

Justitieombudsmannen
Lilian Wiklund**Anmälan mot socialtjänsten i Mullsjö kommun angående
handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda
bestämmelser om vård av unga, LVU; fråga bl.a. om dröjsmål med att
fatta beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning**

Beslutet i korthet: En skolsköterska gjorde en anmälan till socialtjänsten i Mullsjö kommun angående en 14-årig flicka som hade uppgett sig bli slagen av sina föräldrar. Socialnämnden kritiseras för att det dröjde nästan två månader innan nämnden formellt beslutade att inleda en s.k. barnavårdsutredning med anledning av anmälan. Orsaken till dröjsmålet – att man inte ville att flickans föräldrar skulle få vetskap om hennes kontakt med socialtjänsten – är inte godtagbar. Nämnden kritiseras även för att man i sitt beslut om placering av flickan på ett s.k. skyddat boende inte angav var hon skulle vistas och också avstod från att ta reda på var hon faktiskt vistades.

I beslutet görs vidare vissa uttalanden rörande möjligheten för socialtjänsten att kräva att vårdnadshavarna talar svenska vid umgänge med ett omhändertaget barn samt rörande användningen av tolk under barnavårdsutredningen.

Bakgrund

Den 16 november 2009 kom det in en skriftlig anmälan till socialtjänsten i Mullsjö kommun från en skolsköterska angående en 14-årig flicka, AA. Enligt anmälan hade AA uppgett till skolsköterskan att hon blev slagen av sina föräldrar. Efter att anmälan kommit in till socialtjänsten hade socialtjänsten tre samtal med AA mellan den 18 november 2009 och den 8 januari 2010 och ett samtal med skolsköterskan den 14 december 2009. Vidare tog man upp ärendet (anonymt) i den s.k. ”Länsgruppen, övergrepp mot barn” den 26 november 2009.

Den 8 januari 2010 fattades beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning angående AA och den 14 januari 2010 fattades beslut om omedelbart omhändertagande av henne enligt 6 § LVU. Samma dag placerades hon på ett s.k. skyddat boende.

Efter att AA:s vårdnadshavare, BB och CC, någon vecka senare samtyckte till placeringen av dottern upphävdes omhändertagandet. AA var därefter placerad utanför hemmet på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, fram till den 15 mars 2010 då BB och CC återtog samtycket. Ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 15 mars 2010.

Förvaltningsrätten i Jönköping biföll den 27 april 2010 socialtjänstens ansökan om vård av AA med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Någon polisanmälan angående misstankarna om misshandel gjordes aldrig av socialtjänsten.

Anmälan

BB och CC framförde i anmälningar, som kom in till JO under mars och april 2010, klagomål mot socialtjänsten angående handläggningen av ärendet om omhändertagande av dottern AA.

Utredning

Handlingar togs in från socialtjänsten och från Förvaltningsrätten i Jönköping. Vidare inhämtades upplysningar vid telefonsamtal med en handläggare inom socialtjänsten.

Kommunstyrelsen, som vid den aktuella tiden ansvarade för socialtjänsten i kommunen, anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över handläggningstiden och handläggningen i övrigt i ärendet. I remissen ställdes vissa frågor, vilka framgår av remissvaret som återges nedan. Kommunstyrelsens omvårdnadsutskott överlämnade ett remissvar i vilket anfördes följande.

Kommunstyrelsen finner att den genom att svara på ställda frågor samt hänvisa till utredningar/journalanteckningar som tidigare skickats till JO, fullgjort begäran om utredning.

I det följande anges kommunstyrelsens svar i direkt anslutning till de av JO ställda frågorna.

Fråga

Har socialtjänsten vid ett möte med föräldrarna använt en tolk som är bekant till familjen?

