

**Fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen**

---

I en skrivelse till Länsstyrelsen i Skåne län hemställde AA, genom sitt ombud BB, att länsstyrelsen skulle granska Socialnämndens i Simrishamns kommun agerande och handläggning i samband med entledigande av en kontaktperson som hade förordnats i enlighet med beslut av Simrishamns tingsrätt.

Efter företagen utredning anförde länsstyrelsen i ett beslut den 23 april 1999 avslutningsvis följande.

Länsstyrelsen finner skäl att rikta kritik mot handläggningen av ärendet rörande barnets behov av kontaktperson, av arbetsledarens jävsförhållanden och för brister i kontakten med fadern. Det har inte angetts konkreta och godtagbara skäl för entledigandet av kontaktperson. Beslutet har inneburit att barnet mist en kontaktperson som det haft förtroendefull relation till och som varit en förutsättning för att umgänge fullt ut enligt dom skulle kunna ske.

I en anmälan till JO hemställde AA, genom sitt ombud BB, att JO skulle pröva om avdelningschefen CC vid socialförvaltningen i Simrishamns kommun hade gjort sig skyldig till tjänstefel eller om det från JO:s sida fanns skäl till ytterligare kritik utöver den kritik som länsstyrelsen redan hade riktat mot handläggningen. BB anförde vidare bl.a. följande (hänvisning till bilagor har här utelämnats).

Jag har (i tiden efter länsstyrelsens beslut, JO:s anm.) anhållit om Simrishamns kommuns besked om vilka åtgärder som kommer att vidtagas i ärendet i anledning av länsstyrelsens kritik. Jag har därvid erhållit besked att socialnämnden inte avser att vidtaga några åtgärder i anledning härav.

Den kritik som framförts av AA genom min inläga 5/3 1999 till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut härefter aktualiserar frågan om tjänstefel begåtts vid handläggningen av ärendet. Förfarandet att entlediga en kontaktperson är uppenbarligen en myndighetsutövning. CC:s agerande att fatta beslut om entledigande [av] en kontaktperson utan att höra AA är ett åsidosättande av förvaltningslagens regler om kommunikering inför beslut samt förvaltningslagens jävsbestämmelser, eftersom sådant jävsförhållande förelåg på så sätt närmare anges i skriften till länsstyrelsen och i länsstyrelsens beslut.

CC har en så självständig position och beslutsfunktion att den felaktiga handläggningen och det felaktiga beslutet inte kan betraktas som ringa. Såsom länsstyrelsen vidare funnit har entledigandet även inneburit att barnet mist sin kontaktperson, som barnet hade förtroende för, och för AA har det inneburit att sammanhängande helgumgänge med dottern med övernattnings har upphört. Sådant umgänge har ännu inte kommit igång. Beslutet har således haft en synnerligen ingripande karaktär för AA och DD och ej heller med hänsyn härtill kan således felet betraktas som ringa.

I en kompletterande skrivelse anförde AA att barnets mor hade åberopat vittnesförhör med bl.a. socialchefen EE i vårdnadsålet och att detta underströk vad AA tidigare hade anført angående jävsförhållandena.

Inledningsvis infordrades och granskades dels Länsstyrelsens i Skåne län akt i länsstyrelsens ärende med dnr 502-24790-98, dels Socialnämndens i Simrishamns kommun handlingar rörande saken. Kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från Simrishamns tingsrätt.

I länsstyrelsens beslut anfördes följande.

I skrivelse från advokat BB, faderns ombud, begärs granskning av förhållandet att socialtjänsten i Simrishamn utan samråd med fadern entledigat FF som kontaktperson efter moderns begäran härom. Modern är kollega med den tjänsteman, CC, som fattat beslutet. Samrådsförfarande skedde med fadern inför förordnandet och även övernattnings har med kontaktpersonens medverkan fungerat i umgänget fram till slutet av augusti 1998. Då inträffade en händelse som gjorde att modern vände sig gentemot kontaktpersonen och gav klart uttryck för att kontaktpersonen, som hon således i tingsrätten önskade få förordnad, inte längre var önskvärd.

Socialnämnden har genom individ- och familjeutskottet avgett yttrande. Härav framgår bl. a. att kontaktpersonen hade uppdraget att närvara vid avlämnande och hämtning i enlighet med tingsrättens dom. I uppdraget ingick inte att medla eller utreda eller behandla. Tidsåtgången i uppdraget var även angiven. Kontaktpersonen vidgade sitt uppdrag och fortsatte därmed efter samtal om saken den 2.9.1998. Hon entledigades den 17 september 1998 av detta skäl. Någon skyldighet att enligt förvaltningslagen kommunicera före beslut föreligger ej. CC har fortlöpande diskuterat med socialchefen innan beslut har fattats eftersom en av parterna är anställd på hennes avdelning. Nämnden delar faderns uppfattning att det är olyckligt att kontaktpersonen inte kunde vara kvar. Helgumgänge med övernattnings har upphört sedan slutet av augusti medan dagumgänget har fortsatt. Socialnämnden har genom protokollsutdrag av den 3 mars 1999 även meddelat att skrivelse från kontaktpersonen angående handläggningen inte föranleder ytterligare granskning. Länsstyrelsens beslut avvaktas.

Kontaktpersonen har lämnat redogörelse för sitt uppdrag och omständigheterna kring entledigandet.

Fadern och hans ombud, advokat BB, har beretts tillfälle att yttra sig. Yttrande har inkommit. Härav framgår bl. a. följande. Medlingsfunktion får anses ligga i uppdragets natur, medan utredning och behandling ej kan anses göra det. Av kontaktpersonens redogörelse för uppdraget framgår att hon inte gått utanför sitt uppdrag. Nämnden har inte heller preciserat sin kritik. I uppdraget ingick att det kunde bli aktuellt att lämna information till utredarna och vittna i domstol. Med hänvisning till kontaktpersonens rapport hävdas att det föreligger jävsförhållande för CC på grund av umgänge privat med modern. Denna har således åsidosatt jävsbestämmelserna i förvaltningslagen uppsåtligen eller av oaktsamhet och gjort sig skyldig till tjänstefel. Det ifrågasätts även om entledigandet av kontaktperson enligt föräldrabalken kan delegeras.

### Länsstyrelsens bedömning

Förordnandet av kontaktperson

Enligt 3 och 12 §§ socialtjänstlagen har socialnämnden skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge blir tillgodosett dels genom att utse kontaktperson och dels att enligt samma paragrafer tillvarata barnets behov av trygghet i samband med umgänget. Domstols förordnande om kontaktperson vid umgänge ska föregås av samråd med socialnämnden före beslut så att förordnandet kan utformas med hänsyn taget till socialnämndens resurser. Lagutskottet har i yttrande 1997/98:LU12 i anslutning till proposition om vårdnad, boende och umgänge 1997/98:7 ytterligare kommenterat detta på följande sätt:

När en domstol beslutar om umgänge kan domstolen föreskriva att umgänget ska ske i närvaro av t. ex. en av socialnämnden utsedd person. Domstolen kan dock inte ålägga kommunen att utse en sådan person. Om umgänge inte kan komma till stånd i enlighet med domstolens förordnande beroende på att nämnden inte utser kontaktperson kan detta få till följd att umgängesfrågan måste omprövas med utgångspunkt i den ändrade förutsättningen att nämndens medverkan inte kan påräknas.

Enligt regeringens mening bör det inte införas någon möjlighet för domstolen att ålägga en kommun att utse en kontaktperson vid umgänge. Det i praktiken största problemet torde enligt regeringen vara, att det kan vara svårt för socialnämnden att hitta lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge.

Socialnämnden har som ovan sagts även en skyldighet att tillvarata barnets behov av trygghet i samband med umgänget. Valet av kontaktperson är därför viktigt. Beroende på vilken problematik som ska bevakas avgörs kompetensen hos kontaktpersonen. Lämpligheten ska bedömas utifrån barnets synvinkel, barnet måste känna förtroende för kontaktpersonen, vilket i sin tur innebär att barnet lär känna personen och litar på denna. Detta innebär också att en viktig förutsättning är kontinuitet och därmed att uppdraget fullgöres av samma person. Uppdraget är personligt och kan inte ges till ett bolag.

