

Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun för att nämnden inte skyndsamt verkställde en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd

Beslutet i korthet: Tingsrätten beslutade att ett barn skulle ha rätt till umgänge med sin mor i närvaro av umgängesstöd. I domen uttalade tingsrätten att ett umgänge vid kommunens umgängesverksamhet Umgåsen inte uppfyllde barnets behov av stöd och inte heller tillgodosåg syftet att låta barnet bekanta sig med sin mors hemmiljö. Arbetsmarknads- och socialnämnden meddelade föräldrarna att domen inte gick att verkställa i fråga om umgängesstöd och angav att umgänget kunde ske vid Umgåsen. När en domstol har beslutat om umgänge med umgängesstöd är nämnden skyldig att utse en viss person att medverka vid umgänget (6 kap. 15 c § föräldrabalken). Nämndens uppgift efter domstolens beslut är av rent verkställande karaktär. Såvitt JO erfarit är det vanligt att en socialnämnd verkställer ett beslut om umgängesstöd genom att tillhandahålla en lokal där det finns personal som kan vara stöd till barnet och föräldern under umgänget. JO uttalar i beslutet att det sättet att verkställa ett beslut om umgängesstöd inte alltid står i överensstämmelse med vad domstolen har förordnat och att det inte finns stöd för att nämnden regelmässigt förlägger allt umgänge med umgängesstöd till en viss lokal. I det aktuella fallet hade tingsrätten klargjort att ett umgänge på Umgåsen inte var lämpligt. Enligt JO skulle nämnden mot den bakgrunden inte ha fört fram Umgåsen som alternativ utan i stället ha utsett en person att medverka vid umgänget. JO konstaterar att nämndens underlåtenhet att verkställa beslutet om umgängesstöd i praktiken ledde till att barnet under åtta månader gick miste om det umgänge med sin mor som hon hade rätt till enligt tingsrättens dom. JO kritiserar nämnden för den bristande handläggningen.

Bakgrund

AA och BB har tillsammans en dotter CC, som är född 2010. I april 2016 väckte BB talan vid Malmö tingsrätt och yrkade bl.a. att CC skulle ha rätt till visst umgänge med henne.

Tingsrätten gav Familjerättsbyrån i Malmö kommun i uppdrag att genomföra en vårdnads- och umgängesutredning gällande CC. I utredningen som gavs in till tingsrätten i februari 2017 föreslog utredaren bl.a. att CC skulle ha rätt till visst umgänge med BB i hennes bostad, i närvaro av en kontaktperson.

Tingsrätten kontaktade stadsområdesförvaltningen Innerstaden i Malmö kommun för att höra om umgänge kunde ske i enlighet med utredarens förslag.

Den 27 mars 2017 gjordes följande anteckning i domstolens dagboksblad:

Tfn från DD, handläggare Stadsområdet Innerstaden: DD informerar UT om att hon diskuterat frågan om umgänget med sin chef EE och att man på Stadsområdet har kommit fram till att ett umgänge i den formen som är föreslaget i utredningen inte kommer att beviljas av Stadsområdet. Behöver en kontaktperson närvara under umgänget hänvisas parterna till Umgåsen.

Anmälan

I en anmälan klagade AA på stadsområdesförvaltningen Innerstaden (numera arbetsmarknads- och socialförvaltningen) i Malmö kommun. Han ifrågasatte förvaltningens besked till tingsrätten om att umgänge i närvaro av kontaktperson inte skulle beviljas.

Utredning

JO hämtade in dagboksbladet i tingsrättens mål. Därefter begärde JO att förvaltningen skulle lämna skriftliga upplysningar över det som AA hade uppgett i sin anmälan.

Förvaltningen anförde i ett remissvar bl.a. följande:

AA har framfört klagomål på hur ASF Innerstaden handlagt frågan om hur umgänge mellan modern, BB, och dottern [...], kan verkställas. I utredning avseende vårdnad och umgänge, genomförd av familjerättssektionen i ASF Innerstaden, har föreslagits att umgänge mellan [dottern] och hennes moder initialt bör ske i närvaro av kontaktperson i moderns hem.

Tingsrätten har, efter önskemål från modern, kontaktat ASF Innerstaden för att utreda om ett sådant beslut är verkställbart. Handläggare [...] har, i samråd med sektionschef EE, informerat Tingsrätten enligt nedan.

I Malmö Stad har man inrättat en sektion som arbetar enbart med umgängesärenden av olika slag. Här finns socionomer med kunskap och erfarenhet av umgängesfrågor, de svårigheter som kan uppstå i relationen mellan barnet och umgängesföräldern, kunskap om hur man bör vägleda umgängesföräldern och mandat att intervensera om situationen bedöms skadlig för barnet.

Bedömning har gjorts att det inte är förenligt med barnets bästa att tillsätta lekmän som kontaktpersoner i dessa ärenden. En sådan kontaktperson har inte adekvat utbildning, varför personen inte har mandat att ingripa och vägleda föräldern i umgängessituationen. Det bedöms även finnas risk att det uppstår lojalitetsband mellan kontaktpersonen och umgängesföräldern, som kan vara till men för barnet.

