

Fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot en tjänsteman vid socialkontoret i Trosa kommun angående handläggningen av en framställning om umgänge med hennes barnbarn.

I anmälan till JO uppgav AA bl.a. följande. Hon kontaktade i september 2008 socialtjänsten med anledning av att BB, som är mor till AA:s barnbarn, hade meddelat att barnbarnen inte fick ha någon kontakt med henne. Handläggaren av ärendet utredde inte om barnen hade behov av umgänge med henne. Handläggaren hänvisade vidare till sekretess och lämnade inte ut information om ärendets gång. Genom att hon inte har kunnat få ett beslut i ärendet har hon inte heller kunnat överklaga socialtjänstens ställningstagande.

Utredning

AA:s anmälan remitterades till enhetschefen CC, socialkontoret i Trosa kommun, för upplysningar. I remissen hemställde JO att socialkontoret i Trosa kommun skulle inkomma med svar på följande frågor.

1. Föranledde AA:s önskemål om umgänge med sina barnbarn att nämnden inledde en särskild utredning rörande frågan om talan skulle väckas enligt 6 kap. 15 a § andra stycket föräldrabalken?
2. Om nämnden inledde en sådan utredning, vilka överväganden gjorde då nämnden såvitt avsåg skyldigheten att fatta ett formellt beslut i ärendet?
3. Om nämnden inte inledde en sådan utredning, underrättades AA om detta ställningstagande?

I ett remissvar anförde socialchefen DD och enhetschefen

CC bl.a. följande.

1. AA:s önskemål om umgänge med sina barnbarn föranledde inte någon utredning rörande frågan om talan skulle väckas enligt 6 kap. 15 a § andra stycket föräldrabalken eftersom barnen inte efterfrågade att någon sådan utredning skulle göras. Utredning kan endast göras om barnen efterfrågar umgänge med far- eller

morföräldrar, detta enligt Socialstyrelsen. Utredning kan göras i barnens hemkommun om barnen vill.

2. Nämnden inledde inte en sådan utredning och AA informerades vid flera tillfällen om att vi inte avsåg inleda en sådan eftersom barnen inte efterfrågade detta och nämnden inte kunde göra en bedömning att detta var till barnens bästa. Nämnden gjorde flera försök att få fadern och modern att samarbeta kring umgänget då umgänget med farmor naturligt skulle lösa sig om barnen hade umgänge med fadern. Detta lyckades dock inte.

Socialkontorets bedömning var att barnen inte skulle utsättas för mer myndighetsutövning då de under kort tid blivit utredda av socialtjänsten i Södertälje vid två tillfällen och den äldsta pojken även varit föremål för en vårdnads-, boende- och umgängetutredning i samband med en vårdnadstvist av familjerätten i Södertälje. Till det kommer ett antal förhandsbedömningar efter anmälningar från farmor AA samt fadern både av socialtjänsten i Södertälje och Trosa kommun. Barnen hade själv uttalat att de inte ville träffa farmor eftersom hon pratade illa om deras mamma och ställde mycket frågor till dem som gjorde dem illa till mods. Utifrån barnperspektivet gjorde nämnden bedömningen att barnen behövde komma till ro och inte utsättas för flera processer.

Nämnden har ifrågasatt länsstyrelsens tillsyn och den kritik som riktats mot nämnden i Trosa kommun. I tillsynen finns sakfel som måste rättas till bl.a. där de riktar kritik mot att nämnden inte gett AA ett skriftligt beslut som hon kunde överklaga. Enligt JO så kan inte ett sådant beslut överklagas med förvaltningsbesvär, utan enbart med stöd av kommunallagen (JO:s beslut 2009-08-27, dnr 373-2008). För att överklaga enligt kommunallagen måste man vara kommunmedlem, vilket AA inte är, detta för att inte utsätta barn för onödiga processer.

AA lämnade härefter synpunkter på nämndens yttrande. Hon inkom vidare med en skrivelse vari hon framförde ytterligare klagomål mot socialkontoret.

JO hade tillgång till Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut den 3 september 2009 och den 11 november 2009 i ärende dnr 701-16485-2008.

I ett beslut den 13 oktober 2010 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Av 6 kap. 15 § föräldrabalken (förkortad 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 en 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.

Enligt 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Bedömning

AA framförde i september 2008 att hon ville att socialkontoret skulle verka för att hon fick umgänge med BB:s barn, dvs. hennes barnbarn. Av den refererade rättsliga regleringen följer att AA själv inte har någon talerätt i egenskap av farmor och hon kan således inte väcka talan vid rätten om umgänge med barnbarnen. En socialnämnd har en exklusiv rätt att bestämma om sådan talan ska väckas eller inte. Handläggaren vid socialkontoret bedömde att det inte fanns anledning att inleda någon utredning av huruvida nämnden skulle väcka en sådan talan.

