstolen väl känner till det. Nämndens företrädare framhöll vidare att om tingsrätten skulle begära in ett yttrande inför varje beslut

⁴⁸ Socialnämnderna i Örebro och Norrköping samt Familjerätt Sydost.

⁴⁹ Bl.a. socialnämnderna i Örebro och Norrköping.

om umgänge med umgängesstöd skulle nämnden bara upprepa vilka möjligheter som erbjuds vid umgängeslokalen Umgåsen.

Samtliga nämnder utom den i Malmö uppgav i samtalen med mig att de vid behov kunde erbjuda flexibla lösningar som innebär att umgänge sker utanför umgängeslokalen och att domstolarna ibland i sina förfrågningar efterfrågade mer individuella lösningar än det umgänge som kan erbjudas genom lokallösningen. Familjerätt Sydost uppgav att den anlitate, i de fall när en domstol beslutat att umgänge med umgängesstöd inte skulle ske i umgängeslokalen, en umgängesstödjare för det specifika ärendet.

Vid mina samtal med domarna framkom dock att de var av uppfattningen att nämnderna inte kunde erbjuda någon flexibilitet alls, inte ens när domstolen uttryckligen efterfrågat det. Ett undantag var domarna vid Örebro tingsrätt som uppgav att i de fåtal fall där domstolen efterfrågat umgänge med umgängesstöd utanför umgängeslokalen hade nämnden också löst det.

Vid mina samtal med advokaterna framfördes den synpunkten att nämnderna i realiteten endast erbjöd umgängesstöd i en umgängeslokal.

Vid min granskning av ärenden i samband med inspektionerna framkom endast i något enstaka fall att en nämnd erbjudit umgänge med umgängesstöd utanför nämndens umgängeslokal.

Nämnderna i de mindre kommunerna uppgav att domstolarna alltid begärde ett yttrande från nämnden innan beslut om umgängesstöd meddelades. Det kunde ske via telefon i en del fall, och nämnderna uppgav att de alltid fick komma till tals före ett beslut om umgänge med umgängesstöd. Familjerätten i Skellefteå framförde önskemål om större möjligheter för familjerätten att, utifrån ett barnperspektiv, redan i ett yttrande föra fram synpunkter på lämpligheten av umgänge med umgängesstöd. Nämnderna i de mindre kommunerna uppgav vidare att de vid verkställigheten av beslut om umgängesstöd kunde vara flexibla och ordna umgängesstöd under vardagar och helger samt att umgänget kunde äga rum där det var lämpligt, t.ex. utomhus eller i en förälders bostad. Familjerätten i Skellefteå uppgav att umgänget oftast skedde i en lokal under helger, men att umgänge även kunde ske i en förälders bostad. Om umgänget ägde rum i en kommunal lokal förekom inte flera umgängen i lokalen samtidigt, utan endast ett i taget.

5.3 Mina uttalanden

Som framgått ovan efterfrågade två av nämnderna mer information från domstolarna i samband med förfrågningar enligt 6 kap. 15 c § andra stycket FB. I förarbetena till bestämmelsen om umgängesstöd förutsätts domstolarna ge nämnderna förhållandevis fullständig information om t.ex. parternas respektive inställning i fråga om umgängesstöd. Vissa av domstolarna gjorde detta, andra inte, och här finns det en möjlighet till en förbättring av kommunikationen

mellan domstolarna och nämnderna. Utöver att nämnderna har behov av att få information från domstolarna om parternas inställning i fråga om umgängesstöd, bör de även få t.ex. kontaktuppgifter till parterna/ombud och namn på det aktuella barnet. Det kan också röra sig om uppgifter om parternas och eventuella ombuds respektive adress, telefonnummer och e-postadresser.

Granskningen visar att samtliga nämnder hade regelbundna möten med domstolarna, men att vissa av nämnderna trots det hade synpunkter på den information som de fick från domstolarna. Möjligen går det att förstå detta som att domstolarna och nämnderna kommunicerar på ett bristfälligt sätt med varandra. Jag vill mot denna bakgrund framhålla att varje socialnämnd har ett eget ansvar att säkerställa att den har tillgång till den information som den anser sig behöva för att kunna lämna ett fylligt yttrande enligt 6 kap. 15 c § FB. Om en socialnämnd önskar mer information från domstolen inför ett yttrande måste nämnden förklara det. Jag förutsätter därför att nämnderna nu tar ansvar och efterfrågar de uppgifter som de behöver få från domstolarna.

Vid min undersökning togs också frågan upp om huruvida socialnämndens möjlighet att påverka domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd är för begränsad. När nämnden får en fråga om att tillhandahålla umgängesstöd ska nämnden i sitt yttrande redogöra för sin möjlighet att erbjuda det. Däremot ska nämnden inte gå in på lämpligheten av umgänge med umgängesstöd. Frågan om umgängesstöd kan i domstolen ha kommit upp i ett sent skede och det är därför inte heller säkert att den frågan har berörts i t.ex. nämndens snabbupplysningar eller i en s.k. umgängesutredning.

Enligt min mening finns det anledning att överväga om lagstiftningen i denna del bör ändras så att socialnämnden får möjlighet att yttra sig också om lämpligheten av umgänge med umgängesstöd redan i samband med att nämnden yttrar sig om möjligheten att tillhandahålla stödet. En sådan ordning skulle kunna bidra till att domstolarna får bästa möjliga underlag för sitt beslut.

6. Domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd

6.1 Rättslig reglering

När rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får rätten, 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.⁵⁰

⁵⁰ 6 kap. 15 c § första stycket FB.

Genom regleringen i föräldrabalken har lagstiftaren skapat en tydlig ansvarsfördelning, dvs. domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd och socialnämnden verkställer domstolens beslut. Socialnämnden är alltså skyldig att efter domstolens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Detta innebär att socialnämnden är skyldig att dels utse en umgängesstödjare, dels få igång barnets umgänge med sin förälder i enlighet med vad domstolen bestämt. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd från nämndens sida.⁵¹

JO har i flera ärenden uttalat sig om ansvarsfördelningen mellan domstol och socialnämnd.⁵² Domstolen ska beakta barnets behov av umgängesstöd och fattar beslut om det, varvid domstolen ska beakta barnets bästa.⁵³ Socialnämnden ska därefter verkställa det domstolen har beslutat i fråga om umgängesstöd genom att utse en viss person att medverka vid umgänget mellan ett barn och dess förälder. Ett beslut om umgängesstöd utgör en del av umgängebrevet, vilket innebär att det är nödvändigt att socialnämnden utser en viss person att medverka vid umgänget som umgängesstöd för att beslutet ska kunna verkställas.⁵⁴

Domstolen är inte bunden av en socialnämnds besked om vilka förutsättningar som finns att tillgodose behovet av umgängesstöd, men nämndens svar kan ändå få stort inflytande över domstolens bedömning. I förarbetena framhålls t.ex. att domstolen vid sitt beslut måste beakta omständigheter som tyder på att någon person med de kvalifikationer som krävs i ett specifikt fall inte finns att tillgå eller endast kan anlitas under en kortare period än vad som i utgångsläget framstått som önskvärt.⁵⁵

6.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

I de flesta fall förordnade domstolarna i sina domar och beslut om umgänge med umgängesstöd att umgänget skulle äga rum i den aktuella nämndens umgängeslokal.⁵⁶

Vid granskningen framkom att nämnderna ansåg att de inte hade några problem med att förstå eller verkställa domstolarnas beslut och domar om umgänge med umgängesstöd.

⁵¹ Prop. 2009/10:192 s. 14.

⁵² Se bl.a. JO 2013/14 s. 430 och JO 2019/20 s. 563.

⁵³ 6 kap. 2 a § FB.

⁵⁴ Prop. 2009/10:192 s. 29.

⁵⁵ A. prop. s. 30.

⁵⁶ Bl.a. Örebro tingsrätt, Malmö tingsrätt och Norrköpings tingsrätt.

Vid mina samtal med domarna framkom att de vid vissa tingsrätter i viss mån upplever sig styrda av nämndernas besked om vilka förutsättningar som finns för att tillhandahålla umgängesstöd.⁵⁷ I samtalen med advokater fördes även den synpunkten fram att domstolarna i praktiken är bundna av vad nämnderna anser sig kunna erbjuda i fråga om umgängesstöd.

Vid inspektionen av nämnden i Malmö framkom att Malmö tingsrätt i sina domar och beslut om umgänge med umgängesstöd lät bli att förordna om att socialnämnden skulle utse en viss person att medverka vid umgänget. Generellt sett förordnade tingsrätten i stället i sina avgöranden att det aktuella barnet hade rätt till umgänge med sin far eller mor i umgängeslokalen Umgåsen och att det skulle ske vid vissa tillfällen. Vid inspektionen uppgav dock företrädare för nämnden att även om tingsrätten inte uttryckligen förordnade i sina domar och beslut om umgänge med umgängesstöd så utgick nämnden från att det rörde sig om ett sådant umgänge som anges i 6 kap. 15 c § FB.

Företrädarna för Familjerätt Sydost uppgav att i många av familjerättens ärenden om umgängesstöd hade föräldrar skyddade personuppgifter. Det förekom även uppgifter om våld och hot i flera ärenden där domstolen beslutat om umgänge med umgängesstöd. Företrädarna för familjerätten uppgav vidare att de trodde att antalet ärenden skulle minska när reglerna om umgängesstöd infördes 2010, men att så inte blivit fallet. De var förvånade över ökningen av antalet ärenden och uttryckte att de inte alltid fick ”rätt” uppdrag från domstolarna. De uppgav också att det i deras ärenden sällan var så att umgänget mellan ett barn och en umgängesförälder normaliserats efter ett år. Det var enligt familjerätten sällsynt att barn och föräldrar kunde övergå till ett normalt umgänge efter det att umgängesstödet upphört.

Vid mina samtal med advokaterna påpekades att reglerna om umgängesstöd syftade till en normalisering av umgänget mellan barnet och umgängesföräldern, men att umgängesstöd inte var en lämplig insats i svåra fall, t.ex. när det förekommit våld mellan föräldrarna eller när den ena föräldern hade skyddade personuppgifter. En av advokaterna förde fram att i dessa svårare fall erbjöd umgängesstöd inget skydd.

I flera av de ärenden som jag granskat fanns uppgifter om våld eller hot och förhållandevis ofta hade en av föräldrarna skyddade personuppgifter.

⁵⁷ Se minnesanteckningar från samtal med domare vid Malmö tingsrätt, dnr 9247-2019, och Norrköpings tingsrätt, dnr 724-2020.

6.3 Mina uttalanden

Jag har noterat att Malmö tingsrätt i sina avgöranden skriver att umgänget ska ske i umgängeslokalen Umgåsen. Trots att tingsrätten i sina avgöranden inte har använt begreppet umgängesstöd får det i sitt sammanhang anses uppenbart att domstolen har avsett att besluta om umgänge med umgängesstöd. Nämnden har också uppfattat domarna och besluten på det sättet.⁵⁸ Det finns inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid nämndens tolkning av tingsrättens avgöranden. Jag vill dock upplysa om att JO Katarina Pålsson beslutat att i ett särskilt ärende granska hur Malmö tingsrätt hanterar familjemål där frågan om förordnande av umgängesstöd aktualiserats.⁵⁹

De domar och beslut som jag och mina medarbetare tog del av vid inspektionen av nämnden i Malmö har tillförts det särskilda ärendet mot Malmö tingsrätt. JO Katarina Pålsson har därefter begärt att Malmö tingsrätt ska lämna upplysningar om och yttra sig över hur sådana familjemål handläggs. I det ligger att domstolen även ska redovisa hur utformningen av de angivna domarna och besluten förhåller sig till regleringen i 6 kap. 15 c § FB.

