

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut

(Dnr 4172-2012)

Beslutet i korthet: En kvinna hade skyddade personuppgifter på grund av att fadern till ett av hennes barn hade hotat henne. JO riktar allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att uppgift om kvinnans arbetsplats lämnats ut till fadern, tillika vårdnadshavare, vid kommunikering av utredning i ett ärende om kontaktfamilj.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.N. klagomål mot socialtjänsten i Gävle kommun.

N.N. anförde i huvudsak följande. Hon har under ett par års tid levt på skyddad adress och i skyddat boende på grund av att hon hotats av fadern till ett av sina två barn. Det förekommer våld samt hot om våld och om att föra bort dottern, som de har gemensam vårdnad om. Hon har varit mycket noga med att inte röja uppgifter om sin bostadsadress, sin arbetsplats eller barnens förskola för att inte underlätta verkställighet av hoten. I samband med att hon ansökte om kontaktfamilj för den gemensamma dottern skickade socialtjänsten i Gävle kommun alla hennes uppgifter till fadern, utan att på något sätt skydda uppgifterna.

Utredning

Inledningsvis inhämtades journalanteckningar från socialtjänsten i Gävle kommun.

Därefter anmodades Socialnämnden i Gävle kommun att inkomma med yttrande över vad som framförts i anmälan till JO.

I ett remissvar anförde socialnämnden bl.a. följande.

Ärendet rör en kvinna med två barn som efter ansökan och utredning beviljades insatsen kontaktfamilj och kontaktperson. Barnen bor hos modern och föräldrarna har gemensam vårdnad. [---]

TR har i dom meddelat att fadern har rätt till umgänge ensam med barnet, undantaget hämtning/lämning, efter sedan beslutet om skyddad identitet tagits.

I samband med kommunikering av utredningen inför beslutet om insats har socialtjänsten inte, så som det står i anmälan, skickat alla kvinnans uppgifter till den andre vårdnadshavaren. Det som finns i utredningen som skickades är uppgiften om kvinnans arbetsplats och tidsperioden för hur länge arbetet beräknades pågå.

Socialtjänstens personal är generellt sett mycket uppmärksam och aktsam på uppgifter gällande skyddad identitet. Dessa förhållanden anges med tydlighet på beslutsunderlagets försättsblad. Det får anses som en allvarlig brist att det i den löpande texten fanns uppgifter som lämnades ut till obehörig och att utlämnandet hade kunnat innebära mycket negativa konsekvenser för anmälaren. Utlämnandet skedde av misstag och beror på den mänskliga faktorn då handläggaren inte hade en nödvändig uppmärksamhet på de uppgifter som fanns i utredningen. Förvaltningen kommer att införa som rutin att låta en kollega svara för genomgång av handlingen vid hanteringen av skriftlig kommunikation där beslut om skyddad identitet föreligger, för att minimera risken för misstag.

N.N. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 27 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 17 § FL får ett ärende, som huvudregel, inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL och underrättelseskyldigheten enligt 17 § FL gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Enligt 10 kap. 3 § första stycket OSL hindrar inte sekretess att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Bedömning

N.N. har ansökt hos socialtjänsten om kontaktperson och kontaktfamilj. I utredningen om kontaktfamilj fanns uppgift om N.N:s arbetsplats. Fadern, S., har i egenskap av vårdnadshavare varit part i ärendet om kontaktfamilj för det gemensamma barnet. Nämnden har varit skyldig att kommunicera utredningen med honom (17 § FL).

Det har framkommit att S:s agerande varit orsak till att N.N. haft skyddade personuppgifter. Det har därför med hänsyn till enskilt intresse varit av synnerlig vikt att uppgiften om N.N:s arbetsplats inte röjdes. Den uppgiften skulle således inte, trots S:s ställning som part i ärendet, ha lämnats ut till honom.

Den ansvariga handläggaren har varit medveten om att N.N. haft skyddade personuppgifter och om orsaken till det. Det berodde på ett misstag att uppgiften om N.N:s arbetsplats lämnades ut. Jag har inte funnit att handläggaren gjort sig skyldig till oaktsamhet av den graden att några vidare åtgärder från min sida är motiverade. Hanteringen förtjänar dock allvarlig kritik. Av remissvaret framgår att även myndigheten ser allvarligt på det inträffade och har ändrat sina rutiner för att minimera risken för att liknande händelser inträffar.

Vad N.N. anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

En 18-årig flicka hade beviljats sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Kritik mot en kommunal nämnd för att flickans namn har röjts för hennes mor genom att namnet framgick av beräkningar om försörjningsstöd som skickades till modern

(Dnr 5932-2012)

Beslutet i korthet: En 18-årig flicka som var placerad i familjehem genom ett beslut av Socialnämnden i Helsingborgs kommun beviljades sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Omständigheterna var sådana att sekretess gällde för personuppgifterna. Flickans mor hade försörjningsstöd via en förvaltning under en annan nämnd i kommunen, utvecklingsnämnden. Den förvaltningen skickade vid två tillfällen beräkningar om försörjningsstöd till modern, i vilka flickans nya namn framgick.

En sekretessmarkering i folkbokföringsregistret aviseras till alla myndigheter som begär in uppgifter från registret. Den förvaltning som handlade ärendet om försörjningsstöd använde ett verksamhetssystem där det inte tydligt framgick om det fanns någon sekretessmarkering för den enskildes personuppgifter. I beslutet uttalar JO att det är mycket allvarligt att en myndighet som i sitt dagliga arbete hanterar en mängd sekretessbelagda personuppgifter inte har ett verksamhetssystem som i det hänseendet är säkert. Bristerna i systemet måste anses ha lett till att namnuppgiften röjdes. För detta förtjänar utvecklingsnämnden kritik.

Bakgrund

N.N., född 1994, omhändertogs den 26 april 2012 med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, efter ett beslut av Socialnämnden i Helsingborgs kommun. Hon placerades i ett familjehem.

Under sommaren 2012 ansökte N.N. om sekretessmarkering och kvarskrivning samt om namnbyte. Sekretessmarkering och kvarskrivning beviljades av Skatteverket den 26 juni 2012, och namnbyte beviljades av Patent- och registreringsverket den 11 september 2012.

N.N:s mor hade försörjningsstöd via Utredningscentrum, som är en förvaltning under Utvecklingsnämnden i Helsingborgs kommun. Utredningscentrum skickade den 20 september respektive den 20 oktober 2012 beräkningar om försörjningsstöd till modern. I beräkningarna framgick N.N:s nya namn.

Anmälan

Jur.kand. Siri Nilsson framförde, för N.N:s räkning, i en anmälan till JO klagomål mot Utvecklingsnämnden i Helsingborgs kommun för att N.N:s sekretesskyddade nya namn hade röjts.

Siri Nilsson anförde i huvudsak följande. I maj 2012 valde N.N. att lämna sin familj på grund av en hedersproblematik som hade präglat hennes tillvaro, med hot och våld från familjemedlemmar. Via skolan gjorde N.N. en anmälan till socialförvaltningen, som i sin tur gjorde en polisanmälan. N.N. omhändertogs med stöd av LVU och placerades i ett jourhem och så småningom i ett familjehem. På grund av den allvarliga hotbilden fick N.N:s familj inte under några omständigheter veta var hon befann sig. N.N. ansökte om och beviljades sekretessmarkering för sina personuppgifter och bytte därefter namn. Trots att det tydligt bör ha framgått att N.N:s nya namn var sekretesskyddat skickade den handläggare som handlade moderns försörjningsstödsärende ut flera brev till modern där det nya namnet angavs. För N.N. har detta fått förödande konsekvenser. Hennes identitet har röjts och hon svävar i livsfara. N.N. måste därför byta namn igen, vilket medför stora olägenheter.

Utredning

Journaler begärdes in från Utredningscentrum och socialförvaltningen. Ärendet remitterades till Utvecklingsnämnden och Socialnämnden i Helsingborgs kommun.

Utvecklingsnämnden anförde i remissvaret följande.