För att kontaktpersonen ska kunna fullgöra sitt uppdrag anser Länsstyrelsen att det är viktigt att i handläggningen få acceptans av båda föräldrarna att en viss person förordnas även om det formellt inte ställs krav på att vårdnadshavaren ska godkänna personen. Kontaktpersonen torde ha små möjligheter att förbättra relationerna i umgängessituationen om inte båda accepterar vederbörande.

Inför eventuellt entledigande från uppdraget ska i första hand barnets behov av kontaktpersonen och barnets behov av kontinuitet vägas in i bedömningen av de anmärkningar som kan riktas mot uppdragets utövande. En person, såväl kontaktperson som familjehem, som har ett uppdrag av socialtjänsten har rätt att få veta vad som kritiserar i uppdragets utövande och vilka konsekvenser detta kan få om det som kritiserar inte rättas till. Ett entledigande innebär en ingripande åtgärd gentemot uppdragstagaren. Ärendet borde därför kommunicerats före avgörandet. Uppdragstagaren har även rätt att få företräde inför beslutande före beslut fattas angående eventuellt entledigande i syfte att få bemöta kritiken. Det säger sig självt att kritiken måste preciseras och konkretiseras (JO 1981/82 s 164 och 165, JO dnr 1280/1980).

Med hänsyn till främst barnets behov av kontinuitet krävs konkreta brister i uppdragets utövande för ett entledigande av kontaktperson. Eftersom det i detta fall gäller barnets umgänge med fadern och det då i första hand är han som bör tillfrågas angående nämndens entledigande är det anmärkningsvärt att inte kontakt har skett med honom beträffande de tveksamheter nämnden haft inför fullgörandet av uppdraget.

*Länsstyrelsen finner skäl till kritik av handläggningen av entledigandet av kontaktpersonen. Beslutet har inneburit att barnet mist en kontaktperson som barnet haft förtroende för och som varit en förutsättning för umgänge enligt dom. Nämnden har inte visat att det finns underlag för beslutet.*

#### Kontaktpersonens uppdrag

I detta ingår att bevaka barnets behov av fysisk och känslomässig trygghet. Detta innebär olika försök att förhindra att konflikter mellan föräldrarna får utrymme under överlämnandet, samt därmed försök att förebygga detta i kontakten med föräldrarna inför umgänge.

I yttrandet från socialnämnden sägs att kontaktpersonen endast skulle närvara inte medla, utreda och behandla.

I skrivelse från kontaktpersonen framhålles att största delen av uppdraget gått ut på att hjälpa barnet att hålla de överenskommelser som gjorts om umgänge och att hjälpa barnet att förstå eventuella meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna. Av den handskrivna redogörelsen eller i övrigt kan inte läsas ut hur uppdraget konkret har hanterats.

*Länsstyrelsen anser att nämndens uppfattning om uppdragets innehåll inte är förenlig med barnets perspektiv och finner därmed anledning till kritik.*

#### Jävsbestämmelser

I kommunallagens 6 kap. 24–27 §§ finns bestämmelser om jäv för såväl förtroendevald som anställd. Jävsgrunderna är desamma, med ett undantag, som i förvaltningslagens 11 och 12 §§. I 11 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om tväinstansjäv, vilken saknas i kommunallagen. I 11 § punkt 5 FVL finns angivet följande: ”Om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.” En sådan omständighet kan enligt kommentarerna vara att handläggaren är uppenbar vän eller ovän med part eller annan intressent i ett ärende.

Faderns ombud och kontaktpersonen har anfört att en sådan vänrelation föreligger mellan beslutande och modern i ärendet, samt att det i vart fall föreligger en arbetstagar–arbetsledarrelation. Socialnämnden har anfört att arbetsledaren fortlöpande diskuterat med socialchefen innan beslut har fattats utifrån att en av parterna är anställd på hennes avdelning och att vårdnadsutredningen lagts ut på annan med hänsyn härtill. Nämnden har inte kommenterat vänrelationen.

Den tjänsteman som innehar delegation att besluta kan ha anledning att föra ett ärende till nämnden. Skälet härtill kan vara att ärendet är särskilt svårbedömt, principiellt viktigt, eller att det finns en hög grad av känslighet i ärendet. Tveksamheter kring jävsförhållanden är ett annat skäl. Vid jävsförhållanden ska handläggare eller beslutsfattare självmant anmäla detta och därefter bytas ut.

Länsstyrelsen anser att arbetsledar–arbetstagarförhållandet är en sådan omständighet som är ägnad att påverka och rubba förtroendet för handläggaren/beslutsfattaren i sakfrågans behandling. Då ärendet har karaktären av myndighetsutövning kan inte anses att frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

*Länsstyrelsen finner skäl till kritik mot socialnämndens beslutsordning i ärendet. Arbetsledaren borde ha aktualiserat jävsfrågan och inte ha handlagt ärendet.*

Socialnämnden i Simrishamns kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande i anledning av vad BB hade anfört i anmälan till JO. I remissen angavs att remissvaret även skulle innehålla en redogörelse för de åtgärder som hade vidtagits i tiden dels efter att den aktuella kontaktpersonen hade entledigats, dels efter länsstyrelsens tillsynsbeslut. Om det inte hade vidtagits några åtgärder emotsågs skälen för detta ställningstagande.

Socialnämnden beslutade att till JO översända en utredning som på uppdrag av nämnden hade genomförts av Svenska Kommunförbundet samt att i yttrande till JO uttala följande.

Enligt nämndens mening har entledigandet av kontaktperson inte utgjort myndighetsutövning, någon skyldighet att iaktta 17 § förvaltningslagen gentemot

AA har inte förelegat och inte heller har jäv förelegat för vare sig CC eller socialchefen. Entledigandet av kontaktperson har även i övrigt handlagts på ett korrekt sätt.

Efter entledigandet och länsstyrelsens beslut har allt som rimligen kan göras gjorts för att försöka hitta en person som är lämplig att gå in som kontaktperson i ärendet.

CC har inte gjort sig skyldig till tjänstefel.

Socialnämnden hemställer att anmälan inte måtte föranleda någon ytterligare åtgärd av justitieombudsmannen.

I den utredning som socialnämnden hänvisade till anförde förbundsjuristen GG vid Svenska Kommunförbundet huvudsakligen följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

Tingsrätten i Simrishamn förordnade den 20 maj 1998 att av socialnämnden i Simrishamns kommun utsedd och av parterna AA och HH godkänd kontaktperson skulle vara närvarande vid hämtning och avlämnande av DD vid umgängestillfällena med AA.

#### **Myndighetsutövning och kommunikering**

Myndighetsutövning mot enskild beskrivs i prop. 1971:30 så att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Karakteristiskt är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får en avgörande betydelse för honom. Utanför myndighetsutövningen faller t.ex. avtal eller överenskommelser om saken med någon enskild. Myndighetsutövningen i detta fall omfattar alltså beslutet i sak, dvs. att kontaktperson beviljas AA och HH i enlighet med domstolens beslut.

Att vara kontaktperson i ett ärende av nu aktuellt slag är ett arvoderat uppdrag från kommunens sida där uppdragets innehåll och omfattning bestäms dels utifrån tingsrättens förordnande och dels utifrån vad socialnämnden bedömer är en adekvat insats. Ett förordnande att vara kontaktperson liksom ett entledigande från uppdraget utgör enligt socialnämndens uppfattning inte myndighetsutövning och är inte heller en åtgärd riktad mot AA eller HH utan mot kontaktpersonen.

Ovanstående innebär att någon kommuniceringsskyldighet enligt 17 § förvaltningslagen inte heller föreligger. AA är i fråga om engagerandet av person för uppdraget som kontaktperson eller entledigande av kontaktpersonen inte vare sig sökande, klagande eller annan part i förvaltningslagens mening. Även om en person anser sig ha intressen i saken kan han inte göra anspråk på att kommuniceras aktmaterial eller underlag för ett beslut.

”Det krävs att beslutet i ärendet antingen påverkar personens offentligt rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen, t.ex. genom en föreskrift i en författning på området”. (Hellners-Malmqvist: Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, s. 173 f.).

#### **Entledigande av kontaktpersonen**

Inför vårdnadsutredningen och förordnandet av kontaktperson lade socialnämnden ner åtskilligt arbete för att hitta lämplig person. Man stannade för JJ som vårdnadsutredare eftersom han tidigare utfört uppdrag för nämndens räkning och man var nöjd med hans insats. Fadern motsatte sig emellertid detta och man fortsatte då att leta lämplig person genom att kontakta andra socialnämnder i Skåne. Att någon person anställd i Simrishamns eller Ystads kommuner skulle utföra vårdnadsutredningen var uteslutet eftersom HH är anställd i socialförvaltningen i Simrishamn och AA är anställd i socialförvaltningen i Ystad. Socialnämnden i Kristianstad åtog sig så småningom att utföra vårdnadsutredningen.