I det remissvar som kom in till JO den 26 maj 2020 har Malmö tingsrätt anfört bl.a. att eftersom nämnden i Malmö inte kunnat erbjuda någon annan form av umgängesstöd än umgänge vid Umgåsen anser tingsrätten att det skulle vara utsiktslöst att förordna om någon annan form av umgängesstöd. Enligt domstolen har det i praktiken inte funnits några andra möjligheter att få till stånd umgänge med umgängesstöd i de mål som domstolen handlagt. Tingsrätten har vidare anfört att det umgänge som tillhandahålls vid Umgåsen sannolikt inte motsvarar det umgänge som lagstiftaren avsett vid utformningen av 6 kap. 15 c § FB.

Ärendet mot Malmö tingsrätt är under handläggning.

Som jag påpekat ovan i avsnitt 3.5 ska umgängesstödjaren inte ses som en person med särskilt mandat att fysiskt förhindra att barnet förs bort eller kränks. En domstol får därför inte vid bedömningen av ett barns behov av umgängesstöd förutsätta att umgängesstödjaren utgör en garant mot skadliga åtgärder från en förälders sida. Om barnet inte kan antas vara tryggt utan sådant skydd är umgängesstöd inte något alternativ, och konsekvensen blir att något umgänge inte heller ska förekomma.

⁵⁸ Jfr JO:s beslut den 17 maj 2018, dnr 3428-2016.

⁵⁹ JO:s ärende med dnr 1325-2020.

Användningsområdet för umgängesstöd förutsattes i förarbetena vara snävare jämfört med dåvarande praxis när det gäller kontaktpersonsinstitutet. Detta faktum antogs även underlätta för socialnämnderna att följa domstolarnas beslut.⁶⁰

Även om min undersökning varit relativt begränsad och omfattat ett mindre antal nämnder och ärenden finns det ändå vissa tecken på att domstolarna kanske förordnar om umgänge med umgängesstöd i större omfattning än vad som var avsikten när bestämmelserna om umgängesstöd infördes 2010. Det kan diskuteras om beslut om umgängesstöd verkligen reserveras för de fall där umgänget kan förväntas normaliseras inom ett år. Tanken är inte att umgängesstöd ska användas som en form av övervakat umgänge. En sådan utveckling skulle innebära en utmaning för socialnämnderna i och med deras verkställande roll. Vid flera tillfällen fördes det fram från nämnderna att de ställs inför flera svårigheter när umgängesbesluten ska verkställas, t.ex. om det i ett ärende förekommer att t.ex. boendeföräldern har skyddade personuppgifter eller när det finns uppgifter om våld och hot.

Jag vill här betona att umgängesstöd inte främst ska ha en kontrollfunktion eller en övervakande funktion, utan att det syftar till att skapa förutsättningar för en normalisering av umgänget så att ett barn och dess förälder på sikt kan umgås utan stöd.

7. Socialnämnden ska utse en umgängesstödjare

7.1 Rättslig reglering

När en domstol har beslutat att ett barn ska ha rätt till umgänge med en förälder med umgängesstöd ska socialnämnden verkställa beslutet genom att utse *en viss person* att medverka vid umgänget.⁶¹ Detta innebär att socialnämnden är skyldig att dels utse en umgängesstödjare, dels få igång barnets umgänge med sin förälder i enlighet med vad domstolen bestämt.⁶²

Det är socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört som är ansvarig för att utse en umgängesstödjare.⁶³ Det är som regel lämpligt att socialnämnden utser en person för hela den tid som beslutet om umgängesstöd gäller. Endast i

⁶⁰ Prop. 2009/10:192 s. 11.

⁶¹ 6 kap. 15 c § tredje stycket FB.

⁶² Prop. 2009/10:192 s. 10 och JO 2013/14 s. 430 och JO:s beslut den 17 maj 2018, dnr 3428-2016.

⁶³ A. prop. s. 10.

undantagsfall torde det kunna bli aktuellt att utse två personer som ska medverka vid umgänget.⁶⁴

Socialnämndens beslut om att utse en viss person till umgängesstödjare ska komma till uttryck i ett beslut, som dock kan ges en ganska enkel utformning.⁶⁵ Av beslutet bör det framgå vem som har utsetts till umgängesstödjare, när beslutet har fattats och vem som har fattat beslutet. Av dokumentationen ska det också framgå vilket lagrum som ligger till grund för beslutet. Nämndens beslutanderätt får delegeras till en tjänsteman vid nämndens förvaltning.⁶⁶ 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.⁶⁷ Socialnämndens beslut om att utse en viss person till umgängesstödjare kan inte överklagas.⁶⁸

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.⁶⁹

7.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Undersökningen visade att nämnderna agerade på olika sätt när de fick domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd.

Nämnden i Malmö fattade beslut om att inleda utredning för att verkställa tingsrättens beslut samma dag som beslutet kom in till myndigheten. Därefter fördelade nämnden ärendet till en socialsekreterare vid det socialkontor som barnet tillhörde. Socialsekreteraren gjorde först vissa kontroller och ställde sedan barnet i kö till kommunens umgängesstödsverksamhet Umgåsen. Nämnden beslutade inte i något fall att utse en viss person till umgängesstödjare för barnet. Anledningen till detta var enligt nämnden att den saknar resurser att anställa personer som bara ska arbeta som umgängesstödjare och att den skulle ha svårt att rekrytera kompetent och lämplig personal endast för detta ändamål.

Inte heller nämnden i Örebro beslutade i något fall att utse en viss person till umgängesstödjare för ett barn. I ett ärende hos nämnden kunde jag notera att en

⁶⁴ A. prop. s. 31.

⁶⁵ A. prop. s. 31.

⁶⁶ 10 kap. 5 § SoL.

⁶⁷ 5 kap. 14 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

⁶⁸ Se prop. 2009/10:192 s. 14.

⁶⁹ 11 kap. 5 § SoL.

förälder frågat nämnden om bara en person kunde utses till umgängesstödjare i stället för flera olika.

Nämnden i Norrköping och Familjerätt Sydost beslutade däremot om att utse umgängesstödjare för barnet.

När nämnden i Norrköping fick ett beslut om umgänge med umgängesstöd från domstolen fattade en familjerättssekreterare ofta samma dag beslut om att utse två personer till umgängesstödjare för barnet.

Familjerätt Sydost utsåg i regel en viss person till umgängesstödjare för barnet. Om barnet hade umgänge med umgängesstöd varje vecka utsåg dock familjerätten två personer till umgängesstödjare eftersom umgängesstödjarna endast arbetade varannan vecka. Familjerätten fattade beslutet i ett digitalt system. Familjerätten dokumenterade dock inte beslutet i barnets journal.

Nämnderna i de mindre kommunerna uppgav samtliga att de utser en viss person till umgängesstödjare för barnet.

7.3 Mina uttalanden

Varken nämnden i Malmö eller i Örebro fattade beslut om att utse en viss person till umgängesstödjare för barnet. Jag kan konstatera att dessa nämnder därigenom inte följer den gällande lagstiftningen.

Både nämnden i Norrköping och Familjerätt Sydost fattade beslut om att utse en viss person till umgängesstödjare för barnet omgående efter att den fått domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd. Nämnden i Norrköping utsåg alltid två personer till umgängesstödjare för varje barn. Även Familjerätt Sydost utsåg två personer till umgängesstödjare men bara om barnet hade umgänge med umgängesstöd varje vecka. Det framkom att nämnderna gjorde detta av resursskäl.

Som jag har nämnt ovan bör det endast i undantagsfall vara aktuellt för socialnämnden att utse två personer till umgängesstödjare för ett barn. Att göra som nämnden i Norrköping och Familjerätt Sydost gjorde strider enligt min mening mot lagstiftarens intentioner med bestämmelsen. Två umgängesstödjare kan utses först om det efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet behövs. Vad som är bäst för barnet ska vara avgörande vid en sådan bedömning.⁷⁰

Orsaken till att nämnderna inte utser en viss person till umgängesstödjare för ett barn beror sannolikt på deras syn på vad lokallösningen innebär och kan

⁷⁰ Jfr JO:s beslut den 17 januari 2020, dnr 8055-2018.

erbjuda. Kännetecknande för verksamheten vid umgängeslokalerna är att det finns fast personal där som arbetar som umgängesstödjare och att den kan organiseras på ett flexiblere sätt om de inte utses på det sätt som lagen förutsätter. Jag återkommer till den saken i avsnitt 15 nedan.

Av undersökningen framgick som nämnts att Familjerätt Sydost inte dokumenterade sina beslut om att utse umgängesstödjare för barnet i barnets journal. Familjerätten instämde i att det är en brist och uppgav att den skulle rätta till saken.

8. Det förekommer att socialnämnden inte verkställer domstolens beslut

8.1 Rättslig reglering

När domstolen fattat beslut om umgänge med umgängetsöd ska socialnämnden, som jag angett ovan, utse en viss person att medverka vid umgänget.⁷¹ JO har ett flertal gånger uttalat sig om socialnämndens skyldighet att utan dröjsmål verkställa domstolens beslut om umgängetsöd.⁷² Det är av grundläggande betydelse att det som en domstol har bestämt också följs av den myndighet som ska verkställa beslutet.

8.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Vid inspektionen av nämnden i Malmö framgick att den regelmässigt erbjöd barn umgänge med umgängetsöd vid ett tillfälle i veckan. I de fall domstolen hade beslutat att ett barn hade rätt till umgänge med en förälder med umgängetsöd oftare än en gång i veckan verkställde inte nämnden domstolens beslut fullt ut. Skälet till detta var enligt nämnden bristande ekonomiska resurser. Nämnden uppgav också att den bedömer att ett tätare umgänge än en gång i veckan inte är förenligt med barnets bästa.

8.3 Mina uttalanden

Det förekommer att socialtjänstens handläggning av ärenden om umgänge med umgängetsöd anmäls till JO. De ärenden som JO då utrett har som regel gällt att socialnämnden inte verkställt en domstols beslut om umgänge med umgängetsöd. Anledningen till det kan vara att socialnämnden har gjort en egen bedömning av om det är lämpligt med umgänge mellan ett barn och en förälder och att nämnden då kommit fram till att något umgänge över huvud

⁷¹ 6 kap. 15 c § tredje stycket FB.

⁷² Se bl.a. 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.

taget inte bör ske.⁷³ Ett sådant förfarande strider dock mot den ansvarsfördelning som lagstiftningen ger uttryck för.

