

Fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern

AA, född 1986, är son till BB och CC. Efter att föräldrarna hade skilt sig lämnade fadern, BB, år 1991 Marocko och bosatte sig i Sverige där han träffade en ny kvinna. I augusti 1996 kom AA till Sverige tillsammans med sin mor. AA stannade hos sin far och dennes nya familj medan modern åkte tillbaka till Marocko.

Den 22 april 1997 beslutade ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhändertar AA. Grunden för beslutet var misstanke om att AA utsattes för psykisk och fysisk misshandel i faderns och styvmoderns hem. Länsrätten i Blekinge län beslutade genom dom den 11 juni 1997 att AA skulle beredas vård med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU. Domen fastställdes av Kammarrätten i Jönköping den 17 september 1997 och den 19 december samma år beslutade Regeringsrätten att inte meddela BB prövningstillstånd.

AA placerades inledningsvis på barnhemmet Notavillan i Karlshamn. Den 14 januari 1998 erhöll han placering i ett familjehem i Kristianstad. Familjehemmet meddelade den 18 maj samma år att det inte hade tillräcklig kapacitet att ta hand om AA, som den 11 juni lades in på Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Kristianstad för utredning inför en omplacering. Den 12 juli 1998 placerades AA åter på Notavillan i Karlshamn. Den 8 september samma år placerades AA i ett familjehem i Ruda i Högsby kommun.

Den 22 april 1997 beslutade nämnden med stöd av 14 § LVU att totalt inskränka umgänget mellan AA och "hans familj samt med personer i familjens bekantskapskrets". Grunden för beslutet var att det bedömdes föreligga risk för att AA, med anledning av den polisanmälan om misshandel som hade gjorts, skulle utsättas för direkta eller indirekta påtryckningar från fadern eller styvmodern. Den 23 maj 1997 fattades ett nytt beslut i umgängesfrågan. Fadern fick då rätt till umgänge med AA en gång per vecka, en och en halv timme. Den begränsningen gällde sedan under ungefär ett års tid, med ett successivt något ökande umgänge. Den 8 april 1998 beslutade nämnden att umgänget mellan AA och fadern skulle

vara begränsat till att äga rum i familjehemmet varannan lördag eller söndag kl. 10.00–18.00. Länsrätten lämnade faderns överklagande avseende beslutet utan bifall. I samband med att AA den 11 juni 1998 lades in på barn- och ungdomspsykiatrisk klinik beslutade nämnden om total begränsning av umgänget mellan AA och hans familj. Efter att fadern hade ansökt om att få ha umgänge med sonen två gånger i månaden samt telefonkontakt på julafton fick han avslag, och den 22 december 1998 beslutades att ”totalt inskränka umgänge samt kommunikation via telefon, brev eller dylikt mellan AA och hans familj samt personer i familjens umgängeskrets”. I beslutet angavs att undantag från umgängesinskränkningen kunde göras endast efter tillstånd från handläggarna. Beslutet fastställdes av länsrätten den 5 mars 1999. I dom den 7 juli 1999 gjorde kammarrätten endast den ändringen att föreskriven inskränkning i brevkontakterna mellan AA och hans far upphävdes. Den 7 februari 2001 upphävdes umgängesbegränsningen.

AA vistades i familjehemmet i Ruda till den 8 januari 2002 då han placerades på Högelids akut- och utredningsenhet i Alvesta. Den 25 april 2002 dömdes AA av Växjö tingsrätt för två fall av olaga hot till överlämnande till vård inom socialtjänsten samt böter. Brotten hade begåtts mot utredningsassistenter vid Högelids akut- och utredningsenhet. Efter genomförd utredning placerades AA den 3 maj 2002 på Baggershus i Källered. Genom beslut den 10 april 2002 avslog nämnden en ansökan från AA och fadern om att LVU-vården skulle upphöra. Genom dom den 19 juni 2002 biföll länsrätten AA:s och faderns överklaganden och förordnade att LVU-vården avseende AA skulle upphöra. I domen anfördes bl.a. följande.

