

## Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun för en skrivelse som upprättades på begäran av en förälder i en pågående vårdnadstvist

---

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.H. på socialtjänsten i Tyresö kommun. Han uppgav bl.a. att socialtjänsten hade utfärdat ett partiskt intyg till hans dotters mamma, L, under en pågående vårdnadstvist och att intyget hade använts i tvisten. Till anmälan fogade M.H. en skrivelse från socialtjänsten som var ställd "Till den det berör". Skrivelsen hade följande lydelse:

#### Kontakt med Relationsvårdsteamet

L. ... har sedan 2011 under perioder haft kontakt med Relationsvårdsteamet utifrån våld i nära relation. Detta utifrån uppgifter lämnade av L. Hon uppger att den person som utsatt henne för våldet är hennes yngsta dotters pappa.

Relationsvårdsteamet i Tyresös definition av våld är en bredare definition av våld, "Våld är varje handling som genom att den skrämmer, smärftar, skadar eller kränker, försöker påverka andra till att göra sådant de inte vill eller att sluta göra det de vill" (Stiftelsen Alternativ til vold – Per Isdal 2001).

Våldet kan vara fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt, materiellt, latent och/eller försummelse. L. uppger att hon varit utsatt för ett flertal av dessa.

Socialtjänsten är varken polis, åklagare eller domare och värderar av den anledningen inte de uppgifter som lämnas mer än att personen behöver stöd och hjälp utifrån sin våldsutsatthet. Det bistånd som eventuellt beviljas, beviljas oavsett om det finns polisanmälan eller ej.

L. har vid ett flertal tillfällen svarat på frågor kring våldet, detta för att socialtjänsten ska kunna göra en s.k. farlighetsbedömning enligt Socialstyrelsens FREDA-farlighetsbedömning. Syftet med FREDA-farlighetsbedömning är att ge indikation på risken för farlighet i form av ökat eller dödligt våld. Frågorna handlar om fler livsomständigheter än enbart det faktiska våldet, till exempel om relationen, arbetsförhållanden, missbruk och svartsjuka. Det finns empiriskt stöd för att faktorerna har samband med ökad risk för dödligt våld (Socialstyrelsen, 2014). L. har under kontakten med Relationsvårdsteamet fått höga poäng på de bedömningar som gjorts under åren. Senaste tillfället som bedömningen gjordes var september 2019. Hon fick då poäng som motsvarar den högsta nivån vilket motsvarar mycket allvarlig fara råder.

Utifrån detta resultat samt det faktum att L. under hösten 2019 berättat om att hon utsatts för skadegörelse samt hot mot sitt liv, gjordes bedömningen att om hon önskar så kan hon via Relationsvåldsteamet beviljas skyddat boende. Denna bedömning kvarstår. I dagsläget bedömer dock L. att hon kan lösa situationen på egen hand.

Utifrån statistik och forskning kring våld i nära relation så ökar risken för våld i samband med separation samt vårdnadstvist. Detta speciellt om det förekommit våld tidigare i relationen. Utifrån uppgifter från L. så har det förekommit våld varför socialtjänsten bedömer det föreligga en hög risk för ytterligare våld.

I tjänsten

[...]

Socialsekreterare

Relationsvåldsteamet

[...]

## Utredning

JO anmodade Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun att yttra sig över vad som framfördes i M.H:s anmälan till JO när det gällde det intyg som socialtjänsten hade upprättat.

Nämnden anförde i ett remissvar följande:

### Inledning

Kommunen vill inledningsvis framhålla att JO tidigare har riktat kritik mot kommunen rörande innehållet i ett intyg som kommunen upprättat på begäran av samma person som nu aktuella intyg upprättats till (ärende dnr 2732-2017). JO ansåg att det i sig inte fanns något lagligt hinder mot att upprätta ett intyg av detta slag, men att innehållet i intyget inte var förenligt med objektivitetsprincipen.

Frågan om det tidigare intygets lagenlighet har sedermera även hanterats av Nacka tingsrätt (mål nr FT 3033-17) som i dom fastslagit att kommunen har agerat korrekt. Av domskälen framgår bl.a. följande.