JO har även prövat frågor om att socialnämnden ställer upp egna villkor för umgängesstödet som begränsar eller t.o.m. omöjliggör det umgänge som domstolen har beslutat om. Sådana villkor kan ha gällt att föräldrarna måste vara överens om vem som ska utses till umgängesstödare⁷⁴, att en tolk måste närvara vid umgänget⁷⁵ eller att umgänget i strid mot domstolens avgörande ska ske i en umgängeslokal.⁷⁶

Vid mina inspektioner ville jag undersöka om de granskade nämnderna gjorde en egen bedömning av om det var lämpligt att barnet hade umgänge med en förälder. Om en nämnd vägrar att verkställa ett beslut om umgänge med umgängesstöd kan det vara fråga om s.k. domstolstrots. Jag hittade inte något sådant fall i min granskning, vilket är positivt. Vid mina samtal med socialtjänstens tjänstemän var det tydligt för mig att de var väl medvetna om vad socialnämndens uppgift är när domstolen fattat beslut om umgänge med umgängesstöd. Det kan i och för sig vara så att socialtjänsten någon gång kan ställa sig frågande till lämpligheten av ett umgänge med umgängesstöd, men jag kunde se att nämnden alltid verkställde domen eller det interimistiska beslutet.

Vid inspektionen framgick dock att nämnden i Malmö erbjuder varje barn umgänge med umgängesstöd endast vid ett tillfälle per vecka. I de fall domstolen beslutat att ett barn har rätt till umgänge med umgängesstöd vid fler tillfällen verkställer nämnden inte domstolens beslut fullt ut.

Jag vill vara tydlig med att bristande ekonomiska resurser aldrig kan godtas som skäl för att nämnden inte ska följa det som en domstol har bestämt. Det är inte heller socialnämndens uppgift att bedöma vad som är bäst för barnet och om umgänge med umgängesstöd ska ske. Det är en fråga för domstolen att avgöra. Det kan inte heller accepteras att nämnden förklarar sin underlåtenhet att verkställa vad domstolen bestämt genom att endast hänvisa till att den valt lokallösningen.

Nämnden i Malmös inställning är helt oacceptabel. Jag ställer mig mycket kritisk till nämndens handläggning i det här avseendet.

⁷³ Se bl.a. JO 2013/14 s. 430 och JO:s beslut den 17 januari 2020, dnr 8055-2018.

⁷⁴ JO:s beslut den 8 juni 2017, dnr 924-2016.

⁷⁵ JO 2019/20 s. 568.

⁷⁶ JO 2019/20 s. 563.

9. Det förekommer att socialnämnden vid verkställigheten förenar domstolens beslut med egna villkor för umgänget

9.1 Rättslig reglering

Det finns inga bestämmelser som ger socialnämnden rätt att förena domstolens beslut med egna villkor för umgänget, utan nämnden ska verkställa det som domstolen har bestämt. Socialnämnden får dock ställa upp vissa ordningsregler när nämnden verkställer domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd, bl.a. när umgänget sker i en umgängeslokal.⁷⁷ Reglerna i en umgängeslokal kan t.ex. syfta till att man inte stör andra barn och föräldrar som har umgänge i umgängeslokalen samtidigt. Nämnden får dock inte ställa upp egna villkor för umgänget som i praktiken begränsar barnets rätt till umgänge med föräldern.⁷⁸ Jag återkommer till frågan om ordningsregler i en umgängeslokal i avsnitt 12 nedan.

9.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Vid granskningen av Familjerätt Sydost framgick att familjerätten i sina yttranden till domstolen inför beslutet om umgänge med umgängesstöd uppger att den endast kan erbjuda barn under ett och ett halvt år som ännu inte går på förskola umgänge med umgängesstöd i närvaro av en trygg vuxen omsorgsperson. En trygg omsorgsperson är enligt familjerätten en person som barnet har en nära anknytning till och är tryggt med, t.ex. boendeföräldern eller en nära släkting. Hur länge omsorgspersonen behöver närvara vid umgänget beror enligt familjerätten på det enskilda barnet. Frågan om vem som kan agera som en trygg omsorgsperson för barnet tas enligt familjerätten oftast upp redan i tingsrätten. Familjerätten anser att det är bäst för barnet att en trygg omsorgsperson närvarar vid umgänget.

I ett ärende vid familjerätten framgick att den lät bli att verkställa umgängesbeslutet eftersom barnet inte hade någon omsorgsperson som kunde närvara vid umgänget i umgängeslokalen.

9.2 Mina uttalanden

Familjerätt Sydosts villkor om en s.k. trygg omsorgsperson kan i praktiken begränsa barnets rätt till umgänge med sin förälder. Det ärende hos familjerätten som jag redovisat ovan är ett sådant exempel. Jag kan konstatera att familjerätten, oavsett skäl för det, inte har rätt att ställa upp ett sådant villkor för umgänge med umgängesstöd.

⁷⁷ Se avsnitt 12 nedan.

⁷⁸ Se JO:s beslut den 5 oktober 2018, dnr 6168-2017.

Som jag angett ovan ska barnets bästa vara avgörande vid domstolens prövning av frågan om barnets rätt till umgänge med umgängesstöd. Det är alltså inte familjerättens uppgift att bedöma vad som är bäst för barnet och om umgänge med umgängesstöd ska ske, utan det är som nämnts en fråga för domstolen att avgöra.

10. Inför umgänge i umgängeslokalen

10.1 Informationsmöte

10.1.1 Rättslig reglering

Umgänge med umgängesstöd är en insats för barnet. Vid verkställigheten ska nämnden iaktta det s.k. barnperspektivet, vilket i det här sammanhanget innebär att vad som är bäst för barnet ska vara avgörande när nämnden vidtar åtgärder som rör barnets umgänge med umgängesstöd.⁷⁹

När socialtjänsten vidtar en åtgärd som rör ett barn ska barnet få relevant information. Barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.⁸⁰

Inför umgänge med umgängesstöd i en umgängeslokal ska alltså barnet få veta hur umgänget går till, vilken roll umgängesstödjaren har under umgänget⁸¹ och vilka ordningsregler som gäller i lokalen. Informationen ska självklart anpassas till det enskilda barnets ålder och mognad på ett sådant sätt att barnet kan ta till sig den. Nämnden ska också ge barnet möjlighet att ställa frågor och att framföra sina åsikter om umgänget i umgängeslokalen.

10.1.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Undersökningen visade att samtliga nämnder kallade föräldrarna till ett informationsmöte inför umgänge med umgängesstöd där nämnderna informerade om sin verksamhet i umgängeslokalen. Undersökningen visade dock att endast nämnden i Malmö och Familjerätt Sydost informerade barnet om umgänget med umgängesstöd i umgängeslokalen.

Nämnden i Malmö gav barnet anpassad information om verksamheten i umgängeslokalen när barnet skolades in i verksamheten.

⁷⁹ 1 kap. 2 § SoL.

⁸⁰ 11 kap. 10 § SoL.

⁸¹ Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge, HSLF-FS 2017:51 s. 14.

trots att barnen hade fått information om verksamheten i umgängeslokalen inför umgänget. Det leder givetvis till frågan om huruvida informationen till barnen varit tillräcklig och om informationen lämnats på ett sätt som var anpassad till barnens förutsättningar att tillgodogöra sig den.

Undersökningen visade också att tre av de undersökta nämnderna skolade in barnet i umgängeslokalen. De nämnder i de mindre kommunerna som inte erbjuder umgänge vid en umgängeslokal anpassade inskolningen av barnet utifrån det enskilda barnets behov. Det framgick att även nämnden i Norrköping kan göra det till viss del.

För att umgänget ska bli så bra som möjligt för barnet ska nämnden förbereda föräldrarna men framför allt barnet inför umgänget i umgängeslokalen, dels genom att informera barnet om umgänget, dels genom att skola in barnet i lokalen. Informationen och inskolningen ska anpassas till det enskilda barnets behov. Det är viktigt att varje barn ges så goda förutsättningar som möjligt för att umgänget ska fungera. Nämnden bör därför vara lyhörd för barnets eventuella synpunkter på umgänget under informationssamtalet eftersom dessa kan ha en betydelse för hur inskolningen av barnet bör läggas upp. Eftersom alla barn är olika kan inskolningarna behöva se olika ut. Ett barn kan t.ex. behöva skolas in flera gånger, medan ett annat barn känner sig tryggt redan efter ett inskolningstillfälle.

Jag kan konstatera att nämnden i Örebro, som varken informerade barnet om umgänget i umgängeslokalen eller skolade in barnet i lokalen, och nämnden i Norrköping, som inte heller informerade barnet om verksamheten inför umgänget, samt Familjerätt Sydost, som endast informerade de äldre barnen om umgänget i umgängeslokalen, inte kan anses ha iakttagit barnperspektivet i sin hantering av dessa frågor. Jag vill därför påminna om att umgänget med umgängesstöd är en insats för barnet och att det ställer särskilda krav på nämnderna att t.ex. utifrån individuella bedömningar vidta de åtgärder som krävs för att ett barn ska kunna umgås med sin förälder på det sätt som är tänkt. Ytterst handlar umgänget med umgängesstöd om att normalisera umgänget med umgängesföräldern så att det så småningom kan ske utan att en umgängesstödjare behöver närvara vid umgänget. Nämnderna har ett stort ansvar för att bidra till det.

11. Handläggningstid

11.1 Rättslig reglering

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett ärende om umgängesstöd hos socialnämnden, dvs. hur lång tid det tar från det att domstolen fattat beslutet om umgänge med umgängesstöd till dess att umgänget kommer igång. Bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen (2017:900), FL, är dock tillämpliga. Ett ärende ska

handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁸³

11.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Undersökningen visade att det i flera ärenden vid nämnden i Malmö tog mer än tre månader efter domstolens beslut innan umgänge med umgängesstöd kom igång, och i några ärenden tog det upp till sex månader. I samtalet med domaren vid Malmö tingsrätt kom det fram att det händer att domstolen måste skjuta fram en inplanerad förhandling för att umgänget enligt domstolens tidigare beslut inte kommit igång i tid.

Nämnden i Malmö uppgav vid inspektionen att det tidigare var en längre kö till deras umgängeslokal Umgåsen, men att efter det att socialtjänsten i april 2019 fick utökade resurser har kön kunnat kortas ned. Nämndens målsättning i dag är att erbjuda barnet en plats på Umgåsen inom trettio dagar från att barnet ställs i kö där, men att det i praktiken tar en och en halv månad från tingsrättens beslut till dess att barnet har fått en plats.

Umgänge med umgängesstöd vid nämnden i Örebro kom igång snabbt, ofta inom några veckor, efter domstolens beslut. Även vid nämnden i Norrköping kom umgänget i regel igång inom två veckor från att nämnden fick beslutet om umgänge med umgängesstöd från domstolen.

I flera ärenden vid Familjerätt Sydost kom umgänget igång först två till tre månader efter det att familjerätten fått domstolens beslut. I några fall tog det över tre månader innan umgänget kom igång. Familjerätten uppgav att sedan den i mars i år utökade umgänget i umgängeslokalen till två dagar i veckan tar det cirka fyra veckor från att familjerätten får domstolens beslut till att umgänget kommer igång.

Umgänge med umgängesstöd i de mindre kommunerna kom igång snabbt, som regel inom några veckor, från det att nämnderna fick ett beslut om umgänge med umgängesstöd från domstolen.