AA kom in med flera skrivelser till JO. Han bifogade tingsrättens dom från den 3 juli 2017. Av domen framgick att tingsrätten hade förordnat att CC skulle ha rätt till visst umgänge med BB och att umgänget under en ettårsperiod skulle ske i närvaro av umgängesstöd utsett av Malmö kommun. Tingsrättens beslut gällde omedelbart. AA anförde i en av skrivelserna bl.a. att förvaltningen hade meddelat att domen inte skulle verkställas i fråga om umgängestöd.

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över det AA hade uppgett i sin anmälan och övriga skrivelser.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Fadern, AA, har framfört klagomål på hur Arbetsmarknads- och Socialförvaltning, Socialtjänst Innerstaden har handlagt frågan om hur umgänge mellan modern, BB, och dotter [...], kan verkställas.

Fadern har i bilaga 2, daterad 170427, ställt sig frågande till huruvida stadsdelsförvaltning Innerstaden (numera Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, socialtjänst Innerstaden) kan ta sig sådan makt att till Tingsrätten uttala sig och diktera domslut innan en förhandling ägt rum.

Socialtjänst Innerstaden har yttrat sig till Tingsrätten inför en tingsrättsförhandling kring möjligheterna att verkställa ett umgänge med kontaktperson i en förälders hem. I yttrandet framgår att ett sådant uppdrag är svårt att verkställa. Detta då kontaktpersoner är lekmän, oftast utan adekvat utbildning och då uppdraget sker i förälders hem kan säkerheten för kontaktpersonen inte säkerställas. Därför förordar socialtjänsten umgänge på Umgåsen, en verksamhet med personal som är specialiserad på umgängesärenden och där föräldrar och barn kan träffas under trygga förhållanden.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, socialtjänst Innerstaden vidgår att fadern och faderns offentliga biträde efter tingsrättsdom informerats om att domen inte går att verkställa och Umgåsen har erbjudits som alternativ.

Efter översyn i ärendet ändrar förvaltningen sitt ställningstagande. Socialtjänst Innerstaden kommer att utreda och tillsätta en kontaktperson men vidhåller som ovan svårigheterna med att rekrytera och att kunna upprätta trygga anställningsförhållanden för kontaktpersonen. En kontaktperson har inte större möjligheter än personal på Umgåsen att ingripa vid ett bortförande eller annan hotfull situation.

I avvaktan på att en lämplig kontaktperson kan utses erbjuds Umgåsen.

AA kommenterade remissvaret den 28 februari 2018 och uppgav bl.a. att förvaltningen nu hade meddelat att den hade hittat en person som kunde närvara vid umgänget.

JO hämtade in vissa ytterligare handlingar i tingsrättens mål, bl.a. nämndens yttrande till tingsrätten den 27 juni 2017 om umgängesstöd.

Rättslig reglering m.m.

Ett barn ska ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med (6 kap. 15 § föräldrabalken, FB). Den föräldern kan väcka talan i domstol om umgänge (6 kap. 15 a § FB). Domstolen beslutar då i fråga om umgänge mellan barnet och föräldern. Ett beslut om umgänge kan vara mer eller mindre detaljerat. Domstolen kan t.ex. bestämma att umgänget ska ske på en viss plats.

När domstolen beslutar om umgänge får den, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget, s.k. umgängesstöd (6 kap. 15 c § FB). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten hämta in ett yttrande från socialnämnden.

I ett sådant yttrande ska nämnden ange sin inställning till om umgänge med umgängesstöd är praktiskt genomförbart. Nämnden ska inte yttra sig över om ett umgänge med umgängesstöd är lämpligt (prop. 2009/10:192 s. 30). Utgångspunkten bör vara att socialnämnden kan och ska svara för att genomföra ett beslut om umgängesstöd i en realistisk omfattning. Att en domstol låter bli att förordna om umgängesstöd för att socialnämnden angett att den inte kan verkställa beslutet förutsätts vara en undantagssituation (se a. prop. s. 13). En domstol är inte bunden av nämndens besked om vilka förutsättningar som finns att tillgodose behovet av umgängesstöd (se a. prop. s. 30).

Genom regleringen i FB har lagstiftaren skapat en tydlig ansvarsfördelning, dvs. domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd och socialnämnden verkställer domstolens beslut. Socialnämnden är alltså skyldig att efter rättsens beslut om umgängesstöd utse *en viss person* att medverka vid umgänget. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd från nämndens sida (se a. prop. s. 14).

Det finns inga bestämmelser som reglerar utformningen av det uppdrag som umgängesstödet får av nämnden. Lagstiftaren uttalade att det är mest naturligt att detta styrs av domstolens beslut och uppdrags- eller anställningsavtal samt att frågorna hanteras av Socialstyrelsen genom allmänna råd (a. prop. s. 14).

Av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (HSLF-FS 2017:51) framgår att nämnden bör formulera uppdraget att vara umgängesstöd tydligt och detaljerat i ett skriftligt dokument. Av dokumentet bör det bl.a. framgå vad syftet med umgängesstödet är och vilka dagar och vid vilka tidpunkter den personen som är utsedd att vara umgängesstöd ska medverka.