"Intyget utgör enligt tingsrättens bedömning i huvudsak en redogörelse för de uppgifter L. lämnat till H.M. i egenskap av Tyresö kommuns samordnare för våldsutsatta i nära relation och utgör inte H.M:s eller Tyresö kommuns bedömning."

Påståendet om att tjänstepersoner ska ha sagt till anmälaren att Arbetsmarknads- och socialnämnden inte behöver beakta JO:s tidigare kritik förnekas. JO:s tidigare kritik kan dock mot bakgrund av domstolens avgörande inte tillmätas någon vägledande betydelse rörande det nu aktuella intyget. Domen har dock inte vunnit laga kraft, utan överklagades till Svea hovrätt som tagit upp målet till prövning. Dom har dock inte meddelats ännu. [...]

Arbetsmarknads- och socialnämnden bemöter i sak nedan påståendet om att socialnämndens agerande inte var förenligt med objektivitetsprincipen och likabehandlingsprincipen.

### Rättsliga förutsättningar

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

JO har i tidigare ärenden redogjort för hur en förvaltningsmyndighet ska förhålla sig när en enskild begär ut ett intyg över de kontakter som denne har haft med myndigheten. Av JO 6896-2015 [*JO:s beslut den 2 maj 2016, dnr 6896-2015, JO:s anm.*] framgår att det inte föreligger några hinder mot att socialtjänsten, på begäran av en part, upprättar ett intyg över detta. JO fastslog i samma uttalande att det inte finns några riktlinjer för hur ett sådant intyg ska utformas. Följande ska beaktas vid upprättandet.

- Myndigheten måste ha klart för sig vad intyget ska användas till.
- Intyget ska utformas med noggrannhet och omsorg med beaktande av att intyget kan få betydelse i såväl offentliga som enskilda rättsförhållanden.
- Intygsutfärdaren ska endast uttala sig om förhållanden som han eller hon har kännedom om.
- Ett intyg ska som regel endast redovisa faktiska förhållanden och inte innehålla några värderingar eller bedömningar.

#### **Intyget som anmälan avser**

L. har sedan en längre tid varit i kontakt med socialtjänsten i Tyresö kommun rörande hennes tidigare sambo och deras gemensamma dotter. Socialsekreterare från kommunen har även varit vittnen i vårdnadstvisterna rörande dottern. Den som upprättat intyget har dock inte kallats som vittne i domstolsprocessen.

Intyget har upprättats på begäran av L. som begärt ett intyg över vad hon har berättat för socialtjänsten rörande sin yngsta dotters pappa. Intyget har som anförts i anmälan använts som bevisning i den då pågående vårdnadstvist. Intyget har endast lämnats ut till L.

Eftersom det i sak inte föreligger några hinder för socialtjänsten att, på begäran av den enskilde, upprätta ett intyg över dennes kontakter med socialtjänsten blir frågan om innehållet i ifrågavarande intyg inte är sakligt eller opartiskt. Anmälaren nämns inte vid namn i intyget. I intyget anförts på ett ställe att L. uppgett att hon utsatts av våld av hennes yngsta dotters pappa. Vidare framgår i intyget att Relationsvårdsteamet i Tyresö kommun tillämpar en bredare definition av "våld" och att socialtjänsten varken är polis, åklagare eller domare och att myndigheten därför inte gör någon mer värdering av uppgifterna än om personen i fråga behöver stöd och hjälp utifrån de lämnade uppgifterna. Intyget innehåller inga bedömningar från socialtjänsten, utan utgör endast en redovisning av fakta på samma sätt som i ett diarium. I sista stycket i intyget framhålls även "om det förekommit våld i den tidigare relationen", vilket visar på att socialtjänsten inte har tagit ställning till frågan, utan endast redovisat de uppgifter som lämnats av L.

Sammanfattningsvis innehåller intyget varken några bedömningar eller värderingar från socialtjänsten. Det är upprättat på L:s begäran. Innehållet i intyget följer de riktlinjer som JO har fastställt i ovannämnda uttalande och är således inte i strid med kravet på objektivitet och likabehandling i förvaltningsmyndighetens verksamhet.

---

M.H. kommenterade remissvaret.

#### **Bedömning**

Jag har valt att rikta in min granskning i ärendet på den skrivelse som upprättades av socialtjänsten på begäran av M.H:s dotters mamma L.