11.3 Mina uttalanden

Jag kan konstatera att handläggningstiderna hos de olika nämnderna varierade och att det finns olika skäl till det. Vid nämnderna i Örebro och Norrköping kom umgänget igång snabbt efter att de fick domstolens beslut. Vid nämnden i Malmö däremot kunde det dröja mer än tre månader, och i några fall upp till sex

⁸³ 9 § FL.

månader, från domstolens beslut innan umgänge med umgängesstöd kom igång. Även vid Familjerätt Sydost kunde det dröja mer än tre månader.

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om en socialnämnds skyldighet att utan dröjsmål verkställa domstolens beslut om umgängesstöd.⁸⁴ Det är utifrån barnperspektivet viktigt att det umgänge som domstolen har beslutat om kommer igång så fort som möjligt. Inte minst när det gäller verkställigheten av interimistiska beslut är det viktigt att det inte dröjer för länge innan umgänget kan börja eftersom det annars kan fördröja domstolens handläggning av målet, vilket är till nackdel för barnet och föräldrarna. Det är naturligtvis mycket otillfredsställande att en domstol tvingas ställa in en inplanerad förhandling på grund av att socialnämnden inte lyckats få igång umgänge med umgängesstöd som domstolen tidigare beslutat om.

Att handläggningstiderna hos nämnderna varierar är naturligt och kan ibland bero på omständigheter som nämnderna inte styr över, t.ex. en förälders bristande samarbete eller en inskolning som tar längre tid än normalt. Nämnderna måste dock aktivt arbeta för att få igång umgänget så fort som möjligt. I de nämnder där umgänget kom igång snabbt synes de ha lyckats bra med att i det inledande skedet snabbt kalla till informationsmöte respektive inskolning. Nämndernas inledande åtgärder efter att de mottagit domstolens beslut eller dom är alltså viktiga för att snabbt se till att det umgänge som domstolen beslutat om kan komma igång. Nämnderna bör därför enligt min mening sträva efter att få igång umgänget inom en månad från att nämnden får domstolens beslut, och allra senast inom två månader.

Jag kan konstatera att nämnden i Malmö och Familjerätt Sydost i flera fall dröjde för länge med att få igång umgänget efter domstolens beslut. Vid inspektionerna kom det fram att dessa nämnder har haft kö till sina respektive umgängesstödslokaler och att detta bidragit till de långa handläggningstiderna. Om en kö till socialnämndens umgängesstödsverksamhet skulle uppstå är det viktigt att nämnden ändå vidtar aktiva åtgärder för att få igång umgänge med umgängesstöd så fort som möjligt. Nämndens bristande resurser är aldrig en giltig ursäkt för att dröja med att verkställa domstolens beslut.

Både nämnden i Malmö och Familjerätt Sydost torde i fortsättningen ha goda möjligheter att hålla handläggningstiderna i dessa ärenden på en acceptabel nivå i och med att nämnden i Malmö nyligen har flyttat till nya och större lokaler och

⁸⁴ 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.

Familjerätt Sydost nyligen utökat det antal dagar den kan erbjuda umgänge med umgängesstöd i sin umgängeslokal.

12. Umgänget i umgängeslokalen

12.1 Ordningsregler

12.1.1 Rättslig reglering

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF, föreskrivs att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen som innebär att myndigheternas maktutövning i vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen. Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver.⁸⁵ Det måste alltså finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.⁸⁶ Legalitetsprincipen kommer numera även till uttryck i 5 § FL.

12.1.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Nämnderna i Malmö, Örebro, Norrköping och Familjerätt Sydost har alla ordningsregler som gäller för umgänget i umgängeslokalen. I samband med inspektionerna tog jag del av dessa regler. Jag kan konstatera att de olika nämndernas regler har stora likheter med varandra. I många fall gäller reglerna praktiska frågor som gäller vistelsen i umgängeslokalen. Som konkreta exempel på några sådana ordningsregler kan jag nämna följande:

- Lämnar du ditt barn säger du till, vid t.ex. toalettbesök.⁸⁷
- Boendeföräldern tar med ett ombyte extrakläder till barnet.⁸⁸
- Hot eller våld är aldrig tillåtet och polisanmäls.⁸⁹
- I lokalen finns kaffe, annan mat eller dryck är föräldrarnas ansvar, mikrovågsugn finns.⁹⁰

Vid genomgången av ordningsreglerna noterade jag att det också finns regler som har betydelse för själva umgänget och som inte kan betraktas som rena ordningsregler. Dessa regler gällde bl.a. vilka personer som får vara med vid

⁸⁵ Prop. 2016/17:180 s. 57 f.

⁸⁶ A. prop. s. 289.

⁸⁷ Norrköpings kommun: Att tänka på vid umgänge på Norrköpings umgängesstöd.

⁸⁸ Stockholms stad: Regler för umgängesstöd.

⁸⁹ Malmö kommun: Umgåsens förhållningsregler.

⁹⁰ Örebro kommun: Förhållningsregler under umgänge.

umgänget, vilket språk barnet och umgängesföräldern ska använda när de träffas, krav på drogfrihet och användning av mobiltelefon.

Regler om vilka som får vara med vid umgänget

Alla fyra nämnder har regler om vem som får vara med vid umgänget. De är utformade så här:

- Örebro: Umgänget är till för barnet och föräldern. I de fall syskon eller andra släktingar ska vara med vid umgänget, måste detta vara bestämt innan i samråd med handläggarna på familjerätten i förväg.
- Malmö: Om anhöriga vill vara med vid umgänget ska detta planeras med personalen, samt godkännas av socialtjänsten och vårdnadshavaren.
- Familjerätt Sydost: Umgängesföräldern får inte ta med någon annan till umgänget.
- Norrköping: Umgänget är främst till för barnet och umgängesföräldern. I det fall syskon eller andra släktingar/viktiga personer för barnet ska vara med vid umgängestillfället måste detta vara överenskommet tillsammans med den andre föräldern/ansvarig socialsekreterare och oss personal innan umgängestillfället.

Språk

I några fall har nämnderna ställt krav på att föräldern ska tala svenska med barnet under umgänget. I Norrköping anges att ”Utgångspunkten är att alla bör prata svenska med varandra under umgänget. Vid behov använder vi tolk.” En liknande formulering finns i de regler som används av Familjerätt Sydost. I Örebro anger reglerna att ”Utgångspunkten är att föräldrarna pratar svenska med varandra och barnet. Undantag kan göras i överenskommelse med handläggarna på familjerätten i förväg.” I Malmö finns inte någon regel om vilket språk som barnet och föräldern bör tala under umgänget.

När jag i samband med inspektionerna tog upp denna språkfråga förklarade nämnden i Örebro att man gärna ser att föräldrar och barn talar svenska under umgänget i och med att det underlättar dokumentationen av umgänget. Umgängesstödjarna lägger sig dock i normalfallet inte i vilket språk som talas under umgänget. Det har hänt att nämnden ordnat en tolk vid ett individuellt anpassat umgänge. Vid inspektionen av Familjerätt Sydost framhölls att det är viktigt att umgängesstödjaren förstår vad barnet och umgängesföräldern pratar om, för att minska risken för att umgängesföräldern lockar barnet att berätta saker som umgängesföräldern inte ska känna till och för att minska risken för att föräldern påverkar barnet på ett negativt sätt.

Drogfrihet

De granskade nämnderna i Malmö och Norrköping samt Familjerätt Sydost har regler som ställer krav på en umgängesförälder att vara drogfri vid umgänget. De är utformade så här:

- Malmö: Vi har nolltolerans mot alkohol och droger. Om vi misstänker att någon är påverkad har vi rätt att begära ett alkoholtest som görs på plats, vi har även rätt att avbryta umgänget och avvisa den som är påverkad. Vid dokumenterat missbruk har Umgåsen rätt att kräva droganalys innan umgänge.
- Norrköping: Föräldrar ska vara drogfria vid umgänget.
- Familjerätt Sydost: Umgängesföräldern får inte vara drog- eller alkoholpåverkad under umgänget. Det är umgängesstödjaren som gör bedömningen om en förälder är påverkad och därför måste stoppa umgänget. Vid beslut om alkotest skall resultatet vara 0 promille.

När jag diskuterade frågan om drogtestar med nämnden i Malmö framhöll den att verksamheten vid umgängeslokalen Umgåsen inte skulle gå att bedriva utan regler om alkohol- och drogtestar. Om det finns indikationer på att någon av föräldrarna haft missbruksproblem det senaste året kräver socialtjänsten att den föräldern inför umgänget lämnar resultat från sådana tester. Alkoholtesterna genomförs i Umgåsens lokaler, medan droganalyserna hanteras av respektive socialkontor. Föräldrarna lämnar sitt samtycke till förhållningsreglerna i samband med uppstartsmötet vid Umgåsen.

Familjerätt Sydost uppgav att skrivningen i ordningsreglerna om att ”vid beslut om alkotest skall resultatet vara 0 promille” var aktuell i de fall när tingsrätten hade beslutat om att umgängesföräldern skulle lämna utandningsprov inför umgänge med umgängesstöd i umgängeslokalen. Vid tiden för inspektionen hade tingsrätten underrättat familjerätten om att den ändrat sin tillämpning och inte längre fattar beslut om utandningsprov. Familjerätten genomför därför inte längre några sådana prov. I stället har det blivit umgängesstödjarens uppgift att inför varje umgängestillfälle bedöma om umgängesföräldern är påverkad av alkohol eller narkotika.

Användning av mobiltelefon

Två nämnder hade reglerat frågan om användning av mobiltelefon under umgängestillfällena. Enligt reglerna i Norrköping ska umgängesföräldern undvika att använda mobiltelefon under umgänget. I Familjerätt Sydosts regler anges att det råder ”Skärmförbud under umgänget”.

12.1.3 Mina uttalanden

Allmänt

Jag har inledningsvis i avsnittet 12.1.1 lyft fram legalitetsprincipen. Den innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.⁹¹ När det gäller umgänget i lokalerna finns det inte några bestämmelser som uttryckligen anger att socialnämnden kan ställa upp regler som rör umgänget i lokalen. Umgänget sker emellertid i lokaler som socialnämnden disponerar. Socialnämnden har därför möjlighet att ange vissa begränsningar för vad en person som vistas i nämndens lokaler får göra. Jag kan i det sammanhanget nämna att nämnden t.ex. kan hindra en person att filma i nämndens lokaler för att skydda enskilda personers integritet. Jag kan i den delen hänvisa till bl.a. ett tidigare JO-beslut som rörde fotografering i ett väntrum.⁹² JO uttalade då bl.a. följande:

Väntrummet på en socialförvaltning är inte en allmän plats. Förvaltningen har därför rätt att i en betydande utsträckning avgöra vad som ska gälla för att en enskild person ska få tillträde till och vistas i väntrummet. Det finns inte någon författningsbestämmelse som ger allmänheten rätt att filma, fotografera eller göra ljudupptagningar i väntrummet. Jag kan därför inte se att det kan resas någon invändning mot att förvaltningen av hänsyn till enskilda personers integritet har velat begränsa möjligheterna att t.ex. filma i förvaltningens allmänna utrymmen.

När det gäller umgänget i lokalerna har nämnden ett ansvar för ordningen och säkerheten i lokalerna. Det innebär att nämnden kan ställa upp vissa grundläggande regler för verksamheten och de som vistas i lokalerna. Sådana regler kan gälla t.ex. vilken del av lokalerna som den enskilde får vistas i och att man inte får störa andra personer som har umgänge i lokalen vid samma tidpunkt. De kan också gälla sådana självklarheter som att man plockar undan leksaker när umgänget är slut och var man äter mat.