Om socialkontoret hade inlett en utredning rörande umgänget skulle den kommunala nämnd som svarade för ärendet ha fattat ett formellt beslut om huruvida talan om umgänge skulle väckas. Den fråga som nu uppkommer är huruvida det förelåg en skyldighet för nämnden att inleda en utredning och därefter fatta ett beslut i saken med anledning av AA:s framställning. Svaret på den frågan beror på om AA:s framställning medförde att det anhängiggjordes ett formellt ärende.

Inom förvaltningsrätten används uttrycket *materiell anhängighet* i situationer där en myndighet är tvingad att behandla och avgöra en sakfråga som väckts vid myndigheten, oavsett om ärendet initierats genom en framställning från en enskild person eller på myndighetens eget initiativ (se bl.a. Förvaltningslagsutredningens betänkande *En ny förvaltningslag*, SOU 2010:29, s. 356 f.). För att ett ärende ska anses materiellt anhängiggjort vid en myndighet krävs bl.a. att den fråga som initiativtagaren önskar få bedömd ”angår” honom eller henne, vilket även brukar beskrivas som ett krav på *saklegitimation*. Saklegitimation tillkommer i regel den som ansöker om en förmån åt sig själv, t.ex. ett tillstånd eller bidrag, under förutsättning att ansökan avser en i lagstiftningen angiven förmån som myndigheten enligt tillämpliga författningsbestämmelser kan bevilja. Huvudregeln är att gynnande beslut kan meddelas endast på ansökan av vederbörande själv. Den som söker utverka en förmån åt någon annan är därför inte saklegitimerad, såvida han eller hon inte är ställföreträdare eller ombud för den som ansökan avser

(Strömberg m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl., s. 93 f. och Bohlin m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2004, s. 85).

På motsvarande sätt gäller att den som gör en anmälan som har stöd i författningsföreskrifter och rör honom eller henne själv är saklegitimerad, medan en anmälan som bara syftar till att myndigheten ska ingripa mot någon annan i anledning av påtalade sakförhållanden inte med automatik leder till någon saklig prövning (jfr SOU 2010:29, s. 370). En person som upplyser en myndighet om ett faktiskt förhållande och kanske rentav föreslår att en viss åtgärd ska vidtas, har i allmänhet ingen sådan nära anknytning till ärendet som krävs för att han eller hon ska få partställning och besvärsmått. I de fall en myndighet äger ta upp ett ärende på eget initiativ, anses den också juridiskt sett agera ex officio, även om ärendet inlett genom en anmälan utifrån (jfr Bohlin m.fl., a.a., s. 118). För att initiativtagaren ska anses vara saklegitimerad eller part i ärendet krävs att ett beslut i ärendet antingen påverkar hans eller hennes offentligrättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen, t.ex. genom en föreskrift i en författning på området (Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., s. 32 f.).

Det kan finnas utrymme för olika uppfattningar beträffande frågan om ett barns behov av umgänge med närstående angår en närstående till barnet på ett sådant sätt att den närstående blir saklegitimerad om han eller hon försöker initiera ett ärende vid socialnämnden. Rätten till umgänge med föräldrar och närstående tillkommer dock enligt 6 kap. FB först och främst barnet. En mor- eller farförälder är närstående till sina barnbarn men inte deras legala ställföreträdare, en roll som i stället ska fyllas av deras vårdnadshavare. Med denna utgångspunkt kan frågan om barnens behov av umgänge med närstående, enligt min mening, inte anses angå en mor- eller farförälder på ett sådant sätt att denne skulle vara saklegitimerad enbart genom sitt släktskap. Övervägande skäl talar för att socialtjänsten inte är skyldig att inleda en utredning med anledning av en framställning om umgänge från en mor- eller farförälder.

I förevarande fall fann socialtjänsten att det inte fanns anledning att inleda en utredning angående umgänget mellan AA och barnen, bl.a. med hänsyn till den belastning som en sådan utredning enligt nämndens bedömning skulle ha inneburit för barnen. Enligt min mening har det inte förelegat någon skyldighet för nämnden att inleda en utredning och det finns därför inte skäl för mig att rikta någon kritik mot nämnden för den formella handläggningen av AA:s framställning. Huruvida nämnden borde ha inlett en utredning grundas ytterst på sådana överväganden som JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på. Jag har inte funnit skäl att frånga den principen i detta fall. Däremot vill jag, med anledning av att nämnden i sitt remissvar framhållit att barnen inte hade gett uttryck för en önskan om umgänge med AA, anmärka att det förhållandet inte ensamt har utgjort ett skäl för nämnden att inte inleda en utredning.

Vad AA har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd från min sida, varför ärendet härmed avslutas.