Svar

Vid bokningen av tolk frågade Tolkförmedlingen i Jönköping efter klientens efternamn. Detta är rutin hos förmedlingen för att undvika att tolk som känner klienten bokas. Handläggaren uppgav då klientens efternamn. Förmedlingen återkom därefter till handläggaren och meddelade att en tolk bokats som inte känner familjen. Dessa åtgärder bedömdes som tillräckliga i syfte att uppfylla de krav som åligger socialtjänsten vid bokning av tolk.

Fråga

Har socialtjänsten ställt krav på att föräldrarna och dottern inte ska använda sitt modersmål utan prata svenska med varandra vid eventuella möten?

Svar

Ja, det ingår i vårdplanen att samtalen skall ske på svenska eller att tolk skall användas, så att handläggare/behandlingspersonal hör vad som sägs mellan dotter och föräldrarna. Det är av vikt att så sker, eftersom dottern uppgett att det förekommit hot och kränkande tillmälen.

Fråga

En anmälan angående dottern kom in från en skolsköterska till socialtjänsten den 16 november 2009. Flickans situation bedömdes vara allvarlig. Varför fattades beslut om att inleda utredning först den 8 januari 2010?

Svar

Socialtjänsten bedömde vid tillfället anmälan om AA:s hemsituation som allvarlig. Man gjorde också bedömningen att det utöver fysisk bestraffning också kunde finnas inslag av hedersrelaterad problematik i hemmet. Socialtjänsten ansåg därför att man behövde vidta en del åtgärder, innan föräldrarna underrättades.

”Länsgruppen för övergrepp i Jönköpings län” konsulterades. Denna grupp har erfarenhet av handläggning av ärenden gällande fysiska och psykiska övergrepp. Gruppens medlemmar bedömde AA:s situation som allvarlig. Länsgruppen kom fram till att man inte heller kunde utesluta att AA kunde vara föremål för hedersrelaterat våld.

Ytterligare experter inom området ”Hedersrelaterat våld” konsulterades, bl.a. en handläggare på Socialstyrelsen region sydväst.

Med utgångspunkt från dessa konsultationer genomförde handläggarna sedan flera förtydligande samtal med AA. De genomfördes med syftet att skapa underlag för bedömningen om hur allvarlig hennes hemsituation var samt om hon behövde skydd och i så fall vilket skydd hon behövde. Ett inplanerat samtal fick ställas in därför att AA blev sjuk. Detta fördröjde processen något.

Efter samtalen med AA bedömde socialtjänsten att man inte kunde utesluta att AA kunde befinna sig i en familj där det kan förekomma hedersrelaterat våld. Hemsituationen bedömdes som allvarlig.

Man gjorde också bedömningen att det var av stor vikt att AA inte träffade sina föräldrar efter det att de underrättats om vad hon berättat för socialtjänsten. Det ansågs kunna föreligga än större risk för fysisk och psykisk bestraffning från föräldrarna efter den underrättelsen.

Det fanns ett inplanerat datum då socialtjänsten hade tänkt underrätta föräldrarna, men detta ställdes in eftersom det kommit fram att AA denna dag skulle läggas in på sjukhus för operation av halsmandlarna.

Det bedömdes inte som lämpligt att underrätta föräldrarna så länge AA befann sig i hemmet. Socialtjänsten väntade därför tills skolan började igen efter jullovet, så att hon kunde garanteras skydd vid underrättandet.

Fråga

Efter att dottern omhändertagits enligt 6 § LVU, fattades beslut enligt 11 § LVU om att placera henne ”på skyddsboendet Gryning Vård AB”. Borde det av beslutet ha framgått var hon skulle vistas?

Svar

Svaret är nej. Flickan placerades just på ett skyddsboende, eftersom det fanns misstanke om att våldet hon beskrev, kunde vara hedersrelaterat. Under utredningstiden har boendet haft som uppdrag att göra en skyddsbedömning utifrån flickans situation.

Fråga

Känner socialtjänsten till var flickan placerades?