Även om nämnden kan ha vissa ordningsregler får nämnden inte ställa upp egna villkor för umgänget som i praktiken begränsar barnets rätt till umgänge med föräldern och som inte har stöd i domstolens beslut om umgänget.⁹³

⁹¹ Prop. 2016/17:180 s. 289.

⁹² JO 2008/09 s. 320. Jfr också JO 2011/12 s. 594.

⁹³ JO 2019/20 s. 568.

Det förekommer dock att det i ordningsreglerna finns regler som kan sägas utgöra en form av villkor för att umgänget ska kunna genomföras i lokalen. Jag ska behandla några sådana föreskrifter i det följande.

Regler om vilka som får vara med vid umgänget

När domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd tar beslutet sikte på barnets umgänge med en förälder. Barnet kan givetvis ha ett intresse av att få ha kontakt även med andra personer, t.ex. syskon och far- eller morföräldrar. Barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att barnets behov av sådant umgänge blir tillgodosett.⁹⁴ Detta är dock inte frågor som domstolen beslutar om i ett umgängesfall mellan föräldrarna.⁹⁵

När ett barn har umgänge med en förälder som grundar sig på en överenskommelse mellan föräldrarna eller en dom eller ett beslut av en domstol är utgångspunkten att det är umgängesföräldern som bestämmer var han eller hon ska vara tillsammans med barnet, vad de ska göra och vilka andra personer som de eventuellt ska träffa.

Så är dock inte fallet om det är en domstol som har beslutat om umgänge som ska äga rum i en umgängeslokal. Då kan föräldern inte fritt bestämma om t.ex. någon annan ska vara med vid umgänget. Det domstolen har förordnat om är nämligen ett umgänge mellan barnet och föräldern, och genom det beslutet kan alltså inte barnets eventuella behov av kontakt med andra personer tillgodoses. Det finns givetvis möjlighet för föräldrarna att komma överens om t.ex. att ett halvsyskon till barnet ska få vara med vid umgängestillfället. Detta är dock inte en fråga som föräldrarna helt fritt bestämmer om eftersom det ofta finns andra barn och föräldrar som har umgänge samtidigt i lokalen. Nämnden måste därför också godkänna att någon annan än barnet och föräldern är närvarande.

Nämnden får väga in hur närvaron av en ”utomstående” person påverkar barnets umgänge med föräldern och om det är möjligt för umgängesstödjaren att fullgöra sin uppgift. Vid denna bedömning måste nämnden ha i åtanke att syftet med umgängesstödet är att normalisera umgänget mellan ett barn och dess umgängesförälder för att de på sikt ska kunna ha umgänge utan stöd. Det som umgängesstödet ska stärka är alltså främst relationen mellan barnet och umgängesföräldern och detta måste beaktas när nämnden överväger att godkänna att någon annan än barnet och umgängesföräldern närvarar. Jag vill samtidigt framhålla att all närvaro av en ”utomstående” person inte behöver

⁹⁴ 6 kap. 15 § tredje stycket FB.

⁹⁵ Enligt 6 kap. 15 a § andra stycket FB har socialnämnden möjlighet att väcka talan om barnets umgänge med någon annan än en förälder.

vara till nackdel och att det kan finnas starka skäl med hänsyn till barnets bästa att tillåta någon ytterligare anhörig att närvara vid umgänget. Som alltid får nämnden avgöra frågan utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

De ordningsregler som jag har tagit del av ger på ett eller annat sätt uttryck för den ordning som jag anser bör gälla. Det som har kommit fram i denna del motiverar därför inte någon ytterligare kommentar från min sida.

Språk

Rent allmänt gäller att domstolen eller familjerättsenheten inte kan bestämma vilket språk som en förälder ska tala med sitt barn. Ibland måste de använda ett annat språk än svenska. Jag avser då t.ex. när barnet och föräldern kommunicerar med varandra med teckenspråk. Vanligare fall är när barnet har ett annat modersmål än svenska. Utgångspunkten måste vara att barnet får välja vilket språk som han eller hon vill tala med föräldern. Själva grundtanken med umgängesstöd är att umgänget ska utvecklas och kunna ske utan umgängesstöd. På sätt och vis är umgänge som sker i en umgängeslokal en konstlad form av umgänge. Om det finns en regel om att barnet måste tala ett språk som det inte är helt bekvämt med finns det en risk för att kravet motverkar syftet att normalisera umgänget och önskemålet om att utveckla relationen mellan barnet och umgängesföräldern.

I sammanhanget bör noteras att umgängesstödjarens uppgift inte är att ”övervaka” den förälder som har umgänge utan att vara ett stöd för barnet. För att kunna fullgöra en uppgift som umgängesstödjare torde det som regel krävas att umgängesstödjaren och barnet kan kommunicera med varandra. I och för sig är det med föräldern som barnet har umgänge. Det kan dock uppstå situationer när umgängesstödjaren och barnet, utifrån barnets behov av umgänge under trygga förhållanden, måste kunna tala med varandra. Om det inte kan ske på ett språk som både barnet och umgängesstödjaren förstår kan det alltså i vissa fall vara nödvändigt att det finns en tolk nära till hands.

Föreskrift om drogfrihet

Jag vill för egen del framhålla att det självklart är viktigt att en förälder inte är påverkad av någon form av droger när han eller hon ska ha umgänge i umgängeslokalen. Om en förälder skulle vara påverkad stör det sannolikt alla andra som har umgänge i lokalen samtidigt. De som arbetar i lokalen har ett ansvar för att se till att umgänget kan ske under goda och trygga förhållanden. Jag har alltså inte någon invändning mot kravet på drogfrihet eller mot att en umgängesstödjare avbryter ett umgänge om en umgängesförälder är påverkad av alkohol eller droger.

Frågan om de rättsliga förutsättningarna för en socialnämnd att genomföra drogtestar är dock inte helt enkel. I 2 kap. 6 § första stycket RF föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot ett påtvingat

kroppsligt ingrepp. Att ta urinprov och utandningstest är sådana ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen. Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I ett sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få göras. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag.

Socialnämnden kan komma överens med en förälder om att denna på frivillig grund ska uppvisa resultat av ett drogtest i samband med umgänge. När det gäller ett sådant test inför ett umgänge ligger det nära till hands att anta att umgängesföräldern inte alltid anser att det är helt frivilligt att göra t.ex. ett alkoholtest. I och för sig verkar det som om nämnden i samband med att umgängesstödet ska inledas hämtar in ett samtycke från umgängesföräldern om kommande drogtest. Det är viktigt att notera att föräldern när som helst kan ta tillbaka ett sådant samtycke, att han eller hon ska få information om den möjligheten och att föräldern vid varje provtagningstillfälle ska tillfrågas om han eller hon vill lämna ett alkohol- eller drogtest. I annat fall framstår frivilligheten till det kroppsliga ingreppet som illusorisk.⁹⁶

En förälders användning av mobiltelefon

När en förälder har umgänge i lokalen är utgångspunkten den att han eller hon givetvis inte annat än i undantagsfall bör ringa eller ta emot telefonsamtal. Att föräldern pratar i mobiltelefon eller surfar med mobilen stör självklart hans eller hennes eget umgänge men kan påverka även andra barn och föräldrar i lokalen. En annan fråga är vad umgängesstödjaren kan göra om umgängesföräldern bryter mot en ordningsregel om detta. Någon befogenhet att avbryta samtalet eller omhänderta telefonen har inte umgängesstödjaren. Detta innebär givetvis inte att umgängesstödjaren ska vara passiv. I första hand bör han eller hon påpeka saken under umgänget och, om umgängesföräldern åsidosätter regeln vid upprepade tillfällen, ta upp saken vid ett särskilt samtal. I allvarliga fall kan nämnden uppmärksamma saken när den följer upp umgängesstödet.

12.2 Flera barn har umgänge samtidigt i lokalen

Jag har i ett tidigare avsnitt beskrivit hur verksamheten i umgängeslokalerna fungerar. Förenklat uttryckt innebär verksamheten där att flera barn samtidigt har umgänge med sin respektive umgängesförälder. I lokalen finns det då

⁹⁶ Jfr bl.a. JO 2010/11 s. 509.

personal från nämnden som fungerar som umgängesstödjare. Att det finns flera barn som har umgänge samtidigt är själva grundidén med umgängeslokalen.

Nämnderna har i den här delen framfört att de är nöjda med sina respektive lösningar av hur umgänge med umgängesstöd erbjuds. Även advokaterna är överlag nöjda med lokallösningen, även om de har lyft fram några problem. Inte heller har de domare som jag talat med fört fram några avgörande invändningar här utan de har i stället pekat på att nämnden genom lokallösningen bättre förmår tillhandahålla umgängesstöd när domstolen har fattat beslut om det. Det sätt som de granskade nämnderna valt att lösa sin uppgift på skulle därmed kunna anses vara invändningsfritt. Att det är flera barn som samtidigt har umgänge i umgängeslokalen leder emellertid till en del särskilda frågor och jag ska här redovisa några av de problem som jag har noterat.

12.2.1 Hur påverkas skyddet av de enskildas integritet?

En viktig fråga är hur de enskildas integritet ska skyddas i de situationer när flera umgängen sker samtidigt i lokalen. När jag har tagit upp frågan med företrädare för de olika nämnderna har det kommit fram att det inte är något som de har haft anledning att överväga särskilt ingående. Inte heller de advokater eller domare som jag talat med har fört fram att föräldrarna i umgängesmålen har haft invändningar som handlar om att skyddet av deras integritet inte upprätthålls vid umgänge i umgängeslokalen.

En förklaring till att det är få umgängesföräldrar som har invändningar mot att umgänget sker i umgängeslokalen kan vara att de inte får kännedom om något alternativ och att de är angelägna att umgänget kommer till stånd. Umgänge i umgängeslokalen är det alternativ som nämnderna för fram när det blir aktuellt med umgängesstöd. Mina samtal med domarna och advokaterna ger också intryck av att det är lokallösningen som är det huvudsakliga alternativet och att den flexibilitet saknas som innebär att mer individuella lösningar erbjuds som bättre beaktar integritetsskyddsaspekterna. Mot den bakgrunden finns knappast något utrymme för umgängesföräldern att för egen del föreslå någon annan form för umgängesstödet än det som nämnden vill och anser sig kunna erbjuda.