Organisation

Socialtjänsten i Helsingborgs stad är uppdelad på tre nämnder/förvaltningar. De som berörs av detta ärende är följande: Utvecklingsnämnden och dess förvaltning som ansvarar bl.a. för handläggning av försörjningsstöd och Socialnämnden och dess förvaltning som ansvarar bl.a. för stöd och utredning av barn och ungas uppväxtförhållanden.

Beskrivning av handläggningen

N.N:s mamma uppbär sedan 2007 försörjningsstöd via Utredningscentrum, Utvecklingsnämndens förvaltning. N.N. har ingått som barn i hushållet.

Handläggare Jenny Karlsson fick i början av maj månad 2012 information av mamman om att dottern rymt hemifrån och att socialförvaltningen var inkopplad. Av den anledningen kontaktades mamman per telefon 120527

av handläggaren för att få information om vem de har kontakt med på socialförvaltningen. Vid detta tillfälle var socialförvaltningens handläggare hemma hos mamman och de båda handläggarna pratade med varandra. Jenny Karlsson fick då information om att dottern var placerad men att socialförvaltningen inte kunde uppge var hon var placerad. Jenny Karlsson bad om att bli kontaktad av socialförvaltningen när dottern skulle flytta hem igen.

Den 6 september 2012 talade Jenny Karlsson med mamman i telefon och fick då information om att N.N. sovit hemma en natt 14 dagar tidigare men att hon efter detta återigen försvunnit hemifrån. Jenny Karlsson uppger att hon inte känt till att det fanns en hotbild mot dottern.

Mot bakgrund av ovanstående väljer handläggaren att låta dottern fortsatt ingå i ärendet, men ej omfattas av beräkningsunderlaget vid normberäkning. Beräkningsunderlag och biståndsbeslut delges klienten månadsvis.

Förvaltningens datasystem, VIVA, uppdateras automatiskt vid förändringar via folkbokföringen och eftersom dottern fortsatt ingår i ärendet har hennes namnbyte framgått i moderns ärende och i den beräkningsbild som skickas hem till modern månadsvis. När förändring sker visas detta via en dialogruta i datasystemet. Ingen markering finns i dialogrutan om att det nya namnet har ett sekretesskydd knutet till sig.

Bedömning av handläggningen

Ärendet har genom en rapport enligt 14 kap. 6 § SoL samt 24 e § LSS behandlats som ett lex Sarah ärende och anmälts till Socialstyrelsen som ett allvarligt missförhållande.

Vår bedömning är att den personal som handlagt ärendet har adekvat utbildning och erfarenhet för att arbeta med försörjningsstöd.

Brister i datasystemet har visat sig eftersom viktig information såsom sekretesskydd, flyttning av adress samt särskild postadress ej har framkommit. Inte förrän namnbyte sker 120911 visas information om detta i datasystemet. Av informationen framgår det nytt namn och adresskydd, det framgår dock ej att det nya namnet är sekretesskyddat. Trots att datasystemet har dessa brister borde handläggaren reagerat på att nytt namn tillkommit i ärendet.

Socialförvaltningen är den förvaltning som ansvarar för dotterns skyddsbehov. Utvecklingsnämndens förvaltning hade behövt få information från socialförvaltningen om allvaret i ärendet för att undvika den uppkomna situationen. Tydligare rutiner för kommunikation i denna form av ärende bör därför upprättas förvaltningarna emellan.

Åtgärder som vidtagits/kommer vidtas

- N.N. är fr.o.m. beräkningsperiod 121125 helt borttagen från mammans ärende
- Endast ordinarie handläggare får framöver ta bort informationsrutan som visas i ärendet vid ändrade personuppgifter
- Leverantören av verksamhetens IT system skall omgående säkra upp de brister i datasystemet som upptäckts
- Översyn av handläggningen avseende denna form av ärende kommer skyndsamt göras inom verksamheten

Socialnämnden i Helsingborgs kommun anförde i sitt remissvar i huvudsak följande.

Beskrivning av handläggningen

N.N. blev 2012-04-26 omedelbart omhändertagen jml 6 § LVU och placerad i jourhem jml 11 § LVU utifrån att hon var i behov av skydd då hon blivit utsatt för allvarliga hot och våld från sin familj. Beslut fattades även om att hennes vistelseadress skulle hemlighållas jml 14 § LVU.

Vid ett av socialsekreterarna Annika Rodes och Ingela Shikes hembesök hos modern under utredningstiden, 2012-05-29, ringde moderns handläggare Jenny Karlsson från Utvecklingsnämnden, som handlägger moderns försörjningsstöd. Efter att Jenny Karlsson talat med modern bad hon om att få tala med någon av socialsekreterarna. I telefonsamtalet bekräftar socialsekreterare Annika Rode för Jenny Karlsson att N.N. är placerad utanför hemmet och att det är oklart när och om hon återvänder. Av socialsekreterare Annika Rodes journalanteckning framgår följande: "Talar även med Jenny i telefon som berättar att D kommer att tas ur beräkningen så länge hon inte bor i hemmet. Om/när hon återvänder ska mamman eller vi från soc.tjänsten meddela Jenny."

2012-06-07 ansökte socialtjänsten hos Förvaltningsrätten i Malmö om att N.N. skulle beredas fortsatt vård jml 2 § LVU. Utifrån att N.N. fyllde 18 år 2012-06-10 upphörde vården jml LVU och istället var N.N. fortsatt placerad i ett familjehem jml 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen. N.N. var tydlig med att hon efter myndighetsdagen inte samtyckte till att socialsekreterarna lämnade någon information till modern eller familjen kring hennes situation.

I mitten av juni 2012 ansökte N.N. utifrån skydd hos Skatteverkets sekretessgrupp om sekretessmarkering och kvarskrivning, vilket omgående beviljades av Skatteverket. Vid kontakt med Skatteverkets sekretessgrupp fick socialsekreterare information om att information om sekretessmarkeringen tydligt ges till myndigheter i samhället och att det därav inte fanns något behov av att Socialförvaltningen lämnade information till berörda myndigheter. I slutet av juli 2012 ansökte även N.N. om att byta sitt namn som en ytterligare säkerhetsåtgärd. Det nya namnet började gälla i början av september. Vid kontakt med Skatteverkets sekretessgrupp framgick att trots namnbytet skulle sekretessmarkeringen gälla såsom förut och tydligt finnas hos alla myndigheter.

I augusti 2012 åkte N.N. på eget bevåg vid ett tillfälle hem till sin familj över en natt. Hennes syfte var inte att flytta tillbaka till hemmet och hon återvände följande dag till familjehemmet.

Handläggare på Utvecklingsnämnden har inte vid något tillfälle (utöver tillfället 2012-05-29 beskrivet ovan) kontaktat Socialförvaltningen för att ställa frågor eller efterfråga information.

Bedömning av handläggningen

Vår bedömning är att vi har handlagt ärendet enligt gängse rutiner.

Jenny Karlsson har getts tillfälle att lämna ytterligare synpunkter i ärendet men hon har valt att avstå.

Siri Nilsson yttrade sig över remissvaren och anförde i huvudsak följande. Båda förvaltningarna har gjort fel. Socialförvaltningen borde ha informerat övriga inblandade förvaltningar om allvaret i N.N:s situation och om behovet av att hålla alla uppgifter skyddade. Utredningscentrum borde ha granskat ärendet mer noggrant innan man lämnade ut uppgifterna.

JO begärde in Socialstyrelsens beslut den 8 april 2013 (dnr 9.3.6-63555/2012) med anledning av en lex Sarah-anmälan från utvecklingsnämnden.