Beslutet att bereda AA LVU-vård var huvudsakligen en skyddsåtgärd mot bakgrund av det för svensk barnuppfostran främmande sätt som han behandlades på i hemmet hos fadern och dennes nya familj. Som redovisats ovan har AA under de fem år han varit föremål för LVU-vård fyra gånger placerats på institution och två gånger i familjehem. Placering har skett på ett relativt stort avstånd från faderns bostadsort, vilket i och för sig förutom andra faktorer begränsat möjligheten att bygga upp en fungerande relation mellan far och son. Någon uppföljning av BB:s förhållanden har inte gjorts och någon insats för att hjälpa och stödja honom i syfte att göra honom till en efter svenska förhållanden bättre fostrare har inte gjorts. Anmärkningsvärt är att barn- och utbildningsnämndens representanter vid den muntliga förhandlingen uppgivit, dock utan att med säkerhet kunna hävda att det varit så, att anledningen till den uteblivna kontakten med BB varit att man inte haft kännedom om dennes adress.

/---/

De problem utredningen (*utredningen från Högelids akut- och utredningsenhet; JO:s anm.*) beskriver kan inte relateras till de förhållanden som rådde i BB:s hem under den begränsade tid han vistades där och utgjorde inte skäl för vårdbeslutet. De problem som beskrivs är av sådan natur att de bör kunna mötas med insatser från skola, socialtjänst och psykiatri på frivillig väg och kan inte motivera fortsatt tvångsvård enligt LVU. Erbjudande om sådant stöd och hjälp har BB förklarat sig villig att ta emot. BB:s förhållanden är i dag annorlunda än de var då AA omhändertogs. BB lever i dag ensam. Hans dåvarande hustru hade enligt den utredning som låg till grund för vårdbeslutet del i den behandling AA utsattes för. BB har uppgivit – uppgifter som inte bestritts eller motsagts av barn- och utbildningsnämnden – att han tränar barn, ungdomar och vuxna i lagidrotter som

fotboll och handboll, att han även har uppdrag som fotbollsdomare samt att han aldrig blivit beskylld för att hantera barn hårdhänt.

På grund av vad sålunda anförts gör länsrätten den bedömningen att fortsatt vård av AA enligt LVU inte längre behövs. Överklagandena skall därför bifallas och LVU-vården upphöra.

I en anmälan till JO framförde advokaten DD, i egenskap av offentligt biträde för AA, klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun. Hon ifrågasatte huruvida vården av AA hade skett i enlighet med gällande lagstiftning och med beaktande av AA:s bästa. Hon ifrågasatte också huruvida nämnden hade varit berättigad att avvakta till den 21 maj 2002 med att till Länsrätten i Blekinge län vidarebefordra två överklagandeskrivelser som hade inkommit till nämnden den 25 april respektive den 3 maj 2002. Överklagandena avsåg nämndens beslut den 10 april 2002 att avslå ansökan från AA och fadern om att LVU-vården skulle upphöra.

Barn- och utbildningsnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i DD:s anmälan till JO. Nämnden (individ- och familjeomsorgsutskottet) beslutade att som sitt remissvar lämna ett av IFO-chefen EE upprättat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

/---/

980611 uppger AA att han absolut inte vill träffa pappa och inte heller sin styvmor. AA är 12 år och hänsyn ska tas till hans egen vilja angående umgänge. Beslut tas om umgängesbegränsning av nämndens ordförande. Familjehemmet har kontakt med pappa och även mamma i Marocko. Mamman beskriver att AA blivit slagen av sin pappa även i Marocko. Fram till dess att beslut tas om umgängesbegränsning har det gjorts ansträngningar i 14 månader för att få igång ett fungerande umgänge mellan AA och hans pappa.

/---/

AA blir familjehemsplacerad i Ruda 980908, och är placerad där till januari 2002, i ca 3,5 år. --- Pappa är informerad om placeringen. Vid placeringen i Ruda har det i första hand tagits hänsyn till AA:s vårdbehov, vilket även är lagstiftningens intention. Det ska även vägas in närheten till biologiska föräldrar men i första hand är det vårdbehovet som styr. I A:s fall var placeringen i Ruda det alternativ som framstod som det bästa för AA:s del. Nämnden bistår med kostnader för biologiska föräldrar att utöva umgänge om det behövs. Nämnden är även medveten om den skyldighet som föreligger att upprätthålla kontakten med biologiska familjen men i första hand är det vårdbehovet som styr. I detta ärende har det varit av väsentlig betydelse för vårdinnehållet att ta hänsyn till AA:s mående och behov av att träffa sin pappa.