Som nämnden angett i sitt remissvar har jag i ett tidigare beslut kritiserat nämnden för bl.a. att ett intyg upprättades på begäran av L. under en pågående

vårdnadstvist, se JO:s beslut den 21 mars 2019, dnr 2732-2017. I det beslutet redogjorde jag för vissa allmänna utgångspunkter vid upprättande av intyg och andra skrivelser på begäran från en enskild. Jag hänvisar till dessa utgångspunkter för bedömningen av den skrivelse som nu är aktuell.

Den nu aktuella skrivelsen upprättades på begäran av L. under en pågående vårdnadstvist och återropades i tvisten. Det framgår inte av skrivelsen vad syftet med den var och den är inte ställd till någon särskild mottagare. Av remissvaret framgår dock att L. begärde ett intyg över vad hon hade berättat för socialtjänsten om M.H.

En handläggare som ska ta ställning till en begäran om ett intyg eller en skrivelse måste agera på ett sådant sätt att hans eller hennes opartiskhet inte kan ifrågasättas. Handläggaren måste tänka på att den grundlagsfästa objektivitetsprincipen som följer av 1 kap. 9 § regeringsformen inte bara gäller hur en sak faktiskt har handlagts, utan även hur myndighetens handlande har uppfattats. En handläggare inom socialtjänsten behöver också beakta att socialnämnden har flera olika författningsreglerade skyldigheter. En sådan skyldighet är att lämna uppgifter till en domstol som ska bestämma i en fråga om vårdnad, boende och umgänge. Det är därför angeläget att stor försiktighet iakttas när uppgifter lämnas vid sidan av den författningsreglerade skyldigheten som finns, särskilt när det pågår en tvist mellan föräldrarna om vårdnad, boende eller umgänge.

I det här fallet var det inom socialtjänsten känt att det sedan en längre tid tillbaka funnits en bakomliggande konflikt mellan L. och M.H. Såvitt jag förstår nämnden stod det också klart för handläggaren att skrivelsen skulle användas i den pågående vårdnadstvisten. Mot denna bakgrund innebar redan den omständigheten att skrivelsen upprättades en risk för att M.H. skulle kunna uppfatta nämnden som partisk. För att inte riskera att påverka förtroendet för nämndens verksamhet borde skrivelsen inte ha upprättats.

Kravet på att en handläggare ska agera sakligt och opartiskt innebär, som nämnden har anfört, bl.a. att ett intyg eller en skrivelse normalt endast ska innehålla en redogörelse för faktiska förhållanden, och inte några värderingar eller bedömningar. De formuleringar som används måste övervägas noga, och det är angeläget att handläggaren försäkras om att skrivelsen inte kan uppfattas som att han eller hon har tagit ställning till ett påstående.

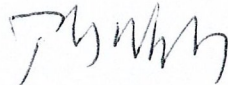
Den nu aktuella skrivelsen innehåller främst en redogörelse för de uppgifter som L. lämnat till socialtjänsten, dvs. i enlighet med L:s begäran. Jag har därför på det stora hela inte några synpunkter på innehållet i skrivelsen. Till skillnad från vad nämnden har anfört kan jag dock inte dra någon annan slutsats än att skrivelsen innehåller bedömningar. I de två sista styckena av skrivelsen anges nämligen att bedömningen av förutsättningarna för att bevilja L. skyddat boende kvarstår och att socialtjänsten utifrån de uppgifter som L. lämnat bedömer att det föreligger en hög risk för ytterligare våld. Dessa formuleringar kan enligt

min mening uppfattas som att handläggaren har tagit ställning till L:s uppgift om att hon utsatts för våld av hennes yngsta dotters pappa. Jag har därför förståelse för att innehållet i skrivelsen gav M.H., men även andra som skulle kunna ta del av den, skäl att ifrågasätta nämndens objektivitet.

Sammanfattningsvis kan nämnden inte undgå kritik för att skrivelsen upprättades och för hur den utformades. Det kan finnas anledning för nämnden att överväga om det inom socialtjänsten finns tillräckliga kunskaper om och förståelse för den grundlagsfästa objektivitetsprincipen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.



Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Johan Hedström.

Byråchefen Anna Flodin har deltagit i beredningen.

#### Sändlista

M.H.

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun (dnr 2021/ASN 0092)