I ett beslut den 5 februari 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Folkbokföringsuppgifter, t.ex. personnummer, namn och adress, är normalt offentliga. Sekretess gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Det som brukar kallas skyddade personuppgifter är egentligen det samlingsnamn som Skatteverket använder för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Under vissa förutsättningar och efter särskild ansökan till Skatteverket kan en person få sina folkbokföringsuppgifter skyddade genom att en sekretessmarkering förs in i folkbokföringssystemet. Sekretessmarkeringen innebär att det görs en s.k. markering för sekretessprövning i folkbokföringsdatabasen. Det framgår emellertid inte vilken uppgift i folkbokföringen som kan vara känslig. Markeringen innebär inte att det råder sekretess för uppgifterna, utan den ska fungera som en varningssignal så att en noggrann prövning görs innan uppgifterna lämnas ut.

När Skatteverket har beslutat att införa en sekretessmarkering i folkbokföringsregistret aviseras markeringen till de myndigheter som begär in uppgifter från registret. Då har den mottagande myndigheten särskild anledning att göra en skadebedömning i det enskilda fallet innan de sekretessmarkerade uppgifterna lämnas ut. Myndigheten avgör självständigt om det föreligger sekretess för uppgifterna. I den mån en bestämmelse med starkare sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden gäller hos myndigheten är det den bestämmelsen som ska tillämpas på uppgifterna (prop. 2005/06:161 s. 55).

Inom socialtjänsten gäller enligt 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessskyddet gäller både gentemot enskilda och mot andra myndigheter. Vad som menas med personliga förhållanden bestäms med ledning av vanligt språkbruk. En persons namn och adress är exempel på uppgifter som omfattas av begreppet personliga förhållanden (se Lenberg, Geijer och Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen [1 juli 2013, Zeteo], avsnitt 4.5.2.).

Av utredningen framgår att Skatteverket beviljade sekretessmarkering för N.N:s personuppgifter i juni 2012. En sekretessmarkering infördes samtidigt i folkbokföringsdatabasen. N.N. hade då fyllt 18 år. När namnbytet beviljades i september 2012 kvarstod den tidigare sekretessmarkeringen i folkbokföringen. N.N:s förhållanden var sådana att sekretess uppenbart gällde för såväl hennes adressuppgift som hennes nya namn.

Som framkommit ovan bedrivs socialtjänstens verksamhet i Helsingborgs kommun inom olika kommunala nämnder med tillhörande förvaltningar. Varje sådan nämnd är i sekretesshänseende en egen myndighet. I det nu aktuella ärendet berörs två av nämnderna: utvecklingsnämnden, som handlade moderns ärende om försörjningsstöd, och socialnämnden, som handlade N.N:s ärende. I det följande kommer jag att uppehålla mig vid respektive nämnds eventuella ansvar för att N.N:s nya namn kom att röjas.

Utvecklingsnämnden

I moderns ärende om försörjningsstöd angavs att N.N. ingick som en medlem i hushållet. Huvudregeln vid beräkningen av försörjningsstöd är att de personer som ingår i en hushållsgemenskap ska ses som en enhet. Som medlemmar i hushållet bör räknas makar, registrerade partner, sambor samt barn och ungdomar under 21 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för. De 18–20-åringar som avses är främst ungdomar som fortfarande går i grundskola, gymnasieskola eller annan jämförlig grundutbildning. Föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn till dess de fyller 21 år. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om den unge bor hemma eller i eget boende och den unge kan betraktas som en del av föräldrarnas hushåll (se Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen oktober 2013, s. 50 f.).

När det gäller familjehemsplacerade ungdomar över 18 år måste det bedömas i varje enskilt fall om de ska ingå i föräldrarnas försörjningsstödsärende. I många fall kan dessa ungdomar inte betraktas som en del av föräldrarnas hushåll. De ska då inte ingå i beräkningen av föräldrarnas rätt till försörjningsstöd och därmed inte heller anges som medlemmar i hushållet i biståndsärendet. Jag har noterat att nämnden numera har den rutinen att ”ett barn omgående ska avslutas i ärendet vid vetskap om att barnet har placerats”.

Inom Utredningscentrum, den förvaltning som handlade ärendet om försörjningsstöd, användes ett verksamhetssystem där det inte tydligt framgick om det fanns någon sekretessmarkering för en enskilds personuppgifter. Det är givetvis mycket allvarligt att en myndighet som i sitt dagliga arbete hanterar en mängd personuppgifter som omfattas av sekretess inte har ett verksamhetssystem som i detta hänseende är säkert. Jag utgår från att handläggaren i försörjningsstödsärendet, om sekretessmarkeringen varit synlig i verksamhetssystemet, hade kontrollerat vad markeringen grundades på och att hon då hade gjort bedömningen att N.N:s nya namn inte skulle lämnas ut till modern. Bristerna i verksamhetssystemet måste således anses ha lett till att namnuppgiften röjdes. Utvecklingsnämnden förtjänar kritik för detta. Vad som har kommit fram ger mig däremot inte skäl att kritisera någon enskild handläggare för att N.N:s nya namn lämnades ut.

Av Socialstyrelsens beslut den 8 april 2013, med anledning av den lex Sarah-anmälan som nämnden har gjort, framgår att en genomgång av verksamhetssystemet nu har gjorts och att de brister som identifierats i det aktuella avseendet kommer att åtgärdas.

Socialnämnden

Socialnämnden och dess förvaltning har handlagt ärendet som rör N.N. Det framgår av utredningen att socialförvaltningen har hjälpt N.N. att ansöka om sekretessmarkering och namnbyte och alltså väl känt till N.N:s behov av skydd. Frågan är om den informationen borde ha förts vidare till utvecklingsnämnden och dess förvaltning. Någon skyldighet för socialnämnden att lämna sådan information finns inte. Av journalanteckningarna i N.N:s ärende framgår att de berörda socialsekreterarna funderat över om andra myndigheter borde inform-

eras om sekretessmarkeringen och vad som händer vid ett namnbyte. Förvaltningen har kontaktat Skatteverket som upplyst att alla myndigheter som hämtar uppgifter från folkbokföringsregistret tydligt informeras om sekretessmarkeringar. Socialnämnden och utvecklingsnämnden hade olika verksamhetssystem. Uppgifter om sekretessmarkering framgick i socialnämndens system. Handläggarna vid socialförvaltningen hade inte anledning att utgå från annat än att detta gällde även utvecklingsnämndens verksamhetssystem. Jag finner därför inte anledning att kritisera socialnämnden för att utvecklingsnämnden (Utredningscentrum) inte informerades.

Med de delvis kritiska uttalanden som gjorts avslutas ärendet.

Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten som har lämnat ut en 19-årig kvinnas telefonnummer till hennes mor

(Dnr 846-2012)

Beslutet i korthet: Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är den enskildes subjektiva uppfattning som utgör utgångspunkt vid bedömningen av om men föreligger eller inte.

En utredare på socialförvaltningen i Nynäshamns kommun lämnade ut en 19-årig kvinnas nya telefonnummer till kvinnans mor då utredaren bedömde att det var för kvinnans bästa utifrån den stora oro som fanns för hennes hälsa och välmående. Mot bakgrund av den kännedom som utredaren hade om kvinnans och moderns relation kan det inte anses ha stått klart att kvinnan inte skulle lida men av att telefonnumret lämnades ut. Även om utredaren agerade med kvinnans bästa för ögonen kan hon inte undgå kritik för sitt handlande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde V. klagomål mot en tjänsteman vid socialförvaltningen i Nynäshamns kommun. V., född 1992, uppgav att en utredare på Barn- och ungdomsenheten lämnat ut hennes nya telefonnummer till hennes mor, trots att utredaren visste att V. inte ville ha någon kontakt med modern. V. ansåg att tjänstemannen hade brutit mot de bestämmelser om sekretess som gäller inom socialtjänsten.

Utredning

Socialnämnden i Nynäshamns kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad V. anfört i sin anmälan till JO.

Som remissvar ingav nämndens biståndsutskott ett yttrande som upprättats av enhetschefen Eva Hellström och socialsekreteraren Lena Berggren. I yttrandet anfördes följande.

