

Kritik mot Socialnämnden i Gävle kommun för handläggningen av ett överklagande

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO i februari 2011, framförde AA och BB klagomål mot Socialnämnden i Gävle kommun rörande handläggningen av ett ärende angående umgänge med deras barnbarn. De anförde bl.a. följande. Den 12 augusti 2010 gjorde de en ansökan till socialnämnden om att nämnden skulle föra talan i domstol om umgänge mellan dem och deras barnbarn. Först vid socialnämndens sammanträde den 15 december 2010 fattades beslut om att inte föra en sådan talan. Socialnämndens bedömning bortsåg från barnbarnens behov av att träffa dem. De överklagade beslutet men överklagandet vidarebefordrades inte till förvaltningsrätten eftersom förvaltningen ansåg att beslutet inte var överklagbart.

Utredning

Socialnämnden i Gävle kommun anmodades att inkomma med yttrande i fråga om AA:s och BB:s överklagande borde ha vidarebefordrats till förvaltningsrätten.

Som sitt remissvar lämnade nämnden ett yttrande som hade upprättats vid socialförvaltningen. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Makarna inkommer i juni 2010 med en ansökan om att socialnämnden skall föra talan mot vårdnadshavaren enligt 6 kap 15 a § Föräldrabalken för att de skall få ett umgänge med sina barnbarn. Socialnämnden inledde utifrån detta en utredning. Nämnden har prövat ärendet och fattat beslut 2010-12-15. AA begärde och fick företräde inför socialnämndens beslut. Hon hade tidigt i utredningsskedet informerats om att de vid ett för dem negativt beslut inte hade möjlighet att överklaga det enligt förvaltningslagen och att de inte kunde få laglighetsprövning av beslutet eftersom de inte är kommuninnevånare. Då beslutet inte går att överklaga (Prop.2005/06:99 sid 56 och 57) har ingen besvärshänvisning (Förvaltningsbesvär) lämnats med beslutet. Den enskilde har efter det att de erhöll beslutet, skickat in en överklagan och socialnämnden har åter informerat dem om att beslutet inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Hänvisningar har gjorts till prop. 2005/06:99. Överklagandet har inte lämnats vidare till Förvaltningsdomstolen eftersom beslutet inte får överklagas. Enligt 22 § Förvaltningslagen, *ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.* Aktuellt beslut kan inte överklagas.

Regler om hur beslut överklagas med laglighetsprövning finns i 10 kap. 4 och 5 §§ Kommunallagen. Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av ett

beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten. Vem som är medlem i en kommun regleras i 1 kap. 4 § KL. Begäran om laglighetsprövning ska alltid insändas direkt till förvaltningsrätten. Av Förvaltningslagens 4 § följer en allmän serviceplikt för myndigheten vilket inbegriper en skyldighet att om en handling felaktigt skickats till nämnden så ska nämnden ombesörja att den översändes till rätt instans. Den nu aktuella överklagan kan inte tolkas på annat sätt än att det var en överklagan om en önskan om ändring i själva sakfrågan (umgänget). Det faktum att de klagande inte är kommunmedlemmar – men dock haft partsställning i sakärendet – tillsammans med att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersatts (7 § FL) vilket får anses ha skett i detta ärende, kan ha bidragit till att handlingarna inte skickades till förvaltningsrätten. Det får dock anses att i mål gällande laglighetsprövning i stort också inbegriper momentet att göra en prövning om någon är behörig att anföra laglighetsbesvär.

AA och BB yttrade sig över remissvaret. Av yttrandet framgick bl.a. att deras överklagandeskrivelse hade översänts till Förvaltningsrätten i Falun den 6 april 2011. AA och BB inkom därefter med ytterligare synpunkter.

JO inhämtade Förvaltningsrättens i Falun beslut den 18 april 2011 i mål nr 1603-11 och Kammarrättens i Sundsvall protokoll den 18 maj 2011 i mål nr 1205-11. Av handlingarna framgick bl.a. att förvaltningsrätten hade avvisat överklagandet eftersom nämndens beslut inte var överklagbart och då AA och BB, som folkbokförda i Älvkarleby kommun, saknade rätt att begära laglighetsprövning av beslut fattade av Gävle kommun. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Jag anlägger inte några synpunkter på den bedömning som låg till grund för nämndens beslut att inte väcka talan om umgänge. Min granskning har inriktats på socialtjänstens handläggning av AA:s och BB:s överklagande.

Av 6 kap. 15 § föräldrabalken (FB) följer att ett barn ska ha rätt till umgänge med föräldrar som det inte bor tillsammans med samt att vårdnadshavarna har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt som möjligt tillgodoses.

Enligt 6 kap. 15 a § andra stycket FB får rätten på talan av socialnämnden besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära.

En närstående som vill ha umgänge med barnet kan inte själv väcka talan vid domstol utan det är socialnämnden som beslutar om talan ska föras. Socialnämndens beslut i saken kan inte överklagas enligt reglerna om s.k. förvaltningsbesvär. I förarbetena till lagstiftningen uttalade regeringen följande (prop. 2005/06:99 s. 56 f.).

Regeringen delar kommitténs bedömning att det inte heller nu bör ges en talerätt för närstående. Det är av största vikt att barnet inte utsätts för fler processer, kanske med åtföljande umgängesutredningar m.m., än som är absolut nödvändiga. Av naturliga skäl är en sådan avvägning inte lätt att göra för en utomstående person, som vill ha ett umgänge med barnet men som inte får detta till följd av motstånd från barnets vårdnadshavare. Socialnämnden får förutsättas på ett mera objektivt sätt överväga om de nackdelar som en process för med sig från barnets synpunkter vägs upp av de fördelar som ett umgänge kan leda till. Av samma skäl bör det inte heller – som ett par remissinstanser föreslår – införas någon möjlighet att överklaga nämndens beslut att inte väcka talan.

En nämnds beslut att inte väcka talan kan således inte överklagas i sak av den enskilde, dvs. det är inte möjligt att få till en prövning genom förvaltningsbesvär. Beslutet kan endast överklagas för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Detta förutsätter att den som klagar är medlem i den kommun som har fattat beslutet.

När ett beslut överklagas genom förvaltningsbesvär ska enligt 23 § andra stycket (1986:223), FL, överklagandet ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet, dvs. förvaltningsrätten.

I förarbeten till FL anfördes bl.a. följande (prop. 1985/86:80 s. 44 f.).

För att ett överklagande skall tas upp till prövning är det inte tillräckligt att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid. Vissa andra förutsättningar måste också vara uppfyllda: beslutet skall vara sådant att det över huvud taget får överklagas, endast den får överklaga som har ett visst intresse i saken osv. Dessa förutsättningar kan vara svåra att bedöma och kräver då särskilda överväganden som i allmänhet görs bäst i samband med prövningen i högre instans. De bör därför liksom hittills prövas av den instansen.

När överklagandet inkom till förvaltningen borde överklagandet efter rättidsprövning ha överlämnats utan dröjsmål till förvaltningsrätten. Det hade därefter ankommit på domstolen att ta ställning till om beslutet kunde överklagas. Av förvaltningsrättens beslut framgår att så också skett.

Nämnden har i sitt remissvar även uttalat att eftersom en laglighetsprövning av beslutet inte var möjlig, mot bakgrund av att AA och BB inte var kommuninnevånare, så vidarebefordrades överklagandet inte heller av den anledningen till förvaltningsrätten.

När ett beslut överklagas för laglighetsprövning ska överklagandet, enligt 10 kap. 5–7 §§ KL, ges in till förvaltningsrätten. Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget eller kommunalförbundet i stället för till förvaltningsrätten ska överklagandet ändå prövas.

I 4 § tredje stycket FL föreskrivs att om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. I detta ligger bl.a. att om det till myndigheten inkommer en felsänd handling, bör hjälpen i regel lämnas genom att myndigheten sänder handlingen vidare till rätt myndighet. Ofta är det lämpligt att myndigheten samtidigt underrättar den enskilde om vart den har vidarebefordrat handlingen. Förvaltningen borde således i nära anslutning till att överklagandet inkom, som en serviceåtgärd, ha överlämnat detta till förvaltningsrätten om förvaltningen bedömt att skrivelsen utgjorde en begäran om laglighetsprövning. Det ankom inte på förvaltningen att bedöma huruvida AA och BB var klagoberättigade. Den frågan skulle förvaltningsrätten ta ställning till.

Det kan således konstateras att det ålåg förvaltningen att vidarebefordra AA:s och BB:s överklagande till förvaltningsrätten. Det har framkommit att förvaltningen vidarebefordrade överklagandeskrivelsen till förvaltningsrätten den 11 april 2011, dvs. tre månader efter det att den inkom till förvaltningen. Förvaltningens handläggning förtjänar kritik.

Vad AA och BB har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.