Problemet att hitta lämplig person för kontaktmannauppdraget blev svårare att lösa. De personer som kommunen hade tillgängliga hade inte utrymme även för detta uppdrag. Så småningom fick socialnämnden kontakt med FF som var fristående konsult. FF bedömdes av kommunen som lämplig för uppdraget och hon godkändes av både AA och HH. Avtal och följebrev sändes till FF.

FF hade uppdraget i ca två månader. Under den tiden skulle umgänge ha skett fem gånger, med början den 18 juli 1998, vilket sammantaget skulle ha betingat en tidsåtgång av högst 20 timmar sammanlagt. Kontaktpersonen hade inte möjlighet att ställa upp den 18 juli varför hennes medverkan inte kom till stånd förrän i slutet av juli. Enligt FF:s egna uppgifter i brev daterat den 1 augusti 1998 blev tidsåtgången 16 timmar/månad. Under juli-augusti har hon enligt egen uppgift i slutrapport den 15 februari 1999 arbetat drygt 45 timmar med uppdraget.

Som framgår av journalanteckningar och socialnämndens yttrande till Länsstyrelsen den 2 november 1998 sammanträdde CC den 2 september 1998 med FF för att följa upp uppdraget. CC tydliggjorde då uppdragets innehåll, dvs. att kontaktpersonen endast skulle vara närvarande – inte medla, utreda eller behandla. Den tidsåtgång som var beräknad för uppdraget gick hon igenom än en gång. Det omfattade en beräknad tidsåtgång av 1 timme/ tillfälle och ett par timmar mellan umgängeshelgerna.

Då FF fortsatte att utöva sitt uppdrag på ett sätt som såväl innehållsmässigt som tidsmässigt stred mot socialnämndens uppdrag entledigades hon den 17 september 1998. Någon skyldighet enligt 17 § förvaltningslagen (FL) att ytterligare kommunicera FF eller att bereda henne tillfälle att muntligen framföra sina åsikter i ärendet förelåg inte, eftersom det inte rörde sig om myndighetsutövning.

Utöver vad socialnämnden anfört i brev till Länsstyrelsen den 2 juni 1999, vill nämnden anföra följande.

Att ha en kontaktperson är som regel en frivillig åtgärd från parternas sida.

Om en av de berörda inte önskar ha kvar en kontaktperson, kan en sådan inte påtvingas dem. I detta fall har tingsrätten den 20 maj 1998 förordnat att av socialnämnden i Simrishamn kommun utsedd och av parterna AA och HH godkänd kontaktperson skulle vara närvarande vid hämtning och avlämnande av DD vid umgängestillfällena med AA.

Förutsättningen för förordnande av kontaktperson var alltså att den skulle utses av socialnämnden i Simrishamn, och att båda parter skulle godkänna den.

Av FF:s redogörelse framgår att det hade uppstått en konflikt mellan henne och modern, vilket innebär att modern inte längre godkände kontaktpersonen.

Nämndens uppdrag till FF var begränsat då vårdnadsutredningen skulle ske och förhållandet mellan föräldrarna var mycket infekterat. Med anledning av detta betonades det särskilt att FF:s uppdrag inte var att medla mellan föräldrarna.

#### **Jävsförhållande**

BB har i sin anmälan hänvisat till vad han uppgett i skrivelse till länsstyrelsen. I denna sägs att FF uppgett att CC till henne uppgett att CC och HH umgås privat.

CC är avdelningschef för bl.a. den enhet där HH arbetar och har därigenom en arbetsrättslig funktion. Enligt CC:s egna uppgifter föreligger inte ett privat vänskapsförhållande mellan henne och HH. Den privata kontakt de haft är att HH köpt två kattungar av CC.

När det gäller att utse resp. entlediga kontaktpersonen bedömer socialnämnden att CC utan att anses som jävig kunde fullgöra dessa uppgifter i enlighet med nämndens delegationsordning. Att föra upp ärenden till nämnden, som sammanträder en gång i månaden, är inte ett realistiskt alternativ när det gäller ärenden av det här slaget. I ärendet har CC dessutom fortlöpande samrått med socialchefen.

BB har hävdats att även socialchefen EE är jävig, eftersom modern i bevisuppgift den 6 september 1999 begärt att han skall höras som vittne för att styrka hur HH

fungerar i sin yrkesroll. Enligt socialnämndens uppfattning konstituerar inte socialchefens kunskaper om sina anställda ett jävsförhållande.

Nämnden delar faderns uppfattning att det är olyckligt att kontaktpersonen inte kunde vara kvar. Nattumgänget med dottern hade upphört sedan slutet av augusti, dvs. innan kontaktpersonen entledigades och har alltså inte ett direkt samband med hennes verksamhet.

Den 28 september 1998 inkom ett krav från faderns ombud att kontaktpersonen omgående skulle återinsättas. Samtidigt begärde han hos Länsstyrelsen att denna granskade förhållandet samt verkade för att FF blev återinsatt som kontaktperson i ärendet.

I brev daterat den 13 oktober 1998 informerades fadern via ombudet om att kontaktpersonen entledigats då hon inte fullgjorde sitt uppdrag enligt ingånget avtal, att hon inte skulle återinsättas som kontaktperson och att någon kommuniseringskyldighet med parterna inte förelåg.

Socialnämnden avgav yttrande till Länsstyrelsen den 2 november 1998.

Den 9 november 1998 inkom en förfrågan från moderns ombud om ny kontaktperson skulle utses. Den 12 november 1998 meddelades ombudet i brev att ny kontaktperson skulle komma att föreslås parterna när någon lämplig person kunde åta sig uppdraget.

Ombudet informerades om, att de personer som förvaltningen normalt anlitar för den här typen av uppdrag känner HH, vilket inte var tillfredsställande och lovades information så snart förvaltningen hade något förslag.

#### **Ärendets gång efter entledigandet av kontaktpersonen och länsstyrelsens beslut**

Sedan kontaktpersonen entledigades den 28 september 1998 har nämnden försökt att hitta en för uppdraget lämplig person som också kan accepteras av AA och HH. Detta har tyvärr inte lyckats. Att som fadern föreslagit återinsätta den tidigare entledigade kontaktpersonen är som framgår av vad som tidigare anförts varken lämpligt eller möjligt. Svårigheterna i ärendet är åtskilliga. Konflikten mellan parterna är flerårig och djup och de har genom sina respektive yrken och genom att de bott länge i trakten ett stort kontaktnät och därigenom relationer till åtskilliga av de personer som skulle kunna komma i fråga. Till detta kommer att uppdraget inte är särskilt attraktivt dels genom sitt innehåll och dels genom att det innebär att kontaktpersonen blir uppbunden varannan helg.

Det förtjänar dock att noteras att umgänget mellan AA och barnet fungerar på samma sätt som det gjorde innan FF entledigades dvs. umgänge varannan helg men inte övernattnig.

Familjerätten i Kristianstads kommun har den 15 april 1999 avslutat vårdnadsutredningen. Huvudförhandling är utsatt till den 27 januari år 2000.

BB yttrade sig över socialnämndens remissvar.

Socialstyrelsen anmodades inkomma med yttrande. I remissen angavs bl.a. att i ärendet aktualiseras frågan om hur man från förvaltningsrättsliga utgångspunkter skall se på socialnämndens handläggning när en allmän domstol i ett mål rörande umgängrätt har förordnat att umgänget skall ske i närvaro av kontaktperson som utses av socialnämnden. JO hemställde om Socialstyrelsens yttrande i frågan om socialnämndens befattning med saken utgör ett ärende hos socialnämnden och, om så är fallet, vem eller vilka som enligt styrelsens uppfattning är part i det ärendet.

Socialstyrelsen, genom tf överdirektören KK, anförde i ett remissvar huvudsakligen följande.