2010-09-15 inleddes utredning enligt 11 kap 1 § SoL sedan V. ansökt om stöd hos socialtjänsten. V. uppgav att hon ”stuckit” hemifrån då hon upplevde sig utnyttjad och illa behandlad av mamman och styvpappan. Enligt V. hade hon flyttat runt bland olika kamrater och kamraters bekanta under flera månader, vilket gjorde att utredarna befarade att V. skulle kunna hamna i situationer där hon blev utnyttjad. Utredarna uppfattade att V. kunde följa med vem som helst hem, som erbjöd henne en sovplats.

V. erbjöds plats på socialtjänstens stödboende [...] som är avsett för ungdomar upp till 20 år. V. godkände de regler som ingår i boendet och flyttade in 1 december 2010. Efter en kort tid stod det klart att V. inte mårde bra psykiskt, inte skötte sin hälsa och hade svårt att följa de regler som ingick i boendet.

V. träffade sin mamma och hade regelbunden kontakt med henne via telefon och SMS under hela placeringstiden i stödboendet [...]. När det stod klart för V. att hon skulle mista sitt kontrakt tog hon hjälp av mamman och ett gemensamt möte hölls hos socialtjänsten.

I början på november kontaktade V. socialtjänsten och berättade att hon höll på att frysa ihjäl. Hon hackade tänder och berättade att hon inte hade några pengar och att hon sov utomhus under broar. Utredaren gav förslag på olika insatser gällande boende och V. var också välkommen att bo hos mamman.

I början på december kom V:s mamma till socialtjänsten mycket uppriven. Hon berättade att hon inte fått kontakt med V. på två veckor, från att tidigare haft kontinuerlig kontakt. Mamman grät och var helt förtvivlad, hon visste inte om V. var vid liv eller ej. Hon uppgav att hon var på väg till polisstationen för att anmäla V. försvunnen. Utredaren som visste att V. uppgett vid upprepade tillfällen att livet var meningslöst och uttryckt att det inte var en fråga om hon skulle ta sitt liv utan när, kände en ökad oro och kontaktade personal på stödboendet. Personalen berättade att de haft kontakt med V. gällande hennes möbler ett par dagar tidigare. V. hade berättat att hon bodde i tält [...]. Hon hade uppgett att hon frös, inte hade pengar till mat och att hon mårde ”skit”. V. hade lämnat ett nytt telefonnummer till personalen via SMS den 3 december. Ingen av personalen uppfattade att numret var hemligt och inte fick lämnas ut till V:s mamma eftersom i SMS stod endast ”V:s nya nummer!”. Utredaren tveklade dock att lämna ut det, då V. uttryckt många gånger att hon var besviken på sin mamma och inte ville ha med henne att göra, trots att de hade regelbunden kontakt.

En bedömning gjordes att det var för V:s bästa att lämna ut det nya telefonnummer till mamman. Anledningen var den stora oron gällande V:s hälsa och mående.

Varken utredaren eller personal från stödboendet [...] har lämnat ut någon annan information till mamman förutom telefonnumret. Mamman har ringt till socialtjänsten för att få information om dottern eller för att anmäla på socialtjänstens omhändertagande av V. Utredaren har aldrig diskuterat V:s situation med mamman om inte V. själv har närvarat vid mötet.

V. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 13 december 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är den enskildes subjektiva uppfattning som utgör utgångspunkt vid bedömningen av om men föreligger eller inte. Därför kan även uppgifter som för flertalet framstår som harmlösa omfattas av sekretess. I begreppet personliga förhållanden inryms alla uppgifter som går att härleda till en person och således även dennes telefonnummer (se bl.a. JO 1986/87 s. 201).

Den aktuella bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i princip innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden enbart kan lämnas ut med den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Av utredningen framgår att en utredare på socialförvaltningen i december 2011 lämnade ut V:s nya telefonnummer till hennes mor. V. var vid den aktuella tidpunkten 19 år. Nämnden har i sitt remissvar utförligt redogjort för bakgrundsförhållandena samt de överväganden som gjordes och som låg till grund för beslutet att lämna ut telefonnumret till modern. Enligt nämnden gjordes bedömningen att det var för V:s bästa utifrån den stora oro som fanns för hennes hälsa och mående.

Som redovisats ovan är det den enskildes uppfattning som ska utgöra utgångspunkt vid bedömningen av om ett utlämnande av en uppgift leder till men för den enskilde. Av remissvaret framgår att utredaren tvekade att lämna ut telefonnumret på grund av den kännedom hon hade om V:s och moderns relation och om det faktum att V. många gånger uttalat att hon inte ville ha med sin mor att göra. I remissvaret uppges visserligen att V. och modern haft regelbunden kontakt under den tid som V. varit placerad på stödboendet. Även om det förhållit sig på det sättet kan det, enligt min mening, inte anses ha stått klart för utredaren att V. inte skulle lida men av att hennes telefonnummer lämnades ut till modern. Det hade därför, i den uppkomna situationen, varit en lämplig åtgärd att kontakta V. för att fråga om hon samtyckte till att telefonnumret lämnades ut, alternativt om utredaren kunde förmedla någon annan information till modern. Såvitt framkommit har någon sådan kontakt inte tagits. Även om utredaren agerade med V:s bästa för ögonen kan hon inte undgå kritik för att telefonnumret lämnades ut.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts

(Dnr 3483-2011)

Beslutet i korthet: Arbete och välfärdsnämnden hade fått i uppdrag av tingsrätten att genomföra bl.a. en vårdnadsutredning. Under utredningen gjordes inom myndigheten en s.k. samspelsbedömning. Vid denna observerades och videofilmades barnet och föräldrarna. Resultatet av samspelsbedömningen skulle bli en del av vårdnadsutredningen. Videoinspelningarna förstördes när samspelsbedömningen slutförts, men innan vårdnadsutredningen färdigställdes.

Tryckfrihetsförordningen, TF, och andra regler om hanteringen av handlingar gäller även för t.ex. en videoinspelning som görs inom en myndighet. Nämnden har gjort gällande att videoinspelningarna var arbetsmaterial, dvs. att de var en form av minnesanteckningar, men JO bedömer att det inspelade materialet, eller delar av det, har innehållit sakuppgifter som tillförts vårdnadsutredningen. Det var därför fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna när ärendet var att anse som slutbehandlat hos nämnden. TF innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess ärendet har avgjorts, bevara material som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området.

JO anser till att börja med att det var fel av myndigheten att redan på förhand fatta beslut om att videoinspelningarna, som då inte existerade, skulle förstöras när samspelsbedömningen slutförts. Genom att materialet förstördes omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Till detta kommer att parterna i vårdnadsärendet haft rätt att under ärendets gång ta del av även sådana handlingar som ännu inte varit att anse som allmänna handlingar. JO anser därför att det var fel av myndigheten att förstöra materialet.

Anmälan

Anders P. framförde i en anmälan klagomål mot Arbete och välfärdsförvaltningen i Kristianstads kommun. Han anförde bl.a. följande. I augusti 2010 förordnade tingsrätten att en ny vårdnads-, boende- och umgängesutredning skulle göras. Förvaltningen beslutade att låta Prisma familjecentrum genomföra videofilmade samspelsutredningar avseende hans och moderns relationer till deras dotter A. Detta skedde vårvintern 2011. Redan före de videofilmade mötena mellan honom och A. informerade Prisma familjecentrum honom om att videofilmerna skulle förstöras omedelbart efter att man dragit sina slutsatser av materialet. Han protesterade mot det utan resultat. Under den tid som utredningen och videofilmningarna pågick yrkade han, genom sin advokat, hos tingsrätten att videofilmerna skulle bevaras och kunna ställas till hans förfo-

gande senare. Detta avslogs av tingsrätten med hänvisning till dels att socialtjänsten hävdade att videospelningarna utgjorde minnesanteckningar som inte behövde arkiveras, dels att han själv kunde begära ut materialet direkt från socialtjänsten. Den 7 juni 2011 begärde han ut bl.a. aktuella videofilmer från förvaltningen. Han fick den 17 juni 2011 ett avslagsbeslut som motiverades med att materialet inte var en handling enligt 2 kap. TF utan arbetsmaterial som förstörts när uppgifterna i materialet tillförts samspelsbedömningen.