Ett beslut om umgängesstöd ska inte förväxlas med ett beslut om insats i form av kontaktperson.

Socialnämnden får på begäran eller efter samtycke från den enskilde utse en särskild person (kontaktperson) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter (3 kap. 6 b § SoL). En kontaktperson kan t.ex. bistå vid umgänge mellan barn och förälder. För ett barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det.

Kontaktperson är alltså en frivillig insats som förutsätter föräldrarnas samtycke, medan en domstol kan besluta om umgängesstöd oavsett föräldrarnas inställning.

Bedömning

Under perioden april 2016–juli 2017 pågick ett mål mellan AA och BB om bl.a. CC:s rätt till umgänge med BB vid Malmö tingsrätt. Tingsrätten hämtade inom ramen för målet in ett yttrande från nämnden om umgängesstöd.

Nämnden anförde i yttrandet bl.a. följande:

Socialtjänsten Innerstaden kan inte bevilja bistånd i form av kontaktperson som närvarar vid umgänge hemma hos en förälder utifrån arbetsmiljö. En kontaktperson som närvarar vid umgänge är en lekman och bedömningen är att en sådan anställning inte kan ske i ena förälderns hem då kontaktpersonens säkerhet inte kan garanteras där.

Generellt är det svårt att finna lekmän som tar på sig denna typ av uppdrag och därmed svårt att få till stånd ett sådant umgänge inom rimlig tid. Bedömningen är att övervakat umgänge bäst kan ske på Umgåsen.

Umgåsen är en umgängesverksamhet som bedrivs av Malmö kommun. Verksamheten är öppen under vissa bestämda tider varje vecka. I Umgåsens lokaler finns det plats för fem barn och deras föräldrar. Under umgängestiderna finns två socialsekreterare närvarande för att vid behov ge hjälp och stöd.

Tingsrätten beslutade i en dom den 3 juli 2017 att CC skulle ha rätt till umgänge med BB varannan lördag och söndag, ojämn veckor kl. 11.00–14.00. Domstolen förordnade också att umgänget under en period om ett år skulle ske i närvaro av umgängesstöd utsett av kommunen. I domen uttalade tingsrätten att ett umgänge på Umgåsen inte uppfyllde CC:s behov av stöd och inte heller tillgodosåg syftet att låta henne bekanta sig med sin mors hemmiljö. Domstolen påpekade också att bestämmelsen om umgängesstöd inte har som utgångspunkt att allt umgängesstöd ska ske i kommunens lokaler med kommunens personal.

Efter tingsrättens dom meddelade nämnden AA att domen inte gick att verkställa i fråga om umgängesstöd, utan angav att umgänget kunde ske vid Umgåsen.

Fråga är nu bl.a. om nämnden kunde verkställa tingsrättens beslut om umgängesstöd genom att använda sig av Umgåsen.

Nämnden har i sitt remissvar den 27 oktober 2017 uppgett att den ändrat sitt ställningstagande och att den efter utredning av behovet kommer att tillsätta en kontaktperson. Jag utgår från att nämnden med kontaktperson menar umgängesstöd. I en skrivelse till JO i februari 2018 anförde AA att förvaltningen hade hittat en person som kunde åta sig uppdraget att medverka vid umgänget. Det återstod då endast fem månader av tingsrättens ettåriga förordnande om umgängesstöd.

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om en socialnämnds skyldighet att utan dröjsmål verkställa beslut om umgängesstöd (se bl.a. JO:s beslut den 17 maj 2018 i ärende med dnr 3428-2016 och JO:s beslut den 21 juni 2018 i ärende med dnr 4036-2017). Det är av grundläggande betydelse att det som en domstol har bestämt följs av den myndighet som ska verkställa beslutet.

Såvitt jag har erfarit är det vanligt att en socialnämnd verkställer ett beslut om umgängesstöd genom att tillhandahålla en lokal där det finns personal som kan vara stöd till barnet och föräldern under umgänget. Det sättet att verkställa ett beslut om umgängesstöd står dock inte alltid i överensstämmelse med det som

domstolen har förordnat. Det kan naturligtvis finnas situationer när det är lämpligt att umgänge äger rum i en umgänget lokal som kommunen tillhandahåller, men det finns inte stöd för att nämnden regelmässigt förlägger allt umgänge med umgängetstöd till en sådan lokal. I det aktuella fallet hade tingsrätten klargjort att ett umgänge på Umgåsen inte var lämpligt. Nämnden skulle mot den bakgrunden inte ha fört fram Umgåsen som alternativ, utan i stället ha utsett en person att medverka vid umgänget mellan BB och CC.

En konsekvens av nämndens handlande blev att nämnden först åtta månader efter domen, och efter att JO hade inlett en utredning i saken, utsåg en person att medverka vid umgänget. Nämndens underlåtenhet att verkställa beslutet om umgängetstöd ledde i praktiken till att CC under den perioden gick miste om det umgänge med sin mor som hon hade rätt till enligt tingsrättens dom. Jag ser allvarligt på det inträffade och nämnden ska kritiseras för den bristande handläggningen.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.