Svar

Svaret är nej. Det förekommer ingen rutinmässig information till socialtjänsten om var skyddsboendet har för adress. Men på förfrågan från socialtjänsten lämnas alltid adressen. Socialtjänsten gjorde här valet att inte fråga om adressen, eftersom det förhållningssättet är förankrat hos Länsstyrelsen i Västra Götaland, som också är den myndighet som regelbundet besökte verksamheten.

[---]

Vissa ytterligare handlingar och upplysningar inhämtades från socialtjänsten.

BB och CC kommenterade remissvaret och gav in kompletterande klagomål och handlingar.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s granskning främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Huruvida det fanns skäl att omhänderta AA enligt LVU är således en fråga som jag inte uttalar mig om.

Beträffande vad som framkommit om den formella handläggningen begränsar jag mina uttalanden till följande.

Dröjsmål med att fatta beslut om att inleda en utredning

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket SoL). När det gäller utredningar av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd kompletteras bestämmelsen av 11 kap. 2 § SoL. Den som berörs av en sådan s.k. barnavårdsutredning ska enligt paragrafens tredje stycke underrättas om att en utredning inleds.

Med en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende. Om nämnden anser att en anmälan inte bör föranleda ett ärende bör inte heller några utredningsåtgärder vidtas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 312).

Huruvida det i det enskilda fallet finns anledning att inleda en utredning får avgöras efter en bedömning från fall till fall. Denna s.k. förhandsbedömning måste i första hand grundas på innehållet i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om de personer som berörs av anmälan. Någon absolut tidsgräns för hur länge en förhandsbedömning får pågå kan inte uppställas. Det ligger i sakens natur att bedömningen av om en utredning ska inledas eller inte kan och bör ske skyndsamt.

Socialtjänsten fick i det aktuella fallet kännedom om AA:s situation den 16 november 2009. Trots att hon uppgav sig ha varit utsatt för misshandel av båda

sina föräldrar dröjde det nästan två månader innan en utredning formellt inleddes. Under tiden hade socialtjänsten flera samtal med flickan.

Såvitt jag har förstått var samtalen med AA inte begränsade till att inhämta mer allmänna uppgifter från flickan inom ramen för förhandsbedömningen eller informera henne om socialtjänstens verksamhet. Samtalen synes ha varit ett led i en faktisk utredning av om socialtjänsten skulle vidta stöd- och hjälpåtgärder. Socialtjänsten borde därför långt tidigare än vad som blev fallet ha beslutat om att inleda en utredning. I detta sammanhang kan nämnas att socialtjänsten även inhämtade kompletterande uppgifter från skolsköterskan. Även den kontakten synes ha varit sådan att den borde ha vidtagits först efter att nämnden hade beslutat om att inleda utredning.

När en utredning har inletts ska bl.a. berörda vårdnadshavare underrättas om att så har skett. Bestämmelsen om nämndens upplysningsskyldighet har kommit till för att det inte ska råda något tvivel om att en utredning pågår. Familjen ska därför alltid informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande (prop. 1996/97:124 s. 110). Det har ansetts otillfredsställande att utredningsarbete skulle kunna bedrivas ”bakom ryggen” på de berörda (a. prop. s. 109). Det har inte i lagen föreskrivits inom vilken tid en sådan underrättelse måste ske. Underrättelsen ska i normalfallet ske utan onödigt dröjsmål. Det kan visserligen finnas fall då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har påbörjats. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning och det måste finnas goda skäl till varför så sker (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/00 s. 243).

Orsaken till att socialtjänsten i detta fall underlät att inleda en utredning var att socialtjänsten inte ville att AA:s föräldrar skulle få vetskap om hennes kontakt med socialtjänsten. Att socialtjänsten således underlät att fatta ett beslut om att inleda en utredning för att kringgå bestämmelsen i 11 kap. 2 § tredje stycket SoL om skyldighet att informera vårdnadshavarna om utredningen är givetvis inte godtagbart.