Även om det endast är ett fåtal umgängesföräldrar som gör invändningar mot att umgänget sker i en lokal har det kommit fram i undersökningen att det finns enstaka exempel på sådana situationer. Vid granskningen av ett ärende i Norrköping kom det fram att en umgängesförälder uppgav att han inte ville ha umgänge med umgängesstöd samtidigt med andra familjer och att han var negativt inställd till lokalen i sig.⁹⁷ I ett annat fall där Svea hovrätt hade beslutat

⁹⁷ JO:s inspektionsprotokoll den 26 mars 2020, dnr 724-2020, s. 4.

att barnet skulle ha rätt till umgänge med sin umgängesförälder i närvaro av en person som utses av Familjerätt Sydost (umgängesstöd) förlade familjerätten umgänget till umgängeslokalen. Umgängesföräldern ifrågasatte varför umgänget skulle ske i en umgängeslokal när hovrätten inte hade skrivit något om det i sitt beslut. Familjerätten svarade då umgängesföräldern att umgängeslokalen är det alternativ som erbjuds.⁹⁸ Även barnen kan ha synpunkter på att det finns andra i lokalen när de har umgänge. Vid granskningen av en akt uppgav två syskon, som var 10 respektive 13 år gamla, att de tyckte att det var konstigt att andra föräldrar var närvarande i lokalen samtidigt. De upplevde att ingen berättade för dem vilka de andra föräldrarna var eller varför de andra föräldrarna var i lokalen.⁹⁹

Ett särskilt problem ur integritetssynpunkt uppstår om två umgängesföräldrar på ett eller annat sätt känner varandra och därför inte samtidigt vill ha umgänge där med sina barn. Att de känner varandra kan även påverka själva umgänget på ett negativt sätt och är i så fall inte bra för barnet. Att flera familjer har umgänge samtidigt är dock en ofrånkomlig konsekvens av att det sker i en umgängeslokal. Det är därför angeläget att nämnden är lyhörd för de eventuella invändningar som görs av en förälder och snarast löser de problem som kan uppstå i en sådan situation. Enligt vad som kom fram vid samtalen med nämnderna låter man i sådana fall en av föräldrarna byta umgängestid.

12.2.2 Uppstår det störningar när flera barn samtidigt har umgänge?

Vid inspektionerna kom det fram bl.a. att det ibland händer att barnen leker med varandra i stället för att umgås med respektive umgängesförälder. Personalen hjälper då till och försöker avleda barnen och stötta umgängesföräldern i den situationen. En advokat förde fram att andra barn och föräldrar som umgås i lokalen kan distrahera och störa ett barn som umgås med sin förälder och att det i sin tur kan leda till att barnet får svårt att koncentrera sig på umgänget. Vid granskningen av akter kom det fram att det inte bara är barnen som ”stör” varandra. I ett fall noterades att en umgängesförälder hade stört de andra familjerna som hade umgänge i sådan utsträckning att umgänget behövde ställas in.¹⁰⁰ Emellertid har undersökningen inte gett stöd för slutsatsen att denna situation är särskilt vanlig. Mitt intryck är tvärtom att umgängesstödjarna kan hantera sådana situationer på ett bra sätt och att den ordning som krävs i umgängeslokalen normalt också kan upprätthållas.

⁹⁸ JO:s inspektionsprotokoll den 6 april 2020, dnr 1494-2020, s. 7.

⁹⁹ JO:s inspektionsprotokoll den 6 april 2020, dnr 1494-2020, s. 7.

¹⁰⁰ JO:s inspektionsprotokoll den 26 mars 2020, dnr 724-2020, s. 4.

När yngre och äldre barn har umgänge samtidigt i en lokal kan också det leda till att barnen stör varandra, kanske särskilt att de yngre stör de äldre barnen. Nämnderna förde fram att lokalerna därför ofta är utformade så att det finns möjlighet att separera barnen så att de äldre barnen kan dra sig undan och inte störas i sina umgängen med föräldrarna.

12.2.3 Umgänge samtidigt med barn som vårdas utanför det egna hemmet

När det gäller barn som vårdas utanför det egna hemmet, t.ex. i ett familjehem, har socialnämnden ett ansvar för barnets kontakt med bl.a. föräldrarna.¹⁰¹ En placering av barn utanför det egna hemmet motiveras ibland av föräldrarnas missbruk eller psykiska ohälsa. I sådana ärenden kan umgänget i vissa särskilda fall behöva förenas med vissa villkor; t.ex. om att umgänget ska vara bevakat. Ofta kommer socialtjänsten överens med föräldern om hur umgänget ska utövas. Om barnet vårdas med stöd av LVU kan socialnämnden besluta om en reglering av umgänget.¹⁰²

I Malmö och Norrköping förekom det att de familjehemsplacerade barnen hade umgänge med sina föräldrar samtidigt med barn som hade umgänge med umgängesstöd enligt föräldralken. När det gäller det umgänge som sker vid Umgåsen i Malmö var det ungefär hälften av barnen som var familjehemsplacerade. I Örebro och hos Familjerätt Sydost förekom det inte några sådana ”blandade” umgängen.

Som jag redan har nämnt är syftet med umgängesstöd inte att övervaka umgänget. Det kan dock vara fallet när det gäller en förälders umgänge med ett barn som är placerat utanför det egna hemmet. Det stöd som ett barn kan ha vid ett umgänge som är reglerat med stöd av LVU skiljer sig inte sällan från det behov som finns vid umgänge med umgängesstöd.

Den undersökning som jag har gjort är begränsad till fall som rör umgängesstöd. Det som har kommit fram ger inte underlag för att dra några säkra slutsatser om och i så fall på vilket sätt ett umgänge med umgängesstöd kan påverkas av att det sker samtidigt som barn som t.ex. tvångsvårdas med stöd av LVU har umgänge med sina föräldrar.

12.3 Flera umgängesstödjare för barnet

Bestämmelsen om umgängesstöd innebär att socialnämnden ska utse en person att vara umgängesstödjare för ett barn. I undantagsfall kan det få förekomma att två umgängesstödjare utses. De nämnder som jag granskat i utredningen arbetar

¹⁰¹ 6 kap. 1 § fjärde stycket SoL och 14 § första stycket LVU.

¹⁰² 14 § andra stycket LVU.

dock inte på det sättet. Det förekommer i och för sig att en eller flera umgängesstödjare utses för barnet, men i praktiken tillhandahålls umgängesstödet på det sättet att två umgängesstödjare fungerar som stöd till alla barn, ofta fem barn, som har umgänge. Umgängesstödjarna finns alltså tillgängliga för alla barn och föräldrar som har umgänge i lokalen samtidigt.

Umgängesstödjaren ska vara ett stöd för barnet, men ska också följa hur umgänget fungerar. I detta ligger inte bara att umgängesstödjaren ska underlätta umgänget. Umgängesstödjaren ska också när det gäller respektive barns umgänge dokumentera och värdera hur umgänget vid ett aktuellt umgängestillfälle gått och hur umgänget och relationen mellan barnet och umgängesföräldern utvecklas över tid. Att ett yngre barn som behöver trygghet under umgänget får träffa flera umgängesstödjare kan innebära att syftet med umgängesstödet i en del fall går förlorat. Det kan vara svårt för umgängesstödjaren att ha fullt fokus på det barnets behov när uppmärksamheten av praktiska skäl behöver riktas också mot de övriga barnen i lokalen.

Flera av de advokater och domare som jag talade med förde fram att det skulle vara bra om barnet bara hade en umgängesstödjare. Umgängesstödjaren skulle då få bättre förutsättningar att lära känna barnet och få större möjligheter att iakttä samspelet mellan barnet och föräldern. En advokat uttryckte saken så att det, när barnet hade flera olika umgängesstödjare, fanns en risk att umgängesstödjarnas uppsikt och tillsyn över umgänget blev av mer övergripande karaktär.

De granskade nämnderna ansåg överlag att umgängesstödjarna har god uppsikt över barnen. Det fördes också fram bl.a. att det är en fördel att umgängesstödjarna arbetar två och två. Om någon av dem är hemma på grund av sjukdom kan någon av de andra hoppa in och täcka upp så att umgänget blir av.

12.4 Normaliseringen av umgänget

Genom umgängesstödet kan barnet och umgängesföräldern få hjälp att återknyta kontakten med varandra. Ett mål med umgängesstödet är att umgänget ska utvecklas och kunna ske utan en sådan insats. Det har inte framkommit annat än att de personer som arbetar som umgängesstödjare i de lokalerna som jag besökt har en god utbildning och är lämpliga för uppdraget. De har därför möjlighet att på olika sätt erbjuda föräldrarna stöd för att kunna utveckla umgänget så att det kan ske under mer ”normala” förhållanden. Det är inte alltid som det målet nås. I vissa fall kanske umgänge med umgängesstöd har pågått under lång tid utan att umgänget kan fortsätta när umgängesstödet upphör. I dessa fall har umgänget alltså inte kunnat normaliseras trots att det pågått under en relativt lång tid.

fortsätta utan umgängesstöd när den tid som bestämts för stödet löpt ut. Det kan t.ex. visa sig att barnets behov av umgängesstöd är större än vad domstolen förutsatte när den fattade sitt beslut. Även i de situationerna har socialnämnden anledning att reagera för att inte syftet med umgängesstöd ska förfelas, trots att det inte finns något formellt hinder mot att umgänget fortsätter.

Självklart har socialnämnden även en skyldighet att agera om nämnden bedömer att umgänget bör avbrytas, t.ex. därför att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter. I en sådan situation har socialnämnden olika handlingsalternativ. Förutom möjligheten att föreslå för föräldrarna att väcka talan om ändring av umgänget eller att nämnden själv väcker en sådan talan, kan den inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL angående frågan om huruvida nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.¹⁰⁸

Om nämnden bedömer att ett umgänge med umgängesstöd bör avbrytas efter domstolens interimistiska beslut i ett pågående mål ser nämndens handlingsalternativ lite annorlunda ut. I stället för möjligheten att väcka talan om ändring av umgänget ska nämnden göra en framställning hos domstolen om att beslutet om umgänge med umgängesstöd bör ändras.¹⁰⁹ Innan nämnden lämnar in en framställning till domstolen måste nämnden ge föräldrarna en möjlighet att ta del av och kommentera framställningen.¹¹⁰ Det är sedan upp till domstolen att ta ställning till om beslutet om umgänge med umgängesstöd ska ändras. Självklart kan nämnden även i domstolens pågående mål inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Socialnämndens möjlighet att väcka talan om ändring av umgänget respektive skyldighet att göra en framställning hos domstolen om att domstolens interimistiska beslut om umgänge med umgängesstöd bör ändras får inte delegeras.¹¹¹

13.2 Socialnämnden ska följa upp hur umgänget med umgängesstöd fungerar

Socialnämnden ska, som jag angett ovan, följa upp hur umgänget med umgängesstöd fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt. Det är alltså socialnämndens, och inte umgängesstödjarens, ansvar att följa upp

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:192 s. 31.

¹⁰⁹ 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) och SOU 2007:52 s. 227.

¹¹⁰ 11 kap. 8 § tredje stycket SoL och 25 § FL.

¹¹¹ 10 kap. 5 § SoL.

umgänget och, vid behov, vidta åtgärder för att få till stånd en ändring i umgänget.

Nämnden bör redan under informationssamtalet inför umgänget tala om för barnet och föräldrarna att umgänget kommer att följas upp och på vilket sätt detta kommer att ske. Uppföljningen bör ske regelbundet. Vid uppföljningen bör nämnden prata med barnet och föräldrarna samt med umgängesstödjaren. Barnets behov av umgänge med umgängesstöd står i fokus i uppföljningen. Det är viktigt att socialnämnden har rutiner för hur en uppföljning ska ske.¹¹²

13.2.1 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Nämnderna uppgav under inspektionerna att de följer upp hur umgänget med umgängesstöd fungerar.

Nämnden i Norrköping uppgav att den följer upp hur umgänget med umgängesstöd fungerar med föräldrarna dels under verkställigheten av domstolens beslut, dels efter att umgänget upphört. Nämnden uppgav också att den förbereder föräldrarna inför att umgänget ska avslutas. Nämnden har en fastställd rutin för hur uppföljningen ska gå till.