Anders P. gjorde gällande att socialtjänsten genom att förstöra videospelningarna medvetet brutit mot bl.a. 16 § förvaltningslagen (1986:223) och 3 § arkivlagen (1990:782). Han uppgav också att det var ett brott mot socialtjänstens dokumentationsskyldighet att förstöra ljud- och filmupptagningar som utgör det huvudsakliga underlaget för slutsatser, bedömningar och yttranden till domstol.

Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet inhämtades från Arbete och välfärdsförvaltningen. Från Kristianstads tingsrätt inhämtades dagboksbladet i mål nr T 858-10.

Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Sammanfattning

En vårdnads- boende- och umgängesutredning har genomförts där en del av utredningen inneburit en samspelsbedömning på Prisma.

Familjerättssekreterarna har, utifrån ärendets komplexitet bedömt att en fördjupad utredning av föräldraförmågan, en samspelsbedömning, ska erbjudas.

Föräldrarna har informerats om hur bedömningen genomförs och de har haft möjlighet att tacka nej.

Anders har varit informerad om att videofilmerna förstörs när den skriftliga bedömningen färdigställts.

Videofilmerna har förstörts när den skriftliga bedömningen var färdigställd. Videofilmerna var arbetsmaterial.

Anders P. har som part fått ta del av det material som tillförts ärendet.

Ärendet

Anders P. förekommer i familjerättsärende för dottern A.S.

Anmälan till JO avser den sista vårdnads- boende- och umgängesutredningen som öppnades 100810 och var färdigställd 110407.

I utredningen genomfördes, efter uppdrag från familjerättsenheten, en samspelsbedömning på Prisma familjecentrum. Frågeställningarna för samspelsbedömningen var samspellet mellan A. och föräldrarna, föräldrarnas känslomässiga sensitivitet och hur de kan tillgodose A:s utvecklingsbehov.

Samspelsbedömarna observerade A och hennes föräldrar vid sammanlagt 10 tillfällen om vardera två timmar under perioden 110207-110308. Videospelningar gjordes vid alla tillfällena. Videospelningar görs för att komplettera bedömarnas observationer. De är ett hjälpmedel i att kunna se mönster i barn och föräldrars samspel och anknytning. Prisma, som vid

samspelsbedömning följer en på förhand bestämd arbetsgång, för inte några journalanteckningar när bedömningar genomförs.

I dokumentet "Bedömning från Prisma" redogör bedömarna för arbets sätt och arbetsgång. Utifrån det insamlade materialet, minnesanteckningar från observationer och videofilmer beskriver bedömarna samspelet och föräldrarnas känslomässiga sensitivitet. Bedömarna avslutar med en analys av föräldrarnas förmåga att tillgodose A:s behov. Bedömningen är färdigställd 110331. Det är bara bedömarna från Prisma som sett videofilmerna, ingen annan har tagit del av dem. Minnesanteckningar och videofilmer förstörs när den skriftliga bedömningen färdigställts. De betraktas som arbetsmaterial och tillförs inte akten.

Samspelsbedömningar på Prisma familjecentrum genomförs i utredningar om vårdnad, boende och umgänge där en fördjupad utredning behövs. Det gäller vid misstanke om bristande föräldraförmåga t.ex. övergrepp, psykiskt funktionshinder och när det är en djup och långvarig konflikt mellan föräldrarna. I detta ärende har det varit en lång och allvarlig konflikt mellan föräldrarna, A. har varit omhändertagen jml LVU och föräldrarna har båda psykiska funktionshinder.

Familjerättssekreterarna föreslår samspelsbedömning på Prisma och föräldrar kan tacka ja eller nej till bedömningen. Om en förälder tackar nej genomförs samspelsbedömningen med den andra föräldern.

Föräldrarnas inställning och medverkan i föreslagen samspelsbedömning dokumenteras i journalanteckningar och redovisas i utredningen av familjerättssekreterarna.

I JO-anmälan uppger Anders P. att han "redan före de videofilmade mötena mellan mig och A. klarade Socialtjänsten i Kristianstad ut att videofilmerna skulle förstöras omedelbart efter man dragit sina slutsatser av dessa. Jag protesterade med detta redan då utan resultat".

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att familjerättssekreterare haft informationssamtal med Anders P. 111028 och att Anders P. då samtyckt till samspelsbedömning i Prismas öppenvård. Av journalanteckning 110131 från möte på Prisma med syfte att inleda samspelsbedömningen framgår att föräldrarna informeras om tillvägagångssättet samt erhåller tider för bedömningstillfällen. "Fadern är irriterad och ifrågasätter det mesta. Han svarar dock att han kommer att fullfölja insatsen".

Prismas bedömning ingår som en del i familjerättens utredning och bifogas som en bilaga i yttrandet till tingsrätten.

Familjerättssekreterarna har genomfört utredningen genom enskilda informationssamtal med föräldrarna, två enskilda utredningssamtal med föräldrarna och tre samtal med A. Familjerättssekreterarna har gjort hembesök hos modern och fadern där A. varit närvarande. Referentuppgifter har inhämtats från A:s förskola, från Psykiatriska kliniken och från Vuxenhabiliteringen. Familjerättssekreterarna har tagit del av föräldraförmågebedömningar som genomfördes 2009. A. var då omhändertagen jml LVU och placerad på Notavillans HVB (Hem för vård och boende). Familjerättssekreterarnas bedömning i utredningen tar sin grund i den genomförda utredningen där Prismas samspelsbedömning ingår som en del.

Anders P. har i brev till socialtjänsten 110607 begärt att få ta del av handlingar, videoupptagningar mm med anledning av utredningen som slutfördes 110404. Hans begäran avslogs i beslut 110617 eftersom materialet inte bedöms vara en handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Skälet till beslutet var att det begärda materialet är arbetsmaterial. När uppgifterna i arbetsmaterialet har tillförts samspelsbedömning har materialet förstörts.

Anders P. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. I remissvaret kommenteras inte hans uppgift om att han mycket tidigt protesterade mot att videomaterialet skulle förstöras. Redan i februari 2011 protesterade han via sin

advokat och via tingsrätten mot detta, vilket kom socialtjänsten till del via tingsrätten. Detta var innan videoupptagningarna hade avslutats. Trots att socialtjänsten hade vetskap om hans inställning struntade man helt i den, vilket gör agerandet så mycket allvarligare.

I ett beslut den 17 december 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en film, anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

Av 2 kap. 6 § TF framgår att en handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos myndighet när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats ska enligt 2 kap. 9 § första stycket TF inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet någon sakuppgift. Minnesanteckningar anses inte som allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering.

Av det anförda följer att en minnesanteckning som kan hänföras till ett visst ärende och som tillför detta sakuppgift som regel blir en allmän handling först när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

En enskild som är part i ett ärende hos en myndighet kan grunda en framställning om att få ta del av allmänna handlingar på sin egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, rätt att, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL, ta del av det som har tillförts ärendet om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 11 kap. 8 första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska nämnden tillämpa vissa bestämmelser i FL, däribland 16 §, i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att detta gäller också när det är fråga om en ansökan

eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna, t.ex. en utredning i ett vårdnads mål vid allmän domstol (jfr JO 2000/01 s. 317).

När det gäller allmänna handlingar följer rätten för part att ta del av materialet i "sitt" ärende redan av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet. Den enskilde kan emellertid enligt regeln om partsinsyn i 16 § FL även ha rätt att ta del av sådana handlingar som ännu inte är att anse som allmänna handlingar.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen. Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Vid gallringen ska dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bedömning

Tingsrätten gav Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun i uppdrag att utse någon att verkställa en ny vårdnads-, boende- och umgängesutredning rörande A. Familjerättssekreterarna bedömde att det på grund av ärendets komplexitet fanns behov av en fördjupad utredning av föräldraförmågan. Familjerättsenheten vid Arbete och välfärdsförvaltningen gav därför Prisma familjecentrum, som är en del av samma förvaltning, i uppdrag att göra en samspeletsbedömning. Denna samspeletsbedömning dokumenterades genom videoinspelningar.