### Domstols förordnande av kontaktperson

När en domstol beslutar om umgänge kan domstolen föreskriva att umgänget skall ske i närvaro av t.ex. en av socialnämnden utsedd person. Domstolen kan dock inte ålägga kommunen att utse en sådan person (se NJA 1987 s. 15). Om umgänge inte kan komma till stånd i enlighet med domstolens förordnande beroende på att nämnden inte utser någon kontaktperson, kan detta få till följd att umgängesfrågan måste omprövas med utgångspunkt i den ändrade förutsättningen att nämndens medverkan inte kan påräknas (prop. 1997/98:7). Såväl Högsta domstolen (NJA 1987 s. 15) som JO (beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994) har framhållit vikten av att ett förordnande i domstol föregås av en kontakt med socialnämnden.

Frågan om socialnämnderna bör åläggas en skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge har diskuterats i ovan nämnda lagstiftningsarbete. I propositionen hänvisades till att redan i socialnämndernas övergripande ansvar enligt 3 och 12 §§ socialtjänstlagen (1980:620) ligger en skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge med sin förälder blir tillgodosett. Om en domstol har förordnat att umgänge skall utövas i närvaro av en person som utses av socialnämnden, har nämnden vid behandlingen av frågan om utseende av en sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa. Det ankommer sålunda inte på nämnden att göra en egen bedömning av lämpligheten av den beslutade umgängesrätten. (se NJA 1987 s. 15). Både regeringen och riksdagen ansåg att det i praktiken största problemet torde vara svårigheten för socialnämnderna att finna personer som är villiga att ta på sig ansvaret att vara kontaktperson. Denna fråga ansågs knappast kunna lösas lagstiftningsvägen (1997/98:LU12).

### Ärendebegreppet

Vilken typ av verksamhet som utseende av kontaktperson hos socialnämnden kan karaktäriseras som får betydelse för vilka bestämmelser i förvaltningslagen som blir tillämpliga. Med handläggning av ärende avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande. Detta uttrycks också som myndigheternas beslutande verksamhet. Någon närmare definition av begreppet ärende ges emellertid varken i lagen eller dess förarbeten. Det har ansetts som självklart att ett ärende kan anhängiggöras hos en myndighet antingen genom en framställning hos myndigheten eller genom att denna själv tar initiativet till en åtgärd. Från ärendehandläggning brukar skiljas sådan verksamhet som betecknas som faktiskt handlande. Skillnaden anses principiellt ligga däri att handläggningen av ärenden utmynnar i ett beslut av något slag. Kännetecknande för ett beslut sägs vara att det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten klargör hur den anser att en viss fråga bör lösas. Det exempel som ofta nämns som faktiskt handlande är en konduktörs kontrollerande verksamhet på ett tåg medan hans ingripande mot en resenär som saknar färdbiljett klassificeras som handläggning av ett ärende. Sådana självklara exempel ger emellertid föga vägledning för här aktuella fall. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiskt handlande torde enligt förarbetena inte heller kunna dras upp (prop. 1971:30).

Att utse en kontaktperson efter beslut i domstol kan knappast betecknas som verkställighet av beslut – och i så fall faktiskt handlande – eftersom domstolen inte kan ålägga nämnden att göra detta. Domstolens förordnande om att umgänge skall ske i närvaro av en av socialnämnden förordnad kontaktperson betraktas istället som en begäran om nämndens medverkan (se tidigare nämnda JO-beslut från 1994). Förfarandet hos nämnden mynnar ut i ytterligare ett ställningstagande, nämligen vem som skall ha denna funktion. Att utöva funktionen att vara kontaktperson torde däremot kunna betecknas som faktiskt handlande.

Mot bakgrund av vad som här sagts talar övervägande skäl för att socialnämndens befattning med saken, att utse en kontaktperson, i förvaltningsrättsligt hänseende bör betraktas som handläggning av ett ärende.

Om socialnämndens befattning med saken kan sägas utgöra ett ärende uppställer sig omedelbart frågan om förfarandet i förvaltningslagens mening kan betecknas som myndighetsutövning mot enskild. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det



rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Men det behöver inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelse för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva en viss verksamhet, befrielse från en lagstadgad förpliktelse och beviljande av en social förmån. Karaktäristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. Av förarbetena framgår också att begreppet myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten (prop. 1971:30). Utanför myndighetsutövning faller t.ex. myndighetens ärenden som gäller remisser och yttranden till domstolar.

I här aktuella ärende har domstolen beslutat att umgänge skall ske i närvaro av en av socialnämnden – efter hörande av föräldrarna – utsedd person. Missnöje med utgången i domen kan bara prövas genom ett överklagande i den allmänna domstolen. När frågan väl ligger hos socialnämnden kan inte föräldrarna påverka ställningstagandet i domstolen. Förfarandet i socialnämnden är inte särskilt reglerat i socialtjänstlagen eller föräldrabalken.

Vilken typ av ärenden man skall se detta som har, såvitt Socialstyrelsen känner till, aldrig klarlagts, varken i ovan nämnda lagstiftningsarbete eller i andra sammanhang. Även om det inte med säkerhet kan sägas anser Socialstyrelsen att övervägande skäl talar för att dessa ärenden inte utgör myndighetsutövning mot enskild. De bör istället ses som ett led i myndighetsutövning hos en annan myndighet, varvid domstolens beslut får anses utgöra myndighetsutövningsdelen. Förvaltningslagens regler vid myndighetsutövning mot enskild blir i så fall inte tillämpliga i nämndernas handläggning. Med detta synsätt skulle ärendena ha mer den karaktär som nämndernas yttranden till domstolar har. När det gäller yttranden till domstolar finns en specialregel i 54 § tredje stycket socialtjänstlagen som innebär att förvaltningslagens regler är tillämpliga hos nämnden trots att ärendet där inte utgör myndighetsutövning mot enskild. Någon motsvarande regel finns inte för här aktuella ärendetyp.

I 12 § socialtjänstlagen stadgas bl.a. om socialnämndernas skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som behövs efter en dom om umgänge. Denna bestämmelse har i detta sammanhang inte bara relevans i nämndernas ansvar att efter domstols förordnande utse en kontaktperson. Enligt nämnda stadgande måste det också anses åligga nämnden att – om en kontaktperson entledigas – anstränga sig att försöka ersätta denna med en annan. Det ligger i sakens natur att nämnden för att leva upp till dessa skyldigheter också måste informera föräldrarna om en kontaktperson har entledigats från sitt uppdrag och om andra åtgärder som vidtas av betydelse för umgänget.

Den osäkerhet i ställningstagandet om vilken typ av ärende nämndens befattning med frågan skall anses utgöra, p.g.a. avsaknad av lagregler och klarlägganden i förarbeten, torde också medföra en osäkerhet i hanteringen i nämnderna. Någon egentlig uppföljning av nämndernas handläggning har emellertid inte gjorts. En slumpmässig rundringning till några socialnämnder som Socialstyrelsen gjort med anledning av denna remiss ger inte en enhetlig bild av förfarandet i nämnderna. Vissa av de tillfrågade nämnderna fattar efter en utredning beslut om att utse kontaktperson som ett bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen, ibland också med hänvisning till 10 § samma lag. Det förekommer också på vissa håll att man ber föräldrarna ansöka om kontaktperson och påbörjar därefter en utredning. I något fall fattas ett biståndsbeslut med hänvisning till 3 och 12 §§ socialtjänstlagen.

Om nämnden avslutar handläggningen med ett biståndsbeslut måste ärendet, enligt Socialstyrelsens uppfattning, anses utgöra myndighetsutövning mot enskild. En rad bestämmelser i förvaltningslagen blir då tillämpliga, t.ex. reglerna om kommunicering, partsinsyn och motivering av beslut. De nämnder som handlägger

frågan som ett biståndsärende uppger också att man tillämpar dessa bestämmelser i förvaltningslagen.

### Partsfrågan

I förvaltningslagen betecknas part som ”sökande, klagande eller annan part”. Någon egentlig definition av begreppet finns emellertid inte. Det är otvetydigt att föräldrarna berörs av frågan hos socialnämnden på ett sådant sätt att de måste anses som parter. Parter är de dessutom i det myndighetsutövande ledet vid domstolen. Partsfrågan har emellertid främst betydelse för tillämpningen av de bestämmelser i förvaltningslagen som gäller vid myndighetsutövning mot enskild. Frågan är vilken betydelse ett partsförhållande får om det gäller ett ärende som inte utgör myndighetsutövning mot enskild. Rätt till partsinsyn har då, med stöd av allmänna rättsgrundsatsen, nämligen inte ansetts utesluten. Ett exempel där partsinsyn ansetts befogad utgjorde, före tillkomsten av 54 § socialtjänstlagen, socialnämnds yttrande i en vårdnadsfråga (se Hellners kommentar till nya förvaltningslagen, femte upplagan s. 148). Socialstyrelsen anser att man på motsvarande sätt bör kunna tala om en insynsrätt för föräldrarna i ett ärende hos socialnämnden om utseende eller entledigande av kontaktperson när domstolen förordnat att umgänget skall ske i närvaro av en sådan.