Familjerätt Sydost uppgav att den följer upp umgänget med dels föräldrarna, dels de äldre barnen regelbundet under umgängets gång.

13.2.2 Mina uttalanden

Jag kan konstatera att nämnderna löpande följer upp hur umgänget med umgängesstöd fungerar. Det var dock endast Familjerätt Sydost som uppgav att den involverar barnen i sin uppföljning. Som jag angett ovan bör nämnden prata även med barnet under uppföljningen eftersom det kan bidra till att nämnden får en så fullständig bild som möjligt av hur umgänget fungerar.

Det är positivt att nämnden i Norrköping i sin uppföljning förbereder föräldrarna inför att umgänget ska avslutas. Denna åtgärd kan ge föräldrarna bättre förutsättningar att klara av att sköta umgänget på egen hand efter att umgänget enligt domstolens beslut är avslutat. Åtgärden kan också minska risken för nya konflikter mellan föräldrarna.

¹¹² SOU 2007:52 s. 239.

13.3 Det förekommer att socialnämnden avbryter verkställigheten av domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd

13.3.1 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Under undersökningen uppgav tre av de nämnder som valt lokallösningen att det förekommit att de tvingats avbryta verkställigheten av domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd.

Nämnden i Norrköping avbröt i ett ärende verkställigheten av domstolens interimistiska beslut om umgänge med umgängesstöd. Enligt nämnden hade barnet under informationssamtalet inför umgänget lämnat så allvarliga uppgifter att nämnden bedömde att det fanns en risk för att barnet skulle fara illa av ett umgänge med umgängesföräldern och att den därför inte kunde verkställa domstolens beslut. Nämnden informerade föräldrarna om sin bedömning och kontaktade sedan ansvarig domare vid domstolen och talade om att nämnden inte kunde verkställa beslutet. Domstolen begärde att nämnden skulle yttra sig om det inträffade skriftligen, vilket nämnden gjorde. Nämnden ansåg sig förhindrad att lämna alla uppgifter den hade till domstolen av sekretesskäl. Nämnden gjorde också en orosanmälan till socialtjänsten i barnets hemkommun och en polisanmälan mot umgängesföräldern.

Nämnden i Norrköping uppgav under inspektionen att om det kommer fram nya omständigheter efter domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd som visar att barnet riskerar att fara illa av umgänget, är den skyldig enligt socialtjänstlagen att agera så att barnet skyddas och verkställigheten av beslutet avbryts.

Nämnden i Örebro uppgav att om den avbryter umgänget när domstolen fattat ett interimistiskt beslut i ett pågående mål, tar nämnden kontakt med föräldrarna och ber dem att diskutera saken med sina ombud. Ombuden eller föräldrarna får sedan kontakta domstolen, som därefter får ta ställning till om umgänget ska fortsätta eller inte.

Familjerätt Sydost uppgav att om den avbryter umgänget efter domstolens interimistiska beslut i ett pågående mål, kan familjerätten göra en orosanmälan till socialtjänsten och ringa till ansvarig domare på domstolen och informera om vad som har hänt. Domstolen kan då besluta att det inte ska ske något umgänge med umgängesstöd i väntan på socialtjänstens utredning. Familjerätten kan också kontakta boendeföräldern, som i sin tur kan kontakta sitt ombud eller stoppa umgänget. Om familjerätten avbryter ett umgänge som har beslutats av domstolen i ett mål som har avslutats där, kan familjerätten väcka talan i domstol och begära ändring av domstolens beslut.

I ett ärende vid Familjerätt Sydost framgick att familjerätten började verkställa en dom från Svea hovrätt, men insåg snart att umgänge med umgängesstöd inte skulle fungera. Det framgick att umgängesföräldern inte kunde följa

ordningsreglerna i umgängeslokalen, utan skrämde de andra barnen och hotade de andra föräldrarna och umgängesstödarna. Familjerätten erbjöd barnet och umgängesföräldern umgänge med umgängesstöd utanför umgängeslokalen, men umgängesföräldern ville inte ha umgänge med umgängesstöd över huvud taget. Familjerätten övervägde att väcka talan i domstol och begära ändring av hovrättens dom. Det slutade dock med att boendeföräldern stoppade umgänget.

13.3.2 Mina uttalanden

När det gäller ärendet hos nämnden i Norrköping, där den avbröt verkställigheten av domstolens interimistiska beslut vill jag uttala följande:

Socialnämnden har, som jag har angett ovan, en skyldighet att agera om den bedömer att umgänget bör avbrytas för att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter, t.ex. därför att umgängesföräldern gör sig skyldig till övergrepp mot barnet eller någon annan i familjen eller har allvarliga missbruksproblem. Skyldigheten att agera gäller även i de fall, som det hos nämnden i Norrköping, där nämnden har börjat att verkställa domstolens beslut, t.ex. genom att utse en umgängesstödare och att hålla informationsamtal med barnet men där något umgänge ännu inte har kommit igång.

Jag vill dock understryka att nämnden får grunda sin bedömning av frågan om verkställigheten av domstolens beslut 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 att de nya omständigheterna är av allvarligare slag.

Om nämnden bedömer att verkställigheten av domstolens interimistiska beslut i ett pågående mål bör avbrytas är nämnden, som jag angett ovan, skyldig att göra en framställning hos domstolen om att beslutet bör ändras. Innan nämnden gör det ska nämnden ge föräldrarna en möjlighet att ta del av och kommentera framställningen.

Jag saknar tillräckligt underlag för att kunna uttala mig om nämnden i Norrköping i det aktuella ärendet grundade sin bedömning på omständigheter som hade kommit fram efter domstolens beslut. Av granskningen framgick dock att domstolen, några månader efter det att nämnden avbrutit verkställigheten av domstolens interimistiska beslut, meddelade en dom i målet och då återigen beslutade att barnet skulle ha rätt till umgänge med umgängesstöd med sin förälder. Av domen framgick att domstolen var kritisk till att nämnden inte hade verkställt domstolens interimistiska beslut. I övrigt har jag inga synpunkter på nämndens handläggning i ärendet.

Av undersökningen framgick vidare att nämnderna agerar på olika sätt i de fall när de avbryter verkställigheten av ett beslut om umgänge med umgängesstöd.

Nämnden i Örebro uppgav att om den avbryter verkställigheten av domstolens interimistiska beslut i ett pågående mål hos domstolen, tar nämnden kontakt med föräldrarna och ber dem diskutera saken med sina ombud. Ombuden eller föräldrarna får sedan kontakta domstolen som därefter får ta ställning till om umgänget ska fortsätta eller inte.

Om nämnden bedömer att den måste avbryta verkställigheten i ett pågående mål hos domstolen har nämnden, som jag angett ovan, en skyldighet att göra en framställning till domstolen om att beslutet om umgänge med umgängesstöd bör ändras. Det är alltså i en sådan situation inte tillräckligt att nämnden kontaktar föräldrarna, utan även domstolen behöver få veta vad som skett för att så småningom kunna göra en bedömning av vad som är bäst för det aktuella barnet i frågan om umgänge. Jag vill dock påminna om att nämnden måste ge föräldrarna en möjlighet att ta del av och kommentera framställningen innan nämnden lämnar in den till domstolen.

Både nämnden i Norrköping och Familjerätt Sydost uppgav av den tar kontakt direkt med domstolen när den avbryter verkställigheten av domstolens interimistiska beslut i ett pågående mål. Jag vill även här påminna om socialnämndens skyldighet att låta föräldrarna ta del av och möjlighet att kommentera framställningen innan nämnden lämnar in den till domstolen.

14. Socialnämndens återrapportering till domstolen

14.1 Rättslig reglering

Såsom lagstiftningen ser ut i dag ska inte socialnämnden på eget initiativ återrapportera till domstolen hur umgänget med umgängesstöd har fungerat.

Det är domstolens uppgift att bedöma vad som är bäst för barnet och om umgänge med umgängesstöd ska ske. Det är också domstolens ansvar att se till att frågan om umgänge med umgängesstöd blir tillräckligt utredd.¹¹³ Domstolen kan inför sitt nya beslut om umgänge med umgängesstöd hämta in upplysningar¹¹⁴ eller ett yttrande från socialnämnden om hur umgänget fungerat.¹¹⁵

14.2 Mina iakttagelser vid inspektionerna

Av undersökningen framgick att tre av nämnderna återrapporterar hur umgänget med umgängesstöd har fungerat till domstolen endast när domstolen begär det. Nämnden i Malmö uppgav under inspektionen att den återrapporterar till

¹¹³ 6 kap. 19 § första stycket FB.

¹¹⁴ 6 kap. 20 § andra stycket FB.

¹¹⁵ 6 kap. 19 § tredje stycket FB.

domstolen var tredje månad och att detta följer av den överenskommelse som träffats med domstolen.

14.3 Mina uttalanden

Jag har ingen invändning mot den nu gällande ordningen.

15. Mina avslutande uttalanden

Utgångspunkter

Syftet med min undersökning har i första hand varit att bedöma om den lokallösning som de granskade socialnämnderna valt står i överensstämmelse med bestämmelserna om umgängesstöd i föräldrabalken. I detta avslutande avsnitt kommer jag att göra en samlad bedömning av den frågan. De uttalanden som jag gör i avsnittet tar sin utgångspunkt i slutsatsen att lokallösningen innebär att vissa socialnämnder i dag erbjuder umgänge med umgängesstöd i former som i olika avseenden avviker från vad lagstiftaren avsett med regleringen. Den fråga som då aktualiseras är om det finns behov av att anpassa regleringen så att den bättre än i dag speglar den verkliga tillämpningen av bestämmelserna. Som framgått har en central fråga för min granskning varit i vilken utsträckning som en lokallösning är förenlig med vad som är bäst för det enskilda barnet. I utredningen har barnperspektivet genomgående stått i fokus. Inledningsvis tar jag upp aspekter som gäller lokallösningen som sådan och på vilka sätt den kan få konsekvenser för socialnämndens möjligheter att tillgodose ett enskilt barns behov när det ska umgås med umgängesföräldern. Därefter går jag in på frågan om lokallösningen medfört att krav på flexibilitet och mer individuellt anpassade lösningar svårligen kan ställas på de socialnämnder som valt den lösningen. Jag avslutar avsnittet med att uppmärksamma några risker med lokallösningen som jag sett utifrån barnperspektivet och som eventuellt kan motivera en översyn av regleringen av umgänge med umgängesstöd.

Det finns för- och nackdelar med lokallösningen

Jag har i avsnitt 4 beskrivit hur umgänget i umgängeslokalerna fungerar. Vid mina samtal med företrädare för socialnämnderna lyfte de fram att det finns flera fördelar med att erbjuda umgängesstöd på det sättet. En viktig fördel som framhålls är att lokallösningen gör det enklare för nämnderna att rekrytera umgängesstödjare. Samtliga nämnder är av uppfattningen att det är svårt att anlita umgängesstödjare som ska vara med när ett barn har umgänge med sin förälder i förälderns bostad eller på en offentlig plats. Lokallösningen sägs även underlätta själva verkställigheten av domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd, och i flera fall kan lösningen bidra till att besluten verkställs inom rimlig tid. För egen del vill jag särskilt framhålla behovet av kompetens i verksamheten och att lokallösningen kan bidra positivt till nämndens möjligheter att säkerställa att tillräckligt kvalificerade personer arbetar som umgängesstödjare.