Under de nästan 3,5 år som AA var i familjehemmet i Ruda har utvecklingen periodvis gått mycket bra. AA var vid placeringen 12 år. I början var han orolig och hade stora utbrott samt var även hotfull mot familjen. Den första tiden var jobbig för både familjen och AA. Sakta men säkert fann sig AA dock till rätta och situationen blir mer stabil fr.o.m. februari 1999. Fram till dess hade AA testat familjen mycket och uppföljningarna från IFO har varit täta. Det har de varit under hela placeringstiden. Det har varit uppföljningar ca var tredje månad och däremellan telefonkontakter. Det har även varit samma handläggare som varit ansvarig varför kontinuitet i ärendet har varit möjlig. Familjehemmet var mer kvalificerat än vanliga och tillhör ett familjecenter. Genom familjehemscentret har familjen hela tiden haft tillgång till handledning och stöd. Även socialsekreteraren har hela tiden funnits med som stöd för familjehemmet. Med skolan har familjehemmet och

socialsekreterare haft ett bra samarbete. Familjehemmet har hela tiden stöttat AA i att ha kontakt med sin mamma i Marocko, vilket han också haft under hela placeringstiden. I februari 1999 när situationen i familjen blir bättre fungerar det också bättre i skolan och med kamrater. Även fritiden fungerar bättre. AA pratar ej om pappa och säger att han inte vill träffa honom. Att i detta läge börja planera för umgänge med pappa, när AA inte vill och det börjar fungera i familjen, bedöms ej som bra vård för AA. Det är hela tiden AA:s behov som får styra. När AA är mogen för umgänge och det är till gagn för honom ska umgänge planeras. Att ha kontakt med mamma är något som AA efterfrågar och han har aldrig sagt att han inte vill ha kontakt med mamma. Umgängesbegränsning för pappa råder under tiden 980611–010207. Begränsningen överklagas inledningsvis av pappa till Länsrätten och även Kammarrätten.

/---/

I mars 2001 får IFO information om att pappa bor i Helsingborg. Ett antal brev som skickats till pappa har returnerats till IFO med adress okänd. Pappa har ej meddelat ny adress till IFO-kontoret. Under lång tid har pappa inte på något sätt varit aktiv för att få igång något umgänge. Han har inte hört av sig alls till IFO, vilket gör att intresset för att ha en bra kontakt kan ifrågasättas. Det måste finnas ett ansvar även för pappa att arbeta för ett bra umgänge.

/---/

I december avviker AA från familjehemmet. Han kontaktar Högsby kommun och säger att han inte vill bo kvar i familjehemmet. Över huvud taget är det mycket turbulent kring AA och det är svårt att bedöma vad AA vill. Han uttrycker dock i samtal 011221 att han inte vill träffa pappa. När AA är avviken från familjehemmet har han efterlysts. Pappa kontaktar IFO 011227 ---. Eftersom familjehemmet inte längre klarar av situationen blir AA tillfälligt placerad på Högelids akut- och utredningsenhet 020108. - - -

Målsättningen med placeringen på Högelid var att bryta den kaotiska situationen som rådde och att AA skulle kunna flytta hem till familjehemmet igen. Tyvärr lyckades inte detta utan familjehemsplaceringen fick avslutas. Detta var mycket olyckligt utifrån AA:s behov, det hade varit önskvärt att familjehemmet orkat finnas kvar för AA. Detta var dock ej möjligt och det var helt och hållet familjehemmets eget beslut. I efterhand kan vi nu fundera kring om IFO skulle ha haft mer ingående kontakt med pappa. Då det var mycket kaotiskt under denna tid och det var mycket svårt att veta vad AA verkligen ville och skulle bli bäst hjälpt av, valde vi att avstå umgänge med pappa till dess att situationen lugnat ner sig. Under hela placeringstiden har erfarenheterna varit att AA mått mycket dåligt av kontakterna med pappa och han har konsekvent nekat till att vilja träffa honom. AA:s bästa har hela tiden varit det som funnits med vid bedömningarna.

Tillsammans med remissvaret ingav nämnden handlingarna i det aktuella ärendet.

DD gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 28 oktober 2004 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

De övergripande reglerna om socialnämndens vårdansvar i LVU-ärenden finns i socialtjänstlagen (2001:453). I 6 kap. 1 § socialtjänstlagen stadgas att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen följer bl.a. att socialnämnden skall lämna vårdnadshavarna till barn som vistas i familjehem och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp de behöver. Nämnden

bör härvid hålla en fortlöpande kontakt med både barnets föräldrar och det hem där barnet får sin fostran. Här kan tilläggas att socialtjänstlagen (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002. Socialtjänstlagen (1980:620) innehöll stadganden som motsvarade de nämnda bestämmelserna i den nu gällande socialtjänstlagen.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var denne skall vistas under vårdtiden. Socialnämnden har enligt 14 § första stycket LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom så långt möjligt tillgodoses.