### Förslag

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att det råder en osäkerhet om hur socialnämnderna bör handlägga frågan om utseende av kontaktperson efter ett domstolsförordnande härom och om denna handläggning skall utgöra ett ärende och i så fall vilken typ av ärende. Det kan konstateras att lagbestämmelser saknas och att förarbetena är ofullständiga. Nämndernas handläggning tycks också skilja sig åt. Regeringen har deklarerat (Skr. 1999/2000:137) att den avser att tillsätta en utredning för att se över den vårdnadsreform som infördes 1998. Även andra frågor om vårdnad m.m. kommer att uppmärksammas av utredningen. Utifrån allmänna rätts säkerhetsskäl och för att få en ökad klarhet i hur nämnderna bör hantera dessa frågor anser Socialstyrelsen det lämpligt att även här aktuella fråga bör ingå i utredningsuppdraget.

BB yttrade sig över Socialstyrelsens remissvar.

Socialstyrelsens remissvar översändes även för kännedom till Socialnämnden i Simrishamns kommun och Länsstyrelsen i Skåne län.

Upplysningar inhämtades per telefon från Justitiedepartementet.

I ett beslut den 25 april 2002 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag i kraft (2001:453). I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. I remissvaren och i länsstyrelsens beslut hänvisas till 1980 års lag. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya socialtjänstlagen. När det gäller regleringen av rätten till bistånd har det skett vissa ändringar i förhållande till vad som gällde enligt den äldre lagen, bl.a. när det gäller möjligheten att överklaga ett biståndsbeslut. I det följande anges därför särskilt när ändringarna i bestämmelserna om bistånd har betydelse i sakligt hänseende. Hänvisningarna i övrigt till den nya lagen avser sådana bestämmelser som inte har ändrats innehållsmässigt.

## Inledning

I förevarande ärende har AA, genom sitt ombud advokaten BB, hemställt att JO skall pröva om avdelningschefen CC vid socialförvaltningen i Simrishamns kommun har gjort sig skyldig till tjänstefel eller om det från JO:s sida finns skäl till ytterligare kritik utöver Länsstyrelsens i Skåne län kritik i det ovan återgivna tillsynsbeslutet. Genom anmälan aktualiserades frågorna om AA borde ha beretts tillfälle att yttra sig över vad som hade kommit fram när nämnden övervägde att entlediga FF från uppdraget som kontaktperson, om det fanns skäl att entlediga henne, om CC var jävig när hon befattade sig med saken och om vilka åtgärder som socialnämnden hade vidtagit i tiden efter länsstyrelsens beslut.

Vid min inledande genomgång av handlingarna fann jag inte omständigheterna vara sådana att det fanns skäl att inleda en förundersökning om brott eller att överlämna ärendet till allmän åklagare. Som redan har framgått av den ovan redovisade utredningen fanns det emellertid skäl att inleda ett granskningsförfarande inom ramen för den ordinära klagomålshanteringen.

Jag behandlar först frågan om AA borde ha beretts tillfälle att yttra sig över vad som hade kommit fram när nämnden övervägde att entlediga FF från hennes uppdrag. För att svara på den frågan krävs en diskussion kring socialnämndernas handläggning i allmänhet när en domstol har förordnat att umgängesrätten skall ske under medverkan av en kontaktperson, utsedd av socialnämnden. Därefter tar jag upp jävsfrågan och i ett avslutande avsnitt behandlas övriga frågor som har väckts i ärendet.

## Allmänt om kontaktperson vid umgänge i enlighet med domstols dom eller beslut

För att tillgodose barns behov av nära och goda relationer till båda föräldrarna finns det i föräldrabalken bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge. När det gäller umgänge stadgas i 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken att barnet skall ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Barnets föräldrar har, enligt lagrummets andra stycke, ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses. Om föräldrarna inte kan enas i frågan om barnets umgänge, kan frågan komma att avgöras av allmän domstol. På talan av en förälder som vill umgås med sitt barn, skall rätten – enligt 6 kap. 15 a § första stycket föräldrabalken – besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet. I samband med ett beslut eller en dom i en sådan fråga har domstolen möjlighet att ge vissa föreskrifter om utövandet av umgänget, t.ex. att umgänget skall ske i närvaro av en person som utses av socialnämnden (en ”kontaktperson”).

Domstolen saknar laglig möjlighet att ålägg kommunen att utse en person som skall medverka vid umgänget. Däremot har socialnämnden vid behandlingen av frågan om utseende av sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa. Det ankommer alltså inte på socialnämnden att göra en egen bedömning av om det beslutade umgänget är lämpligt eller inte och låta en sådan

bedömning inverka på frågan om utseende av kontaktperson. Socialnämnden bör se domstolens förordnande som en begäran om nämndens medverkan. Om umgänge inte kan komma till stånd i enlighet med domstols förordnande beroende på att nämndens medverkan inte kan påräknas, måste umgangesfrågan omprövas av domstolen. För att undvika att en sådan situation uppkommer är det viktigt att ett förordnande av domstolen föregås av en kontakt med socialnämnden (se NJA 1987 s. 15). I enlighet med det anförda har JO i flera beslut uttalat att nämnden har att följa vad domstol har förordnat om kontaktperson (se t.ex. JO:s beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994).

Det har diskuterats om det finns behov av lagstiftning rörande en socialnämnds skyldighet att utse kontaktperson när en domstol har förordnat att en sådan skall medverka vid en förälders umgänge med ett barn.

I ett yttrande över departementspromemorian Ds 1989:52, Vårdnad och umgänge, anförde JO Norell Söderblom bl.a. följande.

Det förekommer inte sällan att domstol vid fastställandet av föräldrarnas umgänge med barnet uppställer som villkor att umgangesrätten skall utövas i närvaro av någon av socialnämnden utsedd person. Det har i praktiken visat sig att socialnämnden inte uppfattat domstolens förordnande som bindande. Nämnden har under hänvisning till svårigheten att finna en lämplig person eller till personalbrist inte efterkommit domstolens förordnande, vilket har fått till följd att föräldern inte kunnat umgås med barnet på sätt som domstolen har bestämt. Till undanröjande av den tvekan som nu kan råda hos socialnämnderna bör av 10 § socialtjänstlagen (1980:620, *numera 3 kap. 6 § socialtjänstlagen, 2001:453, min anm.*) också framgå att det åligger socialnämnden att utse en särskild person (kontaktperson) när det behövs vid umgangesrättens utövande.

Socialtjänstkommittén anförde i sitt huvudbetänkande (SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag, s. 427) följande.

Vi har också anledning att något kommentera de s.k. tingsrättsuppdragen. Härmed avses ärenden där tingsrätten vid sitt beslut utgått ifrån att socialnämnden utser "tredje person" att närvara när utdömd umgangesrätt utövas. I likhet med vad som framförts från många andra håll anser vi att ett beslut eller i en dom i umgangesfrågan alltid bör föregås av ett samråd med socialförvaltningen. Regeringen har nyligen tillkallat en utredning med uppgift att utvärdera 1991 års reform av föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge. Enligt vår mening bör tingsrättsuppdragen inte behandlas av oss utan av den aktuella utredningen (*Vårdnadstvistutredningen, anm.*). Vi avser därför att göra denna utredning uppmärksam på att frågan om tingsrättsuppdragen behöver övervägas närmare.

Vårdnadstvistutredningen blev uppmärksam på frågan genom en skrivelse den 7 april 1995 från Socialtjänstkommittén. I skrivelsen anfördes följande (SOU 1995:79, s. 122).