Också de advokater som jag talade med såg flera fördelar med lokallösningen. Särskilt lyftes då fram att lösningen innebär att umgänget som regel kan inledas snabbt. Däremot fördes den synpunkten fram att lokalerna är anpassade i första hand för barn som vill leka och att det finns en risk för att umgänget i lokalen inte alltid blir naturligt eller bidrar till den normalisering som umgänget syftar till.

Jag har i avsnitt 7 redogjort för att en socialnämnd ska utse en viss person att medverka vid umgänget efter det att en domstol beslutat om umgänge med umgängesstöd. Tanken bakom bestämmelserna om umgängesstöd är att den person som utses till umgängesstödjare också är just den person som ska medverka som stöd för barnet när det träffar umgängesföräldern. Min undersökning visar dock att lokallösningen i praktiken medför att de umgängesstödjare som arbetar i en umgängeslokal agerar stöd för alla de barn som samtidigt har umgänge där. I stället för att knytas till en viss umgängesstödjare är ansvaret för barnet alltså kollegialt fördelat. Det finns därför enligt min mening en uppenbar risk för att det enskilda barnet inte får det individuella stöd som umgängesstödet ska erbjuda. Jag kan konstatera att tillämpningen i denna del inte står i överensstämmelse med regelverket. Sett utifrån ett barnperspektiv kan denna konsekvens av lokallösningen därför sättas i fråga.

I de mindre kommuner som jag kontaktat i utredningen utsåg socialnämnden en viss person till umgängesstödjare som sedan var med vid samtliga umgängestillfällen. En sådan hantering står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. Det enskilda barnet kan alltså där räkna med att få stöd från en och samma person under hela den period som umgänge sker med umgängesstöd.

Ett sätt för nämnderna att tillhandahålla umgängesstöd i en lokal och samtidigt uppfylla de formella krav som bestämmelserna i 6 kap. 15 c § FB ställer vore att i varje enskilt fall utse en viss person till umgängesstödjare för ett visst barn och organisera verksamheten på ett sätt som säkerställer att umgängesstödjaren också kan närvara vid varje umgängestillfälle. På så vis skulle nämnderna kunna garantera att det enskilda barnet får stöd vid umgänget av en och samma person. Att så inte sker redan i dag har sannolikt med resursfrågor att göra. En konsekvens av lokallösningen som jag vill uppmärksamma i det sammanhanget är att frågan om vilket umgängesstöd ett barn kan få i viss utsträckning gjorts beroende av i vilken kommun barnet bor. Även det är en aspekt som lagstiftaren nog inte kunnat förutse och som i ett nationellt perspektiv kan sättas i fråga.

Innebär lokallösningen att krav på flexibilitet inte kan ställas?

När nämnderna yttrade sig till domstolarna om möjligheten att tillhandahålla umgängesstöd hänvisade de som regel till sina respektive umgängeslokaler. Någon annan lösning erbjöds inte. Vid mina samtal med nämnderna uppgav de

att domstolarna ibland efterfrågade mer individuellt utformade lösningar. Alla nämnder, förutom den i Malmö, uppgav att de då oftast kan erbjuda umgänge med umgängesstöd utanför lokalen, t.ex. i umgängesföräldrarnas hem eller på en annan plats men att det skedde endast undantagsvis. Min undersökning visar att de granskade nämnderna verkställde domstolarnas beslut genom att tillhandahålla umgängesstödet i umgängeslokalerna. Domarna och även de advokater som jag talade med hade uppfattningen att det umgängesstöd som nämnderna erbjöd endast avsåg umgänge i umgängeslokalen.

Som jag redogjort för ovan syftar umgänge med umgängesstöd till att normalisera umgänget mellan barnet och umgängesföräldern. För att barnet och föräldern ska kunna umgås utan umgängesstöd torde det i många fall krävas att barnet och föräldern ges möjlighet att umgås och träffas även i andra miljöer och situationer, dvs. utanför en umgängeslokal. Mot denna bakgrund anser jag att nämnderna – trots de fördelar som finns med lokallösningen – måste vara beredda att kunna erbjuda mer flexibla lösningar där umgänge med umgängesstöd även kan ske utanför en umgängeslokal. Utgångspunkten för den slutsatsen är att lokallösningen i sig inte alltid medger att ett barns individuella behov kan beaktas eller tillgodoses fullt ut, låt var att nämnderna försöker ha barnets bästa för ögonen.

Jag har tidigare i ett beslut¹¹⁶ riktat kritik mot nämnden i Malmö för att den inte skyndsamt verkställde en domstols dom om umgänge med umgängesstöd. I det ärendet hade domstolen beslutat att ett barn skulle ha rätt till umgänge med en förälder i viss omfattning samt att umgänget skulle ske i närvaro av umgängesstöd utsett av kommunen. Domstolen klargjorde i domen att ett umgänge i nämndens umgängeslokal Umgåsen inte uppfyllde bl.a. barnets behov av stöd. Vid verkställigheten hänvisade nämnden trots det barnet och umgängesföräldern till Umgåsen.

I beslutet konstaterade jag att det inte finns stöd för en nämnd att regelmässigt förlägga allt umgänge med umgängesstöd till en umgängeslokal. I det aktuella fallet hade domstolen uttryckligen uttalat att lokallösningen inte var lämplig. Nämnden borde mot denna bakgrund inte ha fört fram Umgåsen som ett alternativ utan i stället skulle nämnden ha utsett en person att medverka vid umgänget mellan barnet och umgängesföräldern i enlighet med domstolens beslut.

Vid min inspektion av nämnden i Malmö i januari 2020 kom det fram att nämnden över huvud taget inte beaktat den kritik som jag riktade mot nämnden

¹¹⁶ JO 2019/20 s. 563.

i beslutet, utan att nämnden fortfarande förlade allt umgänge med umgängesstöd som domstol beslutat om till umgängeslokalen Umgåsen. Jag finner det anmärkningsvärt. Här anser jag det motiverat att påminna om att det är domstolen som har ansvaret för frågan om hur umgänget med umgängesstöd ska ske och att det ankommer på socialnämnden att verkställa beslutet. Lagstiftaren har inte ansett att socialnämnderna ska ha något utrymme för eget skön i den delen.

Hur kan barnperspektivet beaktas?

Som angetts ovan har lokallösningen obestridliga fördelar. Mitt intryck från inspektionerna är också att verksamheterna fungerar väl och att de möter högt ställda krav på kompetens hos de anställda. På det stora hela har de domare och advokater som jag samtalat med i undersökningen framfört att verksamheterna enligt deras uppfattning fungerar bra. I min granskning har utgångspunkterna varit rättsliga. Det gör att min utredning framför allt fokuserar på om det finns problem med verksamheterna som i första hand beror på hur regelverket utformats och hur det kommit tillämpas. Om det finns problem som får konsekvenser för de berörda barnen och som inte bör accepteras anser jag det motiverat att uppmärksamma dem. Som nämnts har barnperspektivet varit centralt för min undersökning och det är utifrån det som jag betraktat lokallösningen.

Som nämnts ovan medför lokallösningen en risk för att det enskilda barnet inte får det individuella stöd som det har behov av och också rätt till. Här vill jag särskilt peka på att de allra minsta barnen kan känna sig otrygga i en miljö där flera okända barn och vuxna finns. Äldre barn kan bli störda av att ha umgänge samtidigt med små barn och barnen kan störa varandra. Det gör att ett barns möjlighet att utveckla ett positivt umgänge med föräldern riskerar att försvåras, vilket i så fall inte är tillfredsställande.

Lokallösningen bygger i mångt och mycket på generella antaganden om vad som är barnets bästa. Som exempel kan nämnas att nämnden i Malmö erbjuder ett barn umgänge med umgängesstöd endast en gång i veckan eftersom nämnden har den generella, för att inte säga kategoriska, uppfattningen att det inte är förenligt med ett barns bästa att ha ett mer omfattande umgänge med umgängesföräldern än så. Om nämnden inte erbjuder några alternativ till lokallösningen riskerar domstolens prövning av vad som är bäst för barnet att bli närmast illusorisk. Hänsyn till det enskilda barnets individuella behov kan svårligen beaktas om domstolen anpassar beslutet om umgänge med umgängesstöd till de resurser som socialnämnden har. Principen om barnets bästa riskerar därmed att inte få genomslag, vilket självklart inte är acceptabelt. Förenklat uttryck kan lokallösningen sägas ha inneburit att en viss glidning skett i tillämpningen av de bestämmelser i föräldrabalken som gäller umgänge med umgängesstöd; tillämpningen har gått mot att ta hänsyn till även andra aspekter än vad som är det bästa för det aktuella barnet. Frågan är därför om regleringen

behöver ses över för att bättre spegla dagens tillämpning av regelverket i de situationer när lokallösningen valts.

Innan domstolen avgör ett mål eller ärende om bl.a. umgänge ska nämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Det är dock inte givet att nämnden då går in på frågan om umgängesstöd. Det är en fråga som kanske aktualiseras först vid en muntlig förberedelse. När domstolen i det sammanhanget enligt 6 kap. 15 c § FB begär ett yttrande från socialnämnden ska nämnden ange om umgängesstödet kan tillhandahållas men däremot inte gå in på frågan om umgänget är lämpligt. Frågan är om den ordningen ska behållas eller om det finns fördelar från ett barnperspektiv att domstolen får del också av socialnämndens uppfattning angående lämpligheten av att ett barn umgås med en förälder som det inte bor hos, låt vara att umgänget sker med umgängesstöd.

Enligt min mening kan det finnas anledning att överväga om lagstiftningen i denna del bör ändras så att socialnämnden får möjlighet att yttra sig också om lämpligheten av umgänge med umgängesstöd redan i samband med att nämnden yttrar sig om möjligheten att tillhandahålla umgängesstödet. En sådan ordning skulle kunna bidra till att öka domstolarnas möjligheter att få bästa möjliga beslutsunderlag inför ett eventuellt beslut, vilket i förlängningen också kan ge principen om barnets bästa större genomslag.

Ett konkret sätt att redan från början beakta det enskilda barnets behov av ett mer individuellt utformat umgänge skulle också kunna vara att socialnämnden i sitt yttrande till domstolen mer utförligt redovisar på vilka sätt nämnden skulle kunna erbjuda det aktuella barnet en flexiblere lösning än lokallösningen. Nämnden skulle då först behöva bedöma om lokallösningen alls är ett lämpligt alternativ för det aktuella barnet för att eventuellt därefter ta ställning till vad nämnden annars måste vara beredd att ställa upp med. En sådan ordning skulle sannolikt ge domstolen ett bättre underlag för sitt beslut samtidigt som barnperspektivet faktiskt blev beaktat. Om nämnden involveras på ett tidigare stadium i frågan om vilka alternativ till lokallösningen som behöver erbjudas ett visst barn är i vart fall min bedömning att nämnden också skulle komma att verkställa domstolens beslut om umgänge med umgängesstöd.

Till följd av mina uttalanden ovan finner jag skäl att skicka en kopia av beslutet till Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Socialdepartementet) för kännedom.

Ärendet avslutas.