Socialnämnden skall noga följa den vård som ges barn och ungdomar utanför det egna hemmet. När den unge, som i förevarande fall, har beretts vård med stöd av 2 § LVU skall socialnämnden, enligt 13 § andra stycket LVU, minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. Syftet är att vården inte skall bestå längre än nödvändigt. Övervägandet innebär ingen formell prövning av beslutet utan det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av vården som en omprövning i nämnden skall ske. Omprövning skall vidare alltid ske när vårdnadshavaren eller den unge, om denne har fyllt 15 år, begär det. Socialnämnden skall även på eget initiativ, när det finns skäl till det, pröva om vården kan upphöra.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med LVU-vården får nämnden, enligt 14 § andra stycket LVU, inskränka umgänget mellan barnet och dess föräldrar eller vårdnadshavare. Beslut om umgämbegränsning får överklagas (41 § första stycket 3 LVU).

På motsvarande sätt som beskrivits ovan beträffande vården skall socialnämnden minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om umgämbegränsning fortfarande behövs (14 § tredje stycket LVU). Om den som berörs av beslutet begär det skall en omprövning, dvs. en formell prövning, av den beslutade inskränkningen ske.

Enligt 21 § LVU skall socialnämnden, när vård med stöd av LVU inte längre behövs, besluta att vården skall upphöra. Nämnden skall noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom.

Bedömning

Enligt 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän bör JO inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte föreligger särskilda skäl för det. Socialnämndens handläggning av det här aktuella LVU-ärendet ligger delvis bortom denna tidsgräns. Nämndens handläggning måste dock bedömas utifrån hur ärendet hanterades under hela den tid som AA vårdades enligt LVU. Jag kommer därför att beröra frågor som ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden.

När AA kom till Sverige i augusti 1996 var han tio år. Fram till dess hade han levt i Marocko, först med båda sina föräldrar och från 1991 med sin mor. Efter att ha bott

hos sin far och dennes nya familj i Sverige endast drygt ett halvår blev AA tvångsomhändertagen på grund av förhållandena i faderns och styvmoderns hem. AA vårdades med stöd av LVU under fem år. Under den tiden var han fyra gånger placerad på institution och två gånger i familjehem. Merparten av tiden, cirka tre och ett halvt år, vistades han i ett familjehem i Ruda.

Den 19 juni 2002 förordnade länsrätten att LVU-vården skulle upphöra. AA:s behov bedömdes kunna tillgodoses av fadern som hade förklarat sig villig att ta emot stöd och hjälp från bl.a. socialtjänsten.

Under den tid som AA vårdades med stöd av LVU var kontakten mellan AA och fadern mycket begränsad. Under senare delen av vårdtiden synes vidare förvaltningen i princip inte ha haft någon kontakt med fadern. Förhållandena leder till flera frågor rörande hur nämnden har bedrivit vården rörande AA. Man kan bl.a. fråga sig om nämnden har utformat vården så att AA:s samhörighet med fadern har främjats.

En utgångspunkt för nämndens arbete med barn som placeras utanför det egna hemmet är att barnet skall återförenas med sina föräldrar. För att detta skall vara möjligt fordras att det under vårdtiden har funnits en nära och god kontakt mellan barnet och föräldrarna. En sådan kontakt är som regel också viktig för att barnet skall kunna utvecklas i familjehemmet. Även i de fall där en återförening ter sig omöjlig eller åtminstone avlägsen är det som regel av vikt att förvaltningen på lämpligt sätt verkar för att den unge och föräldern kan upprätthålla eller, åtminstone på sikt, kan erhålla en meningsfull kontakt med varandra.

Under större delen av den tid som AA vårdades med stöd av LVU förklarade han att han inte ville träffa fadern. Med beaktande av AA:s inställning beslutade nämnden den 8 april 1998 med stöd av 14 § LVU att begränsa umgänget mellan AA och fadern till att avse visst helgumgänge. I samband med att AA den 11 juni 1998 lades in på barn- och ungdomspsykiatrisk klinik fattades beslut om totalt umgängesförbud. Totalt, eller näst intill totalt, umgängesförbud rådde sedan fram till den 7 februari 2001, dvs. under mer än två och ett halvt år. Bestämmelsen i 14 § LVU om nämndens möjlighet att besluta om umgängesbegränsningar skall tillämpas restriktivt. Det finns enligt min uppfattning skäl att ifrågasätta nödvändigheten av en så omfattande och långvarig umgängesbegränsning som här har varit fallet. Denna begränsning i kombination med att nämnden inte har arbetat aktivt för att förbättra kontakten mellan AA och fadern har medfört risk för att problemen skulle bli bestående.