I förslaget till ny socialtjänstlag finns en bestämmelse om socialtjänstens skyldighet att tillhandahålla s.k. "personligt stöd" (5 kap. 8 §). Denna insats innefattar bl.a. kontaktperson/kontaktfamilj. Eftersom de s.k. tingsrättsuppdragen inte är frivilliga i vanlig bemärkelse utan syftar till att skydda barnet kan det enligt vår bedömning finnas anledning att komplettera förslaget till ny socialtjänstlag med en uttrycklig bestämmelse om socialtjänstens skyldighet att utse kontaktperson i sådana situationer. En sådan bestämmelse skulle ev. kunna tillföras 7 kap. som innehåller särskilda regler till skydd för underåriga. Hur en sådan bestämmelse bör vara utformad får bestämmas av hur insatsen som sådan regleras i föräldrabalken. Vi har

därför avstått från att lägga något förslag i denna del utan har ansett att frågan om tingsrättsuppdrag bör övervägas närmare i anslutning till översyn av bestämmelserna i Föräldrabalken.

Efter en redovisning av ovan nämnda uttalanden av Högsta domstolen (NJA 1987 s. 15) och JO (JO:s beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994) anförde Vårdnadstvistutredningen följande (a.a., s. 123 f.).

I detta sammanhang vill utredningen erinra om att domstolen är skyldig och har till uppgift att se till att frågor om umgänge blir tillbörligt utredda och att besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet. En föreskrift om att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson bör meddelas endast när det verkligen föreligger behov av en sådan, t.ex. om det finns en risk för att barnet olovligen bortförs, och efter samråd med socialnämnden. Frågan om kontaktperson är inte sådan att parterna disponerar över den, utan det ankommer på domstolen att pröva behovet och nödvändigheten samt besluta därom. En föreskrift om kontaktperson vid umgänge får därför inte beslutas endast på medgivande av part som villkor för umgänge. Att besluta om kontaktperson på medgivande medför dessutom att socialnämndens resurser tas i anspråk för uppdrag där nämndens medverkan inte behövs, vilket kan få den konsekvensen att nämnden saknar nödvändiga resurser i de fall där det verkligen är befogat med kontaktperson.

Om tingsrätten finner att det är nödvändigt att besluta att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson bör alltid – i enlighet med vad Justitieombudsmannen, och Socialtjänstkommittén, anført – kontakt tas med socialnämnden för att höra efter om nämnden kan åta sig det uppdrag som tingsrätten avser att besluta om. Förordnar domstolen att umgänget skall ske i närvaro av en person som utses av socialnämnden utan att först ha kontrollerat med nämnden att den har möjlighet att åta sig uppdraget, kan detta, i de fall nämnden förklarar att den saknar möjlighet att efterkomma tingsrättens begäran, få den konsekvensen att någon verkställighet av domstolens förordnande om umgänge inte kan ske. Detta kan i sin tur få till följd att en ny process kanske blir nödvändig, vilket medför skada för barnet och dess föräldrar samt onödiga kostnader för samhället.

Socialtjänstkommitténs förslag att en uttrycklig bestämmelse om socialnämndens skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge skall införas i socialtjänstlagen och en motsvarande bestämmelse i föräldrabalken kräver noggranna överväganden. Utredningen saknar underlag för en bedömning av behovet av en sådan reglering varför frågan bör utredas i annat sammanhang.

Vårdnadstvistutredningen vill dock anlägga några synpunkter som bör beaktas vid ställningstagandet till frågan om kontaktperson vid umgänge bör lagregleras.

En föreskrift att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson brukar ges om det finns risk för att barnet vid umgänget kan komma att olovligen föras bort inom eller ut ur landet (se prop. 1992/93:139 s. 37 f), när det varit en längre tids avbrott i kontakten mellan barnet och umgängesföräldern – i detta fall sker förordnande för en övergångstid – samt vid hämtande och lämnande av barnet när föräldrarnas konflikt är sådan att de inte kan mötas. I betänkandet Barnets rätt 2 Om föräldraansvar m.m. (SOU 1979:63 s. 81 f) anfördes, att i de fall föräldrarnas förhållande till varandra medför att umgänget blir en konfliktskapande faktor mellan dessa som barnet kan ta skada av, torde en kontaktperson kunna fylla en viktig funktion. Om det även i andra fall, annat än undantagsvis, förordnas om kontaktperson saknar utredningen närmare kunskap om.

Lagutskottet behandlade våren 1993 (bet. 1992/93:LU22) ett motionsyrkande om att umgängesrätt i större utsträckning än för närvarande skall förenas med föreskrift om att kontaktperson skall finnas med när umgängesrätten utövas. Lagutskottet, som avstyrkte bifall till motionsyrkandet, anförde (s. 33).

Utskottet erinrar om att gällande rätt innebär att domstolen när den beslutar om umgänge kan föreskriva att umgänget skall ske i närvaro av t.ex. en av socialnämnden utsedd person. Likaså kan rätten föreskriva att umgänge får utövas endast i Sverige (se som exempel rättsfallen NJA 1969 s. 455 och

NJA 1981 s. 916). Den föreslagna ändringen i 6 kap. 15 § FB syftar till att umgängesbeslut i framtiden skall utformas med särskilt beaktande av risken för att barnet t.ex. förs utomlands av den umgängesberättigade föräldern. Det finns därför skäl att utgå från att umgängesbesluten i framtiden i än större utsträckning kommer att förenas med särskilda villkor med krav på närvaro av annan person. Utskottet förutsätter att en utvärdering av rättspraxis i umgängesfrågor kommer till stånd i lämpligt sammanhang med anledning av den nu föreslagna ändringen i FB:s umgängesregel. Om det därvid skulle visa sig att det föreligger behov av lagändringar i syfte att möjliggöra att umgänget i större utsträckning förenas med särskilda föreskrifter utgår utskottet från att regeringen återkommer till riksdagen med erforderliga förslag.

Mot bakgrund av det nu anförda måste ett ställningstagande till den aktuella frågan föregås av en inventering dels av i vilka fall domstol beslutar att umgänge skall ske i närvaro av kontaktperson, dels av i vilka fall det föreligger behov därav.

Vilka konsekvenser skulle det medföra för kommunen om en skyldighet införs att efter domstols förordnande utse kontaktperson vid umgänge? Det kan antas att resursåtgången kommer att bli beaktansvärd eftersom kontaktperson i allmänhet behövs utanför ordinarie arbetstid, på kvällar och helger. Till det nu anförda kan läggas att det redan i dag kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer för uppdragen som kontaktperson. Ytterligare omständigheter som måste övervägas är om domstolen skall vara skyldig att samråda med socialnämnden innan den meddelar ett beslut om att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson eller om nämnden till följd av domstolens beslut automatiskt blir förpliktad att förordna en kontaktperson. I samband med övervägande av denna fråga måste noga utredas om en utökad möjlighet för domstolarna att besluta om kontaktperson kommer att leda till dels att kontaktperson förordnas ”för säkerhets skull” i de fall det saknas tillräckligt underlag för ett antagande att behovet finns, dels om kommunens resurser kommer att tas i anspråk i en sådan omfattning att det påverkar möjligheten att utse kontaktperson i de fall detta verkligen är befogat.

I den vidare behandlingen av frågan anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1997/98:7 s. 76).

En första fråga är vilka kontakter som bör förekomma mellan domstolen och socialnämnden innan ett beslut om umgänge kombineras med ett förordnande om kontaktperson. Mot bakgrund av att såväl Högsta domstolen (se NJA 1987 s. 15) som Riksdagens ombudsmän (se beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994) framhållit vikten av att ett förordnande föregås av en kontakt med socialnämnden, ter sig inte några ytterligare åtgärder påkallade i detta sammanhang.

En annan fråga är om det finns tillräckliga skäl att utreda om socialnämnderna bör åläggas en skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge.

Härvid måste beaktas att det redan i dag i socialnämndens övergripande ansvar enligt 3 och 12 §§ socialtjänstlagen ligger en skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge med sin förälder blir tillgodosett. Om en domstol har förordnat att umgänge skall utövas i närvaro av en person som utses av socialnämnden, har nämnden vid behandlingen av frågan om utseende av en sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa (se NJA 1987 s. 15).

Frågan behöver knappast utredas ytterligare. Det i praktiken största problemet torde vara att det kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge. Denna fråga kan knappast lösas lagstiftningsvägen.

I samband med att propositionen behandlades i lagutskottet (1997/98:LU12) framlades en motion i vilken förespråkades en skyldighet för socialnämnden att utse en kontaktperson, när domstolen hade beslutat om att umgänge skulle ske i

närvaro av en sådan person. I motionen yrkades att riksdagen skulle besluta om en sådan skyldighet. Utskottet, som avstyrkte yrkandet, anförde följande (s. 46).