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns något formellt hinder mot att socialtjänsten inom ramen för en utredning om vårdnad m.m. videofilmar samspelet mellan barn och föräldrar. Frågan är dock hur sådana videoinspelningar ska hanteras. Myndigheten omfattas av bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar är strikt reglerad. Ett beslut om att förstöra videoinspelningarna måste vara förenligt med de bestämmelser för bevarande av handlingar som gäller i verksamheten.

En handlingar rättsliga status är många gånger svårbedömd. Om en handling begärs utlämnad är det ytterst en fråga för domstol att bedöma om handlingen är allmän och offentlig. Mot den bakgrunden anser jag till att börja med att det var fel av myndigheten att redan på förhand fatta beslut om att det videoinspelade materialet, som ännu inte existerade, skulle förstöras.

Jag övergår nu till frågan om hur myndighetens förstörande av det aktuella materialet bör bedömas i förhållande till författningsregleringen på området. När detta ska bedömas måste man först ta ställning till om videoinspelningarna utgjort allmänna handlingar eller inte.

Resultatet av samspeletsbedömningen skulle redovisas och bli en del av vårdnads-, boende- och umgängesutredningen. Videoinspelningarna, dvs. dokumentationen av samspelet mellan A. och föräldrarna, var således att hänföra till

ett ärende. Vid tidpunkten för förstörandet var utredningen ännu inte färdigställd. Det ärende som videoinspelningarna hörde till var alltså inte slutbehandlat hos myndigheten, varför handlingarna inte var allmänna enligt 2 kap. 7 § TF. Inte heller på annan grund var videoinspelningarna att anse som allmänna handlingar.

Nämnden har gjort gällande att videoinspelningarna var arbetsmaterial, dvs. att de var en form av minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § TF.

Det har framkommit att den dokumentation som skett genom videoinspelningarna varit omfattande. Inspektionerna har gjorts under sammanlagt 20 timmar. I bedömningen från Prisma familjecentrum, som utgjort en bilaga till vårdnads-, boende- och umgängesutredningen, anförs under rubriken ”Hjälpmedel” bl.a. följande.

Under bedömningen har hjälpmedel som observationer, videoinspelning och intervjuer med föräldrarna använts.

Det som speciellt har lagts fokus på är anknytningsrelevanta situationer som till exempel när barnet blir rädd, ledsen, trött eller hungrigt. Detta visar specifikt hur föräldern hanterar sin egen stress och oro, hur föräldern bemöter barnet och hur barnet reagerar på förälderns bemötande. Videokamera har använts för att filma korta sekvenser av samspel som senare studeras av bedömarna. Syftet är att bedömarna i efterhand kan se och jämföra med observationerna och kunna se små subtila detaljer i samspelet.

Under rubriken ”Beskrivning av samspelet mellan A. och pappa” anförs bl.a. följande.

Under bedömningstillfällena har kommunikationen mellan A. och hennes pappa oftast varit lågmäld och kortfattad. [---] Det har funnits tillfällen då A. och pappa är nära varandra, men de har oftast olika fokus på leken eller uppgiften. [---] Under aktiviteterna har pappa sporadiskt gett beröm till A. Det har bestått av korta uttalanden, utan direkt ögonkontakt eller känslomässigt engagemang. Under bedömningen har det funnits lite ögonkontakt mellan A. och hennes pappa.

Under de planerade aktiviteterna har pappa tagit ledningen genom att uttala vad de ska göra, läst instruktioner och satt i gång aktiviteten. [---] Pappa har oftast själv blivit uppslukad av uppgifterna och har haft svårigheter att leda och göra A. delaktig.

I den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som gavs in till tingsrätten föreslog socialtjänsten att domstolen skulle besluta att A. skulle ha sitt stadigvarande boende hos modern och att modern skulle anförtros vårdnaden om henne samt att A. skulle ha rätt till visst umgänge med Anders P. I utredningen anförs bl.a. följande.

Prismas öppenvård har bedömt samspelet mellan A. och hennes föräldrar. [---] Man konstaterar att modern på ett något bättre sätt än fadern möter A. i samvaron med henne. Utredarnas bedömning stödjer sig på Prismas utlåtande.

Genom filmdokumentationen har det funnits möjlighet för bedömarna att i efterhand studera hur samspelet fungerat mellan barnet och respektive förälder.

De har kunnat se och uppehålla sig vid sådana detaljer som de inte fångat upp under observationerna. Det ligger i sakens natur att det är svårt att med ord beskriva hur personer interagerar i olika situationer. En filmkamera fångar sådant som kroppsspråk, skiftningar i ansiktsuttryck m.m. som det knappast är möjligt att dokumentera genom anteckningar. Det videospelade materialet har använts som underlag när Prisma familjecentrum gjort bedömningen att modern på ett något bättre sätt än fadern möter A. i samvaron med henne. Den bedömningen har utredarna sedan i sin tur stött sig på när de i sin utredning lämnat förslag till domstolen om bl.a. vilken förälder som ska anförtros vårdnaden om A. Mot bakgrund av det anförda anser jag att det videospelade materialet, eller delar av det, har tillfört ärendet sakuppgift. Vid sådant förhållande utgjorde materialet, eller delar av det, inte sådana minnesanteckningar som avses i 2 kap. 9 § TF. Det var i stället fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna om de expedierades eller när ärendet var att anse som slutbehandlat hos myndigheten.

Som anförts ovan ger utredningen inte stöd för någon annan slutsats än att materialet förstördes innan ärendet var slutbehandlat. Någon expediering av materialet synes aldrig ha skett. Materialet utgjorde därmed inte till någon del allmänna handlingar vid den tidpunkt när det förstördes.

Handlingar som inte är allmänna och som inte ska arkiveras får under vissa förutsättningar rensas ur akten i ett ärende. Rensning innebär att akten befrias från arbetsdokument som endast är av tillfällig betydelse och som inte behövs för förståelsen av ärendet. I förevarande fall har dock materialet, eller delar av det, tillfört ärendet sakuppgift. I de delarna skulle materialet ha blivit allmän handling när ärendet var att anse som slutbehandlat. Tryckfrihetsförordningen innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess att ärendet har avgjorts, bevara material hos en myndighet som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området (jfr JO 2010/11 s. 628).

Genom att myndigheten förstörde materialet omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Materialet var av allt att döma av sådan karaktär att det fanns ett intresse av att det bevarades. Till detta kommer att Anders P. haft rätt att under ärendets gång, med stöd av bestämmelsen om partsinsyn i 16 § FL (jämförd med 11 kap. 8 § SoL), ta del av även sådana handlingar som ännu inte varit att anse som allmänna handlingar. Jag anser således att det var fel av förvaltningen att förstöra det videospelade materialet.

Jag vill också uppehålla mig vid följande.

Anders P. har i anmälan uppgett att Prisma familjecentrum redan innan videospelningarna hade påbörjats informerade honom om att det videospelade materialet skulle förstöras omedelbart efter att man dragit sina slutsatser av det och att han då protesterade mot detta. Nämnden har i sitt remissvar inte uttryckligen kommenterat denna uppgift. I remissvaret har endast redovisats att det i journalanteckningarna har noterats att Anders P. ”ifrågasätter det mesta” när han får information om tillvägagångssättet vid samspelsbedömningarna.

Anders P. har också uppgett att tingsrätten, under tiden som videoinspelningarna pågick, hade kontakt med förvaltningen i anledning av ett yrkande från hans sida om att videofilmerna skulle bevaras och kunna ställas till hans förfogande senare. Åtskilligt talar således för att det var känt för förvaltningen att Anders P. motsatte sig att materialet förstördes och att han ville ta del av detta. Det kan dock inte anses helt klarlagt att det förhållit sig på det sättet. I denna del vill jag därför endast allmänt framhålla följande. För det fall myndigheten visste att Anders P. motsatte sig att videoinspelningarna förstördes, och skulle komma att begära att få ta del av inspelningarna när dessa var färdiga, borde man inte – oavsett vilken bedömning som gjordes rörande handlingarnas status – ha förstört det videoinspelade materialet när uppgifterna i materialet tillförts samsjellsbedömningen.