Det har givetvis inte gått att bortse från AA:s egen inställning i umgängesfrågan. Det kan ändå med fog ifrågasättas om inte nämnden borde ha agerat med större kraft när det gällde att få till stånd en kontakt mellan AA och fadern. Den tveksamhet jag hyser i den delen föranleder mig att komma in på den övergripande frågan om nämndens kontakt med fadern under den tid som AA vårdades i familjehem. Utredningen ger vid handen att nämnden hade en regelbunden kontakt

med fadern endast under den första delen av vårdtiden, cirka ett och ett halvt år. Under den resterande delen av den fem år långa vårdtiden har nämnden haft kontakt med fadern i mycket liten utsträckning.

Det är svårt att utifrån remissvaret få en bild av nämndens kontakter med fadern. Även efter en genomgång av aktmaterialet i ärendet kvarstår frågetecken kring kontakterna med fadern och hur nämnden har sett på sitt ansvar i denna del. Det kan naturligtvis finnas fall då förhållandet mellan vårdnadshavare och nämnden är sådant att det kan vara förenat med svårigheter att nå konstruktiva resultat i arbetet med att ge den unge god vård. I nämndens uppgifter enligt socialtjänstlagen och LVU ligger emellertid en skyldighet att låta vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor rörande vården av den unge. Vägrar vårdnadshavarna att medverka i arbetet kring vården eller är i övrigt förhållandena mellan myndigheten och den unges vårdnadshavare ansträngt kan visserligen möjligheterna att samråda på ett fruktbart sätt vara begränsade. Enligt min mening bör dock nämndens handläggare aldrig underlåta t.ex. att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. Vårdnadshavarna skall även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden. Nämnden måste således se till att handläggaren av ärendet vid nämndens förvaltning verkar för att någon form av kontakt med vårdnadshavarna upprätthålls.

Nämnden synes hävda att den uteblivna kontakten har – i vart fall under en stor del av vårdtiden – berott på att den inte har känt till faderns nya adress. Emellertid har nämnden inte kunnat slå sig till ro med att den saknat kännedom om adressen. I en sådan situation måste det anses ankomma på nämnden att försöka ta reda på uppgiften. Såvitt framkommit har några sådana ansträngningar inte gjorts. Att, som här har varit fallet, under mycket långa perioder underlåta att ta direktkontakt med fadern anser jag vara ett felaktigt sätt att arbeta på och det torde strida mot den lagstiftning som redogjorts för ovan. Jag vill i sammanhanget understryka att den information som nämnden kan få genom en egen kontakt med vårdnadshavaren kan vara av betydelse vid bedömning av om LVU-vården skall bestå. I likhet med vad länsrätten har anfört i domen den 19 juni 2002, genom vilken förordnades att LVU-vården skulle upphöra, måste jag konstatera att nämnden inte har gjort någon uppföljning av faderns förhållanden samt att nämnden inte heller har bistått med insatser för att hjälpa och stödja fadern i syfte att göra honom till en bättre fostrare.

Sammanfattningsvis anser jag, även med beaktande av ärendets komplexa natur, att nämnden allvarligt har åsidosatt sina åligganden när det gäller att upprätthålla kontakten med fadern. Detta kan ha bidragit till att det inte har skapats förutsättningar för en tillfredsställande relation mellan AA och fadern under den tid som AA vårdades enligt LVU. Vidare kan det – med hänsyn till den bristfälliga kontakten med fadern – ifrågasättas om nämnden, när den har övervägt vården, har haft ett tillräckligt underlag för att bedöma om det har funnits förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU.

I anmälan har även tagits upp frågor rörande nämndens hantering av två överklagandeskrivelser. Vad som har kommit fram i den delen ger mig anledning att anföra följande.

I förvaltningslagen finns inte någon bestämmelse om den tid inom vilken beslutsmyndigheten skall överlämna handlingarna i ett överklagat ärende till den myndighet som skall pröva överklagandet. Det ligger i sakens natur att överlämnandet – när sådant skall ske – skall ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

De aktuella överklagandena inkom till förvaltningen den 15 april respektive den 3 maj 2002. Överklagandena vidarebefordrades till länsrätten den 21 maj 2002, dvs. efter cirka fem respektive nästan tre veckor. Denna handläggningstid har varit för lång. Nämnden förtjänar således kritik även i detta avseende.