Enligt regeringens mening bör det inte införas någon möjlighet för domstolen att ålägga en kommun att utse en kontaktperson vid umgänge. Det i praktiken största problemet torde enligt regeringen vara, att det kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge.

Utskottet vill för sin del understryka vad såväl Högsta domstolen som Riksdagens ombudsmän i skilda sammanhang framhållit om vikten av att ett förordnande om kontaktperson vid umgänge föregås av en kontakt med socialnämnden. Enligt utskottets mening är det naturligtvis önskvärt att kommunerna kan tillhandahålla kontaktpersoner så att umgänge kan komma till stånd i den omfattning som domstolen beslutat. Att genom lagstiftning ålägga socialnämnden en sådan skyldighet som motionärerna föreslår låter sig dock enligt utskottet knappast göras. Som regeringen framhåller kan det vara svårt att finna personer som är villiga att ta på sig ansvaret att vara kontaktperson.

Av vad som nu redovisats kan man dra den slutsatsen att det inte råder någon osäkerhet i rättspraxis om att en socialnämnd, även om domstol inte kan ålägga nämnden att utse en kontaktperson, likväl har att utse en sådan när domstolen har förordnat att kontaktperson skall medverka vid umgänge mellan förälder och barn. Däremot finns det, som framgår bl.a. av Socialstyrelsens yttrande, viss osäkerhet när det gäller formerna för socialnämndens handläggning av frågan.

### **Närmare om socialnämndens handläggning av frågan om kontaktperson vid umgänge i enlighet med domstols dom eller beslut**

I ett mål eller ärende hos domstolen enligt föräldrabalken disponerar inte parterna över frågan om kontaktperson. Det ankommer på domstolen att pröva behovet och nödvändigheten av en föreskrift om kontaktpersons medverkan vid en förälders umgänge med sitt barn. Uppgiften för domstolen är att avgöra frågan om vårdnad och umgänge med utgångspunkt i barnets bästa, särskilt behovet av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Detta kan innebära att domstolen förordnar om umgänge under medverkan av kontaktperson utan att parterna eller någon av dem yrkat detta.

När det gäller socialnämndens handläggning av frågan om kontaktperson vid umgänge i enlighet med domstols dom eller beslut saknas det särskilda bestämmelser i föräldrabalken eller i socialtjänstlagen som visar hur nämnden skall behandla saken i formellt hänseende. Det finns inte heller någon annan bestämmelse som visar hur nämnden skall handlägga frågor av förevarande slag. Högsta domstolen har i det nämnda rättsfallet (NJA 1987 s. 15) hänfört sig till socialnämndens övergripande och yttersta ansvar enligt 2 kap. 2 § och 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (vid den aktuella tidpunkten 3 och 12 §§ socialtjänstlagen, 1980:620).

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av de allmänna bestämmelserna i socialtjänstlagen följer att nämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen där det stadgas att socialnämnden bl.a. skall verka för att barn och ungdom växer upp

under trygga och goda förhållanden. Där anges också att socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom skall tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. Nämnden kan därvid utse en särskild kontaktperson i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen. En kontaktperson enligt det angivna lagrummet får endast utses om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det. Dessa bestämmelser ger inte någon närmare ledning för handläggningen i socialnämnderna när de skall utse en kontaktperson i enlighet med vad domstol har beslutat.

Det torde förekomma att en socialnämnd anser att nämndens medverkan efter domstolens dom eller beslut utgör ren verkställighet av vad domstolen har förordnat, dvs. inte handläggning av ett ärende hos nämnden. Socialnämnden har visserligen vid sin handläggning att utgå från att det föreligger ett behov av kontaktperson enligt vad som föreskrivits i domstolens dom eller beslut. Domstolens förordnande innebär emellertid inte något åläggande för socialnämnden. Det skall i stället ses som en begäran om nämndens medverkan. Med anledning härav kan socialnämndens befattning med saken inte anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd i enlighet med vad domstolen har bestämt.

I min granskningsverksamhet har jag uppmärksammat att socialnämnderna ofta löser frågan genom att meddela ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen. En sådan lösning synes dock inte helt invändningsfri eftersom det ligger i sakens natur att socialnämnden i förevarande situation måste kunna förordna en kontaktperson även mot någon av de berördas vilja, dvs. i strid med de grundläggande principerna för socialtjänstlagens tillämpning. I det följande vill jag något utveckla vilka konsekvenser det kan få om socialnämnderna handlägger ärendet såsom en fråga om bistånd.

Socialnämnden har skyldighet att utge bistånd under vissa förutsättningar. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämnden har, enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, möjlighet att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om det finns skäl för det.

När det gäller frågan om bistånd måste beaktas den enskildes rätt att bestämma över sin egen situation. Enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen skall verksamheten inom socialtjänsten bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår det att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras i samråd med honom eller henne. Mot bakgrund av de angivna bestämmelserna kan socialnämnden inte besluta om bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (tidigare 6–6 h §§ socialtjänstlagen, 1980:620) mot den enskildes vilja.

Frågan om hur socialnämndens handläggning såvitt nu är i fråga förhåller sig till socialtjänstlagens bestämmelser är inte helt enkel, särskilt när det gäller hur



principerna om frivillighet och självbestämmande i socialtjänstlagen skall förenas med rättspraxis enligt vilken nämnden har att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen har beslutat. Socialstyrelsens redovisning i remissvaret och erfarenheterna från min egen granskningsverksamhet ger vid handen att framför allt två olika handlingsmönster kan urskiljas när det gäller socialnämndernas handläggning. Vissa socialnämnder tar upp frågan om kontaktperson på eget initiativ, dvs. utan ansökan, medan andra inleder en utredning först efter att någon av eller båda föräldrarna inkommer med en ansökan. I det sist nämnda fallet förekommer det, om en ansökan inte inkommer, att socialnämnden tar kontakt med föräldrarna och uppmanar dem att ge in en sådan.

Oavsett vilket alternativ socialnämnden väljer får handläggningen av frågan anses utgöra ett ärende som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Denna slutsats löser emellertid inte andra frågor kring handläggningen, t.ex. när det gäller partsställningen i ärendet. Om socialnämnden handlägger ärendet som ett biståndsärende utan ansökan, ligger det nära till hands att betrakta barnet som biståndstagare och part i ärendet. Därmed skulle vårdnadshavaren vara den som företräder barnet. Med hänsyn till att socialtjänstlagen bygger på frivillighet torde vårdnadshavaren ha möjlighet att avböja den ifrågavarande insatsen och (numera) överklaga ett biståndsbeslut om beslutet går barnet emot. Om ärendet handläggs som ett biståndsärende utan ansökan, men med vårdnadshavaren eller den umgängesberättigade föräldern angiven som biståndstagare, är det sannolikt den angivna biståndstagaren som har möjlighet att (numera) överklaga nämndens beslut om beslutet går honom eller henne emot.

För det fall socialnämnden kräver att en ansökan inlämnas uppkommer frågan om vad som sker om en ansökan inte inkommer. I sådant fall synes det inte vara möjligt att förordna en kontaktperson. I övrigt uppkommer i "ansökningsfallen" huvudsakligen samma frågor som när socialnämnden inte kräver en ansökan. När det gäller partsfrågan är det i "ansökningsfallen" naturligt att se sökanden som part, i varje fall om ansökan hanteras inom ramen för ett biståndsärende.

Jag har här något belyst vilka konsekvenser det kan få i formellt hänseende när socialnämnderna handlägger ärendena såsom biståndsärenden inom ramen för socialtjänstlagens regelsystem. Eftersom frågan om umgänge och/eller formen för dess utövande, i de fall som här är aktuella, har prövats av allmän domstol har det som regel förelegat en tvist mellan föräldrarna angående umgänget. Som jag redan har nämnt ligger det därför i sakens natur att socialnämnden i sådana fall måste kunna förordna en kontaktperson även mot någon av de berördas vilja. Om ärendet handläggs med stöd av socialtjänstlagens regelsystem för biståndsärenden, kan detta – som framgått – leda till att parten i biståndsärendet disponerar över frågan om kontaktperson. Enligt föräldrabalken skall emellertid frågan om umgänge bestämmas av allmän domstol för det fall föräldrarna inte kan komma överens i frågan. Om någon av föräldrarna i praktiken skulle ha möjlighet att avböja kontaktperson när ärendet behandlas av socialnämnden, skulle detta innebära en inskränkning av domstolarnas och socialnämndernas möjligheter att tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar.