Placeringen i ett för socialnämnden okänt boende

Av 11 § första stycket LVU framgår att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden.

Det följer således direkt av lagrummets ordalydelse att det av ett beslut om var den unge ska placeras måste framgå var han eller hon ska vistas under vårdtiden, vilket i praktiken innebär att det ifrågasvarande jourhemmet eller familjehemmet ska anges i beslutet (se även JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 261).

Beslutet att placera AA ”på skyddsboendet Gryning Vård AB” innebar i praktiken att nämnden överlämnade åt bolaget att fatta beslut om var AA skulle vistas. Som framgår av vad jag ovan anfört är det inte korrekt.

Jag ser också allvarligt på att nämnden i detta fall har avstått från att ta reda på var flickan faktiskt vistades. Jag har svårt att se att socialnämnden under de omständigheterna har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter att följa vården av det placerade barnet (jfr 11 § fjärde och femte styckena LVU). Att placeringen som i detta fall periodvis skedde frivilligt och att vårdnadshavarna då gick med på att den faktiska vistelseadressen var okänd förändrar inte den saken.

Krav på att tala svenska vid umgänge

Såvitt framkommit har det i detta fall under den för granskningen aktuella tiden inte fattats några beslut enligt 14 § LVU om umgängesbegränsning. Av bl.a. socialtjänstens journalanteckningar framgår emellertid att frågan om hur umgänge skulle ske var uppe till diskussion. Vidare har det upprättats åtminstone två vårdplaner där frågan om umgänge mellan AA och föräldrarna tagits upp. I en vårdplan som BB och CC undertecknade den 14 mars 2010 – och alltså inte samtyckte till – anförs om umgänge bl.a. följande.

Till en början bör umgänget [...] ske på institutionen tillsammans med personal, samtalet skall ske på svenska och umgänget skall också begränsas i tid.

I en vårdplan som socialtjänstens handläggare undertecknat den 12 maj 2010 anges i stället att samtalet ska ske på svenska ”om föräldrarna inte önskar att tolk bokas”.

Om socialtjänsten finner skäl att övervaka umgänge som sker mellan ett barn som är omhändertaget enligt LVU och dess föräldrar bör personalen ha möjlighet att förstå vad som sägs. Om det inte klart framgår att det är naturligt för barnet och dess anhöriga att tala svenska med varandra, och det inte heller finns någon kontaktperson eller annan personal som förstår familjens språk som kan medverka vid umgänget, är det enligt min mening mest naturligt att en tolk anlitas för att tolka det som sägs åt den som övervakar umgänget.

För det fall socialtjänsten ensidigt förordnar att vårdnadshavarna till ett barn som vårdas med stöd av LVU ska tala svenska vid umgänget med barnet utgör förordnandet en sådan reglering av umgänget som ska komma till uttryck i ett överklagbart beslut enligt 14 § LVU.

Det har inte framkommit i vilken utsträckning umgänge mellan AA och föräldrarna skedde under de villkor som nämnts ovan eller om någon av parterna vid något tillfälle avstod från umgänge därför att de uppställda villkoren inte godtogs. Jag anser inte att utredningen ger mig underlag för att bedöma om det under den aktuella tiden skulle ha funnits skäl att fatta beslut enligt 14 § LVU i frågan om att tala svenska vid umgänget. Det framgår emellertid att socialtjänsten senare gav föräldrarna den valmöjligheten att tolk i stället kunde förordnas. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

Användande av en tolk som var bekant till familjen

BB och CC har i sin anmälan till JO anfört att socialtjänsten vid det första mötet med dem, den 14 januari 2010, hade anlitat en tolk som var bekant med dem och ”tvingat” denne att tolka. Förutom vad som framgår av remissvaret har bl.a.

följande framkommit om händelsen. I ett brevsvar till BB och CC har förvaltningen anfört bl.a. följande.