Det aktuella fallet visar att det är viktigt att socialtjänsten, när man väljer att göra videoinspelningar inom ramen för en utredning rörande vårdnad m.m., tänker igenom vilka konsekvenser det får och hur det videoinspelade materialet ska behandlas.

Vad Anders P. anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag finner anledning att sända en kopia av detta beslut för kännedom till Socialstyrelsen som ger ut föreskrifter, allmänna råd och handböcker inom bl.a. socialtjänstens område.

Ärendet avslutas med de kritiska uttalanden som har gjorts.

Allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior

(Dnr 6614-2012)

Beslutet i korthet: Efter en inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall beslutade JO att utreda klinikens handläggning av ett ärende om utlämnande av journalkopior till en patient. Patienten hade begärt att få ut sin patientjournal och delar av journalen hade lämnats ut till honom. Därefter beslutade kliniken att återta de utlämnade kopiorna.

I beslutet konstateras att en patientjournal omfattas av sekretess och att sekretess i vissa fall även kan gälla mot den berörde patienten. En myndighet som av misstag lämnat ut en sekretessbelagd handling kan be om att tillbaka den, men inte besluta att så ska ske. Klinikens handläggning av utlämnandeärendet har brutit i detta och ett flertal andra avseenden, varför kliniken förtjänar allvarlig kritik.

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall den 1–4 oktober 2012 uppmärksammades i journalerna en situation där en patient begärt

att få ta del av sina journalanteckningar. I inspektionsprotokollet antecknades följande i den delen.

Handläggningen av ett ärende om utlämnande av patientjournal

I journalen avseende patienten D.L. framgick bl.a. följande. Den 2 februari 2012 begärde patienten att få ta del av samtliga anteckningar i både den dataförda journalen och pappersjournalen från 2005 och framåt. Den 22 februari fick patienten del av handlingar. Den 28 februari 2012 meddelades patienten att han inte längre fick ha tillgång till journalkopiorna och att beslutet kunde överklagas. Den 20 juni och den 20 juli har det antecknats att patienten begärt kopia av sina journalhandlingar. Kliniken har i brev till patienten gett beskedet att handlingarna inte kommer att lämnas ut.

Med anledning av att det som framkommit i journalen väckte frågor avseende klinikens handläggning av patientens begäran om att få ta del av sin journal beslutade JO att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (dnr 6614-2012).

Utredning

JO begärde att Landstingsstyrelsen, Landstinget Västernorrland, skulle yttra sig över vad som angetts i protokollet i fråga om handläggningen av ärendet om utlämnande av patientjournal. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Bakgrund:

Som JO anger i sin beskrivning har patienten den 2 februari 2012 begärt att få ta del av samtliga anteckningar i både den dataförda journalen och pappersjournalen från 2005 och framåt. Den 22 februari 2012 fick patienten del av handlingarna. Den 28 februari 2012 meddelades patienten att han inte längre fick ha tillgång till journalkopiorna och att beslutet kunde överklagas. Den 20 juni och den 20 juli 2012 har det antecknats att patienten begärt kopia av sina journalhandlingar. Kliniken har i brev till patienten gett besked att handlingarna inte kommer att lämnas ut.

Därefter har patienten ånyo överklagat beslutet att inte lämna ut journalhandlingarna och detta har överlämnats till kammarrätten. Kammarrätten har därefter återförvisat ärendet till rättspsykiatriska regionkliniken för att utveckla de överväganden som gjorts av kliniken. Den 27 september har förvaltningschefen för rättspsykiatriska kliniken utvecklat sin talan till patienten som därefter ännu en gång framhöll att han vill ta del av sin journal. Den 30 oktober har förvaltningschefen skickat ett nytt beslut till patienten att begäran avslås och patienten har överklagat även detta beslut. Den 21 november 2012 avvisade kammarrätten överklagandet och överlämnade ärendet till Landstinget Västernorrland för ny handläggning, då det framkommit att beslutet inte fattats av behörig befattningshavare hos landstinget och därmed inte utgör ett överklagbart beslut. Den 13 december beslutade Landstinget Västernorrland att inte lämna ut journalhandlingarna. Patienten har överklagat detta beslut till kammarrätten i Sundsvall, som nu handlägger ärendet.

Synpunkter från berörd befattningshavare:

Förvaltningschefen för rättspsykiatriska kliniken framför att han inte varit medveten om att han inte haft mandatet att besluta om att inte lämna ut

journalhandlingar. Han förklarar detta bland annat med att han aldrig tidigare under sina 27 år inom rättspsykiatri har nekat utlämnade av en journal.

Bedömning:

Hälso- och sjukvårdsnämnden konstaterar att en förvaltningschef i Landstinget Västernorrland felaktigt har fattat beslut i landstingets namn att inte lämna ut journalhandlingar.

Fram till den 31 december 2010 fanns det en delegationsbestämmelse som gav respektive förvaltningschef mandatet att fatta dessa avslagsbeslut på utlämnande av allmän handling, men den förändrades från och med den 1 januari 2011 till att delegationsrätten till samtliga avslagsbeslut tillskrevs landstingets administrativa chef.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ser med allvar på det inträffade, men kan även konstatera att förvaltningschefen vid den rättspsykiatriska regionkliniken numer är väl medveten om den gällande delegationsrätten. Med anledning av det inträffade kommer landstinget säkerställa att information sprids till samtliga berörda förvaltningschefer om den nya ordning som gäller från den 1 januari 2011.

JO inhämtade relevanta avgöranden från Kammarrätten i Sundsvall (beslut den 19 september 2012 i mål nr 2102-12, beslut den 21 november 2012 i mål nr 2583-12 och dom den 5 februari 2013 i mål nr 7-13).

I ett beslut den 18 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Där regleras också primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § TF stadgas att allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en avskrift eller en kopia ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet i TF är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig och kan lämnas ut. Ett visst dröjsmål är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Den som vill ta del av en allmän handling ska i allmänhet vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Med myndighet menas i detta sammanhang den eller de befattningshavare som i sin tjänst har behörighet att på myndighetens vägnar fatta beslut i saken. Vem inom myndigheten som ska göra prövningen regleras i 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av bestämmelsen framgår att det i första hand är den som har handlingen i sin vård som ska pröva om den kan lämnas ut. För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har

gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer den enskilde oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) följer att ett beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur beslutet kan överklagas.

Patientjournaler omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen anges att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 12 kap. 1 § OSL följer att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att sekretessen i övrigt kan efterges helt eller delvis av honom eller henne. Vad som här har sagts gäller dock inte om annat följer av bestämmelse i OSL. I 25 kap. 6 § OSL finns en sådan bestämmelse som innebär att sekretessen enligt 25 kap. 1 § OSL gäller också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans eller hennes hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne. Syftet med bestämmelsen är i första hand att hindra en patient från att ta del av sin journal. Avsikten är dock att endast uppgifter som direkt hänförs till den enskildes hälsotillstånd ska kunna sekretessbeläggas och inte att uppgifter av annat slag i journalen ska undanhållas den enskilde (se Walin & Vängby, Offentlighets- och sekretesslagen [1 jan. 2013, Zeteo] kommentaren till 25 kap. 6 §).

Här kan även nämnas 25 kap. 7 § OSL. Enligt den bestämmelsen kan en uppgift i en anmälan eller utsaga som en enskild lämnar om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i vissa fall hemlighållas i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser.