Jag övergår nu till att bedöma hur Socialnämnden i Simrishamns kommun har handlagt frågan om entledigande av den aktuella kontaktpersonen.

Den 20 maj 1998 beslutade Simrishamns tingsrätt, för tiden intill dess lagakraftgående dom förelåg i målet eller annat beslutades, att modern ensam skulle ha vårdnaden om barnet och att AA skulle ha rätt till umgänge under närmare angivna tidsperioder. Tingsrätten beslutade även om kontaktperson enligt följande.

Tingsrätten förordnar av Socialnämnden i Simrishamns kommun utsedd och av parterna godkänd kontaktperson att vara närvarande vid hämtning och avlämnande av DD vid umgängestillfällena med AA. Parterna har enats om att en förskollärare på Solrosens daghem i Simrishamn om möjligt kunde vara lämplig som kontaktperson.

Som framgår förutsatte tingsrätten i beslutet att båda föräldrarna skulle godkänna kontaktpersonen. Tingsrättens beslut skickades till Socialnämnden i Simrishamns kommun som den 28 april 1998 öppnade ett ärende rörande kontaktperson vid umgänge. Samma dag som ärendet öppnades beslutade socialnämnden, genom avdelningschefen CC, att enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) bevilja ”bistånd till kontaktperson att närvara vid hämtning och lämning av DD vid faderns umgängestillfällen”. Jag konstaterar att socialnämnden tydligen använt den lösning som innebär att ett biståndsärende öppnats och att ett biståndsbeslut fattats direkt i enlighet med vad domstolen har förordnat.

Om det uppkommer fråga om att entlediga en kontaktperson som har förordnats efter domstols dom eller beslut i en umgänesfråga, bör socialnämnden i enlighet med 11 kap. 1 § socialtjänstlagen inleda en utredning utan dröjsmål. För att få underlag till ett ställningstagande bör som regel båda föräldrarna höras över vad som framkommit under utredningen.

Enligt socialnämndens remissvar till JO entledigades FF från uppdraget som kontaktperson på grund av att hon, enligt socialnämndens uppfattning, utövade uppdraget på ett sätt som innehållsmässigt och tidsmässigt stred mot socialnämndens avtal. Socialnämnden har i sitt remissvar även hänvisat till att det av FF:s redogörelse framgick att det hade uppstått en konflikt mellan henne och barnets mor, vilket – enligt nämnden – innebar att modern inte längre godkände kontaktpersonen. Socialnämnden synes mena att det även på grund härav saknades förutsättningar att ha kvar FF som kontaktperson, eftersom tingsrättens beslut innebar att båda parter skulle godkänna den som utsågs till kontaktperson.

Ett ärende om entledigande av kontaktpersonen avser myndighetsutövning mot den som är part i ärendet. Med anledning härav är – enligt 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen – bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpliga och ärendet får som huvudregel inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. I förevarande fall är det osäkert hur nämnden – ur sitt eget perspektiv – har sett på partsfrågan och vilket skäl som var avgörande för entledigandet av kontaktpersonen. Under alla förhållanden finner

jag det anmärkningsvärt att kontaktpersonen entledigades utan att AA hördes i enlighet med vad jag har anfört ovan.

### Jävsfrågan

I ärendet har AA väckt frågan om CC på grund av jäv borde ha avstått från att fortsätta handläggningen när det uppkom fråga om att entlediga FF från uppdraget som kontaktperson.

Enligt 10 kap. 1 § socialtjänstlagen gäller för en socialnämnd vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Det är således bestämmelserna om jäv i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen som är tillämpliga vid handläggningen av ärenden enligt socialtjänstlagen. Av 6 kap. 25 § kommunallagen följer att det finns flera olika jävsgrunder, vilka brukar benämnas sakägar-, intresse- och släktskapsjäv samt ställföreträdar- och ombudsjäv. Dessutom finns det en generalklausul, vilken avser vissa situationer som inte täcks av övriga jävsgrunder, s.k. delikatessjäv. Enligt denna bestämmelse, som är den som är av intresse i detta sammanhang, är bl.a. anställd hos kommunen jävig, om det i övrigt finns någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Av 6 kap. 24 § kommunallagen följer att en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självant ge det till känna. Enligt 6 kap. 26 § kommunallagen bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Jävsreglerna skall tillämpas vid handläggning av ärenden hos nämnden. Med handläggning avses inte bara beslutsfattande utan även utredning, beredning och föredragning. De personer som åsyftas är de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Som exempel kan nämnas att den som haft att förbereda ärendet utan att delta i dess slutliga handläggning omfattas av jävsreglerna. Reglerna har till syfte att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. Bestämmelserna träffar såväl grundade som objektivt ogrundade misstankar. Med andra ord kan jäv föreligga, även om vederbörande tjänsteman rent faktiskt inte har brustit i kraven på objektivitet och opartiskhet.

Det är inte möjligt att uttömmande ange alla de olika situationer i vilka det kan förekomma delikatessjäv. Som ett typiskt exempel kan nämnas att en tjänsteman är nära vän eller har en djup konflikt med en part i ett ärende. I sådant fall skall han givetvis inte handlägga ärendet. Andra fall där jäv kan föreligga är när en tjänsteman står i ett påtagligt beroendeförhållande till en part, t.ex. därför att parten är hans överordnade. Däremot torde den omständigheten att ett ärende rör en person som är underställd handläggaren inte nödvändigtvis utgöra skäl för att betrakta denne som jävig. Frågan om delikatessjäv kräver en samlad bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall.

Nämnden har i sitt yttrande tillbakavisat att CC och barnets mor stod varandra personligen nära. Jag har inte underlag för att ifrågasätta den uppgiften. Eftersom

de arbetade vid samma avdelning inom en myndighet ligger det dock i sakens natur att de ändå hade viss kontakt med varandra. Såvitt framgår av utredningen förelåg däremot inte någon nära relation i arbetet mellan dem. Enbart det förhållandet att barnets mor arbetade vid den avdelning där CC var avdelningschef behövde därför, enligt min mening, inte ha utgjort ett hinder för CC att handlägga ärendet och fatta beslutet, under förutsättning att föräldrarna var överens om att kontaktpersonen skulle bytas ut. Enligt journalanteckningarna var det emellertid CC:s medarbetare, barnets mor, som kontaktade CC och påtalade att kontaktpersonen, enligt hennes mening, avvek från vad som var avtalat mellan socialnämnden och kontaktpersonen. Denna kontakt föranledde CC att med kontaktpersonen ta upp frågan om uppdraget och, så småningom, entlediga kontaktpersonen. Detta skedde, som ovan framgått, utan att AA:s uppfattning efterhördes. Oavsett den felaktiga handläggningen i denna del, fanns det en tydlig risk för att det skulle kunna uppkomma misstankar om att CC inte var opartisk när hon handlade ärendet. Enligt min mening borde hon därför ha avstått från att handlägga frågan om entledigande.

### **Övriga frågor**

Socialnämnden har i sitt remissvar redogjort för ärendets gång i tiden efter länsstyrelsens beslut. Nämnden har bl.a. anfört att det förelåg särskilda svårigheter att finna en lämplig kontaktperson med hänsyn till uppdragets art och omfattning och mot bakgrund av att barnets mor var anställd vid socialförvaltningen i Simrishamns kommun och AA var anställd vid socialförvaltningen i Ystads kommun. Jag finner inte anledning att ifrågasätta vad nämnden har anfört utan kan endast konstatera att det är otillfredsställande att det inte var möjligt att finna någon ny kontaktperson sedan FF hade entledigats från sitt uppdrag. Vad som har framkommit i den delen föranleder emellertid inte någon kritik från min sida.

Vad AA har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande.

### **Avslutning**

Som framgår av det anförda anser jag – i likhet med Länsstyrelsen i Skåne län – dels att kontaktpersonen inte borde ha entledigats från sitt uppdrag utan att AA:s uppfattning i saken efterhördes, dels att CC på grund av delikatessjäv borde ha avstått från att handlägga frågan om entledigande. I övrigt har jag inte funnit skäl att uttala någon kritik mot Socialnämnden i Simrishamns kommun eller någon av nämndens tjänstemän.

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