Påståendet att [socialförvaltningen] skulle ha tvingat tolken att tolka är fel. [Två tjänstemän vid förvaltningen] uppfattade att både tolken och BB, efter en del diskussioner, gav sitt muntliga medgivande till att tolkningen kunde ske trots att de kände varandra. Något tvång var det inte frågan om. [Socialförvaltningen] vädjade dock till båda parter om att tolkningen skulle kunna ske eftersom det var nödvändigt att föräldrarna skulle bli underrättade. Det som avgjorde att det blev en tolkning var att tolken intygade att hon hade tystnadsplikt.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223), FL, bör en myndighet, när den har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, vid behov anlita tolk. Några för tolkar direkt tillämpliga jävsbestämmelser eller dylikt finns inte i förvaltningslagen. Som jämförelse kan nämnas att det i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, finns en bestämmelse om att ”den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet” inte får anlitas som tolk (50 § tredje stycket, FPL).

Tolkar står inte under JO:s tillsyn. Jag känner inte heller till om den aktuella tolken var auktoriserad. Jag vill emellertid i sammanhanget nämna att det finns bestämmelser om bl.a. jävssituationer som auktoriserade tolkar har att förhålla sig till. I förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare föreskrivs således att auktoriserade tolkar ska avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet (9 § andra stycket). Kammarkollegiet har med stöd av förordningen utfärdat tolkföreskrifter (KAMFS 2004:1) vari anges bl.a. att en auktoriserad tolk, innan han åtar sig eller fullföljer ett uppdrag, noggrant ska överväga om han är lämplig att utföra uppdraget (13 §). Kammarkollegiet har vidare i en vägledning för auktoriserade tolkar, God tolksed (reviderad i december 2010), lämnat vissa rekommendationer. Under rubriken Jävsgrunder anförs bl.a. följande.

För att tolken ska ha parternas förtroende är det viktigt att hon är och uppfattas som opartisk. Det finns många situationer då en tolks opartiskhet kan ifrågasättas. Exempel på sådana situationer är om:

- Ärendet angår tolken eller en nära släkting.
- Tolken genom skuldsättning eller av annan anledning är ekonomiskt beroende av någon av parterna.
- Det i övrigt finns någon särskild omständighet som kan rubba förtroendet för tolkens opartiskhet.

Om jäv föreligger ska tolken avstå från uppdraget. Om hon är osäker om jäv föreligger bör hon meddela parterna detta och komma överens med dem om hur situationen ska bedömas. Detta gäller även när tolkningen redan påbörjats.

I den situation jag nu har att bedöma förefaller det inte i första hand ha varit fråga om att tolkens tillförlitlighet, dvs. förmåga att utföra sin uppgift, kunde ifrågasättas. Det som skulle kunna tala för att det i detta fall var olämpligt att den aktuella tolken anlätades var snarast att det kunde ifrågasättas om BB och CC kunde förväntas tala fritt om sin familjesituation inför en person som de kände.

Vad gäller bokningen av tolken instämmer jag i den uppfattning som kommer till uttryck i remissvaret, nämligen att förvaltningen inte kan göra mycket mer än att uppge partens namn till tolken (alternativt tolkförmedlingen) och förlita sig på att tolken med ledning av detta upptäcker om det är olämpligt att åta sig uppdraget.

Det är självfallet principiellt sett inte lämpligt att i ett LVU-ärende använda sig av en tolk som på något sätt är bekant med familjen. När en situation som den i det nu aktuella fallet uppstår, dvs. att det först vid själva tolkningssituationen visar sig att bekantskap föreligger, måste myndigheten utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bedöma vad som är lämpligast att göra. Det får i detta fall vägas in att det var fråga om att socialtjänsten skulle informera om att man hade beslutat om ett omedelbart omhändertagande, ett beslut som till sin natur är akut och alltså inte kan skjutas upp.

Vad som har framkommit i ärendet i denna del ger mig inte underlag för att rikta någon kritik mot socialförvaltningen för att den aktuella tolken användes.

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.