Händelseförlopp

Av utredningen framgår bl.a. följande. Patienten D.L. begärde den 2 februari 2012 att få kopior av samtliga sina journalanteckningar från ankomsten till kliniken 2005 och framåt. Den 22 februari fick patienten kopior av samtliga anteckningar som inte bedömdes vara omfattade av sekretess. Patienten informerades muntligen om att han hade möjlighet att överklaga läkarens sekretessbeslut till förvaltningsrätten. Den 28 februari beslutade läkaren att patienten inte längre fick ha tillgång till journalkopiorna. Som skäl för detta beslut antecknades i journalen att patienten hade agerat ”utifrån journalerna” gentemot en i personalen och att kliniken ville förhindra ytterligare fördjupning i journalerna och agg mot andra i personalen. Patienten informerades om att beslutet kunde överklagas.

Därefter begärde patienten den 20 juni 2012 att få en kopia av sina journalanteckningar. Ansvarig läkare informerade patienten skriftligen samma dag om

att hennes tidigare bedömning kvarstod och att hon inte ville lämna ut journalen på nytt. Patienten gjorde den 20 juli 2012 en ny framställan om att få tillgång till sin journal och han fick då ett skriftligt besked, undertecknat av förvaltningschefen och en överläkare, om att handlingarna fortfarande inte kunde lämnas ut.

Patienten överklagade klinikens besked till Kammarrätten i Sundsvall, som i beslut den 19 september 2012 återförvisade ärendet till kliniken för ny prövning. Som skäl för beslutet anförde kammarrätten att det inte av det överklagade beslutet framgick vilka överväganden kliniken gjort mot bakgrund av innehållet i den tillämpliga bestämmelsen i 25 kap. 6 § OSL. I en skrivelse till patienten den 27 september 2012 redogjorde förvaltningschefen för de skäl som beslutet att inte lämna ut journalkopiorna grundades på. Patienten överklagade återigen klinikens beslut. Kammarrätten i Sundsvall avvisade patientens överklagande den 21 november 2012 och återförvisade ärendet till landstinget för ny prövning. Det hade framkommit att förvaltningschefen saknat delegation att för landstingets räkning besluta i frågan varför något överklagbart beslut från landstinget inte fattats. Den 13 december 2012 meddelade en administrativ chef inom landstinget, med stöd av delegation, ett formellt beslut som innebar att patientens begäran om att få ut sina journaler avsågs. I en dom meddelad den 5 februari 2013 avsåg Kammarrätten i Sundsvall patientens överklagande och fastställde landstingets beslut.

Bedömning

Inledningsvis kan konstateras att en prövning av om det finns något hinder mot att lämna ut allmänna handlingar givetvis ska göras innan handlingarna lämnas ut. Det är endast uppgifter i handlingar som omfattas av sekretess enligt någon bestämmelse i OSL som en myndighet kan vägra att lämna ut. För patientjournaler är det sekretessreglerna för hälso- och sjukvården som är tillämpliga. Som jag redovisat ovan omfattar den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL uppgift om enskilda hälsotillstånd eller personliga förhållanden. Sekretesskyddet enligt bestämmelsen omfattar inte hälso- och sjukvårdspersonalen, som i sin yrkesutövning inte anses som enskilda.

Det framgår av journalanteckningen den 22 februari 2012 att patienten inte fick ut journalen i dess helhet utan att flera avsnitt bedömdes vara omfattade av sekretess. Framställningen avsågs således delvis. I en sådan situation har den enskilde rätt att få ett skriftligt, formellt överklagbart beslut. Kliniken borde därför ha informerat patienten om möjligheten att hänskjuta frågan till myndighetens prövning för att på så sätt få till stånd ett överklagbart beslut. Såvitt framkommit av journalanteckningen skedde inte detta. Den information som läkaren lämnade till patienten om möjligheten att överklaga var inte korrekt eftersom läkaren inte hade behörighet att fatta ett formellt myndighetsbeslut som kunde överklagas.

Sedan en sekretessprövning har gjorts och handlingarna väl har lämnats ut finns det inte någon laglig möjlighet för myndigheten att kräva att den enskilde ska återlämna handlingarna. I och med utlämnandet är sekretessen hävd gende-

mot den som begärt ut handlingarna. Myndigheten kan inte senare göra en förnyad sekretessprövning och förmå den enskilde att återlämna handlingarna. Klinikens beslut den 28 februari 2012 att återta utlämnade journalanteckningar strider alltså mot lagstiftningen. En myndighet som av misstag lämnat ut en sekretesskyddad handling kan be om att få tillbaka den, men inte besluta att det ska ske (se JO 1995/96 s. 510).

När patienten den 20 juni och den 20 juli 2012 återkom med nya framställningar om att få ta del av journalerna fick han bara upplysningar av läkare och förvaltningschef om att den tidigare bedömningen kvarstod. Han borde dock ha fått ett formellt myndighetsbeslut med överklagandehänvisning. Det dröjde ända till den 13 december 2012 innan ett sådant beslut meddelades. Den långa handläggningstiden står i uppenbar strid med det i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

Som redovisats ovan är det myndigheten som ska meddela avslagsbeslut. Det är givetvis inte acceptabelt att förvaltningschefen under lång tid haft den felaktiga uppfattningen att han haft behörighet att för landstingets räkning fatta beslut om att avslå framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

Det beslut som kliniken meddelade den 13 december 2012 innebar att hela journalen, 195 sidor, bedömdes vara omfattad av sekretess gentemot patienten. JO brukar vara återhållsam med att uttala sig i bedömningsfrågor. Jag vill ändå uppehålla mig något kring den sekretessbestämmelse som kliniken tillämpat i sitt beslut.

Som jag redogjort för ovan är det endast uppgifter om den enskildes hälsotillstånd som kan skyddas av sekretess i förhållande till den enskilde själv (25 kap. 6 § OSL). Det kan konstateras att inte alla uppgifter i en patientjournal gäller den enskildes hälsotillstånd. När en myndighet prövar en utlämnandeframställning ska det begärda materialet gås igenom och enbart de uppgifter som omfattas av sekretess, enligt bestämmelse i OSL, kan undgå ett utlämnande. Övriga delar av materialet ska alltså lämnas ut.

Klinikens handläggning av utlämnandehandlingarna har brutit i ett flertal avseenden och förtjänar allvarlig kritik. Såväl den faktiska hanteringen som remissvaret visar att det finns stora brister vad gäller kunskapen om regelsystemet på området. Jag förutsätter att landstinget vidtar erforderliga åtgärder för att komma tillrätta med detta.

Med dessa kritiska uttalanden avslutas ärendet.

Kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling

(Dnr 1061-2013)

Beslutet i korthet: Sverigedemokratisk ungdom (SDU) ansökte under 2012 om bidrag från Ungdomsstyrelsen. Flera personer begärde via e-post att få ta del av handlingar som SDU hade gett in till styrelsen i bidragsärendet. Namnen på dessa personer fördes in i styrelsens diarium. En person (anmälaren till JO) begärde därefter hos styrelsen att få ut ”diarie över vilka (e-post och ev. namn)” som styrelsen lämnat ut ett visst dokument i bidragsärendet till. Ungdomsstyrelsen beslutade med hänvisning till sekretess att delvis avslå anmälares begäran och lämnade ut en handling där namnen strukits över. Av Ungdomsstyrelsens beslut framgick att styrelsen prövade frågan enligt reglerna om utlämnande av *uppgift ur* allmän handling. Ett sådant beslut går inte att överklaga.

JO konstaterar att anmälaren frågat efter en sammanställning av uppgifter som fanns i styrelsens diarium, en s.k. potentiell handling. En sådan handling omfattas av offentlighetsprincipen, och Ungdomsstyrelsen borde ha handlagt frågan enligt reglerna om *utlämnande av* allmän handling. Ett avslagsbeslut enligt det regelverket går att överklaga.

Eftersom anmälaren inte gavs möjlighet att överklaga Ungdomsstyrelsens avslagsbeslut uttalar JO, som brukar vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall, att de skäl som Ungdomsstyrelsen angett i sitt remissvar till JO inte har kunnat åberopas för att vägra att lämna ut handlingen med namnuppgifter. Anmälaren borde därför ha fått del av handlingen i dess helhet. Ungdomsstyrelsen får kritik för sin handläggