

Fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ett ärende som rörde ett barns skolgång

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 29 mars 2010, framförde makarna AA och BB klagomål mot barn- och utbildningsförvaltningen i Hörby kommun. De anförde i huvudsak följande. Med anledning av deras dotter CC:s (född 1996) problem i skolan kontaktade de i februari 2010 barn- och utbildningsförvaltningen i Hörby kommun genom ett ombud. Ombudet fick till svar att förvaltningen inte kunde diskutera ärendet med någon annan än flickans vårdnadshavare. Förvaltningens agerande stred mot 9 § förvaltningslagen (1986:223).

Makarna AA och BB fogade till sin anmälan en fullmakt daterad den 12 januari 2010 och ett brev, daterat den 12 mars 2010, som förvaltningen hade tillställt ombudet.

Av fullmakten framgick i huvudsak följande.

Vår vilja är att ombudet, för vår räkning, skall föra diskussioner rörande våra barns skol- och livssituation och de eventuella stöd- och behandlingsåtgärder som kan komma att erfordras såväl på kort som på lång sikt. Fullmakten gäller för alla kontakter i ärendet som vi har eller kan komma att ha med statliga, privata, kommunala och landstingskommunala verksamheter. Hon har därvid rätt att få och lämna muntlig och skriftlig information, samt ta del av den dokumentation som finns angående våra barn. Fullmakten gäller tills vidare eller tills vi meddelar annat.

I förvaltningens brev till ombudet angavs bl.a. följande.

Allt samarbete som sker mellan de ungas hem och skolan ska ske via barnens vårdnadshavare, om inte en särskild rättslig prövning har gjorts. Vi kan därför inte kommunicera önskemål om skolplaceringar eller andra åtgärder gällande [– – –] med dig.

Skolan och socialtjänsten samarbetar i nuläget med familjen om att hitta bra lösningar för flickan, och tillsvidare agerar inte förvaltningen eller nämnden i ärendet.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden i Hörby kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i makarna AA och BB:s anmälan.

Som sitt remissvar lämnade nämnden en skrivelse som hade undertecknats av nämndens ordförande DD och förvaltningschefen EE. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Enligt föräldrabalken har vårdnadshavarna det övergripande ansvaret för sina barns fostran och utveckling. Vårdnadshavarens rätt och skyldighet att bestämma i frågor om sitt barns personliga angelägenheter, exempelvis skolgång, har sin utgångspunkt i [dennes] roll som huvudansvarig för sitt barns utveckling och uppfostran. Föräldrar har exempelvis ett avgörande inflytande vid val av skolform. JO har i avgörande 2001-06-15 slagit fast att vårdnadshavaren har enligt gällande rätt den slutliga bestämmanderätten över val av utbildning i gymnasieskolan. Det är inte heller möjligt att skriva in ett barn i särskolan mot förälders vilja även om barnet är föremål för samhällsvård enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Oaktat vårdnadshavarnas övergripande ansvar har lagstiftaren i vissa fall valt att begränsa det. Så har varken vårdnadshavare/förälder eller dennes ombud någon generell rätt att medverka vid elevvårdskonferenser. Det torde ej heller föreligga någon laglig skyldighet för skolan att medge att vårdnadshavarna och eleven får åtföljas av ett ombud till ett möte där man ska utarbeta ett åtgärdsprogram. Inte heller torde en vårdnadshavare kunna företrädas av ett ombud vid ett möte som har sammankallats för att man ska kunna utarbeta ett åtgärdsprogram.

JO har i ett beslut den 19 maj 1982, dnr 1521-1982, uttalat sig om vilka som har rätt att närvara vid ett klassföräldramöte dvs. om ombud har rätt att närvara vid ett sådant möte. Då ett sådant möte rättsligt sett är att betrakta som en enskild sammankomst, till vilket allmänheten inte har tillträde, och då skolan själv anordnade mötet var det skolledningen själv som fick avgöra i vad mån andra personer än de inbjudna föräldrarna skulle tillåtas närvara vid mötet.

