

Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun för bristande saklighet och opartiskhet i en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen

Beslutet i korthet: I en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen, som gjordes med anledning av en ansökan om stöd och hjälp utifrån påstådd våldsutsatthet, angavs inte från vem uppgifterna om våld kom, och den påstådda förövaren betecknades genomgående som "våldsutövaren". Utredningen lämnades senare in till en domstol i en pågående vårdnadstvist av den som hade ansökt om stödet och hjälpen.

Företrädare för det allmänna ska i sin verksamhet följa regeringsformens och förvaltningslagens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

JO uttalar att de nämnda kraven även gäller vid genomförandet av en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Inom ramen för en sådan utredning ligger det dock i sakens natur att myndigheten redovisar sin bedömning av det sökta stöd- och hjälpbehovet, och det kan då vara nödvändigt att nämnden i viss mån tar ställning till tillförlitligheten i de lämnade uppgifterna om våld. Det är dock viktigt att det i en sådan utredning klart och tydligt framgår i vilket syfte den har upprättats. Det måste också beaktas att det kan finnas en bakomliggande konflikt mellan den enskilde som har ansökt om insatsen och den påstådda förövaren. De formuleringar som används, särskilt i bedömningen i utredningen, måste därför övervägas noga. Det ska också tydligt anges vem som har lämnat de olika uppgifterna i utredningen.

I detta fall angavs det inte i utredningen från vem uppgifterna om våld kom. Vidare betecknades den påstådda förövaren genomgående som "våldsutövaren" i utredningen. Formuleringarna medför enligt JO att en läsare av utredningen kan få uppfattningen att det var objektivt fastställt att den påstådda förövaren hade utövat det angivna våldet. Utredningen formulerades således enligt JO inte på ett sådant sätt att kraven på saklighet och opartiskhet var uppfyllda. Nämnden kritiserar för detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 juni 2019 klagade advokat AA på Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun. Hon anförde bl.a. följande. BB ansökte hos nämnden om stöd och hjälp, och nämnden inledde en utredning med stöd av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Utredningen har sedan åberopats som bevisning av BB i en vårdnadstvist som hon hade med CC. Utredarna har i utredningen uttryckt sig som att BB:s utsaga

är sanning, och det är anmärkningsvärt att utredarna genomgående har betecknat CC som "våldsutövaren", vilket är stötande och varken sakligt eller objektivt. Det framstår som att utredarna har tagit ställning mot CC.

Utredning

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun skulle yttra sig över innehållet i anmälan.

Som sitt svar beslutade nämnden att överlämna ett yttrande som är upprättat av förvaltningen. Av yttrandet framgår bl.a. följande:

Anmälaren beskriver att utredarna i utredningen har uttryckt sig som om BB:s utsaga är en sanning och bifogar en utredning som inledes 2017-11-03. Anmälaren betonar att det som framstår som mest anmärkningsvärt är att utredarna genomgående i utredningen refererat till CC som "våldsutövaren".

Ansvarig handläggare har skrivit utredningen utifrån dåvarande utredningsrutin. Familjevårdsenheten har sedan dess tagit del av JO dnr 2017-7502 och därefter gjort ändringar både i utredningsrutin och utredningsmall. I nuvarande utredningar, tydliggörs att det är den våldsutsattas berättelse som ligger till grund för utredningen. Begreppet "våldsutövare" används fortfarande i dokumentation, men i begränsad omfattning. Samtliga utredningar inleds med en förklarande text; "Hot- och våldsteamet utgår från att det den våldsutsatta berättar om erfarenheter av våld stämmer och bedömer generellt inte trovärdigheten i den våldsutsattas berättelse. I utredningen används begreppet våldsutövare även om detta inte är styrkt genom dom från rättsväsendet".

Ytterligare en förändring som gjorts är att det genomgående i utredningen ska vara tydligt att det är den våldsutsattas uppgifter som ligger till grund för bedömning, exempelvis XX berättar att, enligt XX har våldsutövaren... I den tidigare utredningsmallen fanns rubriken "våldsutövaren" med, men numera finns den informationen under bedömningsdelen utifrån vad som är relevant för att bedöma behov av stöd och skydd.

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning, görs bedömningen att bristerna redan är åtgärdade och det bedöms inte föreligga skäl till att vidta ytterligare åtgärder.

Advokat AA kommenterade remissvaret. JO tog därefter del av nämndens utredningsrutiner och utredningsmall.

Rättsliga utgångspunkter

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation (5 kap. 11 § SoL).

Socialnämnden ska erbjuda våldsutsatta vuxna insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp. Utredningen, inklusive riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas (7 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:4] om våld i nära relationer).

I offentlig verksamhet ska kraven på saklighet och opartiskhet beaktas (1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Detta gäller även

vid genomförandet av en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Kraven gäller inte bara hur en sak faktiskt har handlagts, utan även hur myndighetens handlande har uppfattats (se JO 2019/20 s. 574). Inom ramen för en utredning om stöd och hjälp utifrån våldsutsatthet måste socialnämnden beakta att utredningen senare kan komma att användas i andra sammanhang, t.ex. i en domstolsprocess.

Bedömning

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun genomförde en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL med anledning av de påståenden om våldsutsatthet som BB gjorde i en ansökan om stöd och hjälp. Nämnden bedömde utifrån de lämnade uppgifterna att BB var i behov av visst stöd och viss hjälp och angav skälen för detta.

Jag har i flera fall tidigare berört kraven på opartiskhet och saklighet när det gäller intyg som har utfärdats av företrädare för det allmänna (se t.ex. JO:s beslut den 26 april 2019, dnr 7502-2017). Jag uttalade i det nämnda ärendet bl.a. att en sådan skrivelse som regel endast ska innehålla en redovisning av faktiska förhållanden, och inte några värderingar eller bedömningar från det allmänns sida. I det här fallet gäller det dock en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. I en sådan utredning ligger det i sakens natur att nämnden redovisar sin bedömning av det sökta stöd- och hjälpbehovet, och det kan då vara nödvändigt att nämnden i viss mån tar ställning till tillförlitligheten i de lämnade uppgifterna om våld. En utredning kan dock få betydelse i såväl offentliga som enskilda rättsförhållanden. Det är därför viktigt att det i en utredning klart och tydligt framgår i vilket syfte den har upprättats. När handläggaren skriver en utredning måste han eller hon även ta hänsyn till att det kan finnas en bakomliggande konflikt mellan den enskilde som har ansökt om en insats och en annan person. De formuleringar som används, särskilt i nämndens bedömning, måste därför övervägas noga. Det ska givetvis tydligt framgå vem som har berättat vad när uppgifter återges i en utredning.

I den aktuella utredningen anges genomgående att BB har blivit utsatt för våld av CC utan att det har angetts från vem uppgifterna kommer. I utredningen under rubriken ”Hot/våld/övergrepp” anges t.ex. att ”[v]åldsutövaren har utövat fysiskt våld genom att hålla fast [...]”. Till detta kommer att CC konsekvent i utredningen betecknas som ”våldsutövaren”. Formuleringarna medför att en läsare kan få uppfattningen att det är objektivt fastställt att CC har utsatt BB för det våld som anges. Som jag uppfattar saken härrör uppgifterna om våld helt och hållet från BB, vilket naturligtvis borde ha antecknats i utredningen. Vidare borde inte CC ha betecknats som ”våldsutövaren”. Med hänsyn till detta är utredningen inte utformad på ett sådant sätt att kraven på saklighet och opartiskhet är uppfyllda. För denna brist ska nämnden kritiseras.

Jag ser positivt på att de nya rutinerna tydliggör att det ska framgå vem som har lämnat vilka uppgifter i en utredning. Jag noterar dock att det även framgår att begreppet ”våldsutövaren” fortfarande används, om än i mindre omfattning.

Som jag angett ovan bör en sådan formulering undvikas. Jag förutsätter att nämnden återigen ser över sina rutiner och då beaktar kraven på opartiskhet och saklighet.

Ärendet avslutas.