Enligt 9 § 1 st förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen om myndigheten begär det. Med beaktande av vad som nu redovisats så måste vårdnadshavarna personligen medverka i diskussioner rörande deras barns skol- och livssituation och de eventuella stöd- och behandlingsåtgärder som kan komma att erfordras såväl på kort som på lång sikt. Detsamma kan också i varierande grad gälla vissa andra kontakter med olika myndigheter.

Undertecknade har tagit del av den aktuella fullmakten och hittills inte funnit skäl att med stöd av 9 § 2 st förvaltningslagen avvisa FF som ombud.

Barn- och utbildningsförvaltningens brev daterat 2010-02-23 har sin grund i vad som nu redovisats. Såsom framgår av detta brev finner undertecknade att FF:s begäran att som ombud direkt få kommunicera önskemål om skolplaceringar eller andra likartade åtgärder med barn- och utbildningsförvaltningen strider mot gällande författningar och är således ej möjlig.

Makarna AA och BB yttrade sig över remissvaret och anförde att de inte hade överlåtit sitt föräldraansvar utan att de endast hade anlitat ombudet som ett stöd i deras kontakter med kommunen.

I ett beslut den 16 mars 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt makarna AA och BB hade deras dotter problem i skolan, och de bad därför ett ombud att ta kontakt med barn- och utbildningsförvaltningen och företräda dem såvitt gällde dotterns eventuella behov av stöd- och behandlingsåtgärder.

Frågan är om förvaltningen kunde neka föräldrarna att i det sammanhanget låta sig företrädas av ett ombud. Det måste därmed bedömas om bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för den som för talan i ett ärende att anlita ombud och biträde var tillämplig vid handläggningen hos barn- och utbildningsförvaltningen. Innan jag går in på den bedömningen vill jag dock understryka följande.

Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har en vårdnadshavare rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Det ansvar som därigenom läggs på vårdnadshavaren påverkas självfallet inte av om vårdnadshavaren i ett visst ärende skulle låta sig företrädas av ett ombud.

Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen får, som redan nämnts, den som för talan i ett *ärende* anlita ombud eller biträde. Den som har ombud ska dock medverka personligen, om myndigheten begär det. Av 9 § andra stycket framgår att om ett ombud eller biträde visar oskicklighet eller oförstånd eller om han är olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

Genom bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen aktualiseras frågan om vad som är ett *ärende*. Förvaltningslagen innehåller ingen definition av begreppet. I motiven till förvaltningslagen har en skillnad gjorts mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet, som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl. 2008, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 3 uppl. 2010, s. 38 f.).

Skollagen (1985:1100) ersattes den 1 augusti 2010 av skollagen (2010:800). Den ”nya” skollagens bestämmelser om bl.a. särskilt stöd ska dock tillämpas först från och med den 1 juli 2011. Enligt 4 kap. 1 § 1985 års skollag ska särskilt stöd ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I grundskoleförordningen (1994:1194) finns kompletterande bestämmelser som rör bl.a. olika former av särskilt stöd, utredning och utarbetande av åtgärdsprogram samt elevers och vårdnadshavares delaktighet. Där finns också bestämmelser om behörig beslutsfattare i ärenden rörande särskilt stöd och om besluts överklagbarhet.

Den kontakt som makarna AA och BB, genom ombudet, tog med förvaltningen borde enligt min mening, mot bakgrund av vad frågan gällde, ha hanterats inom ramen för ett ärende enligt förvaltningslagen. Makarna AA och BB hade

följaktligen i princip rätt att anlita ombud i saken. Det kan således konstateras att förvaltningens besked till ombudet och hanteringen i övrigt inte var korrekt.

Det förtjänar samtidigt att påpekas att rätten att anlita ombud i ett ärende inte är obegränsad. Ibland är det nödvändigt att den enskilde medverkar personligen och myndigheten kan då, som nämnts ovan, kräva en sådan medverkan. En myndighet måste i varje enskilt ärende ta ställning till om och i så fall när under handläggningen vårdnadshavarens personliga medverkan är nödvändig. Om myndigheten begär att vårdnadshavaren medverkar personligen, kan ombudet närvara och medverka på samma sätt som ett biträde. Om det inte finns grund för att med stöd av bestämmelsen i 9 § andra stycket förvaltningslagen avvisa ombudet/biträdet kan en myndighet således inte hindra att den enskilde anlitar hjälp för att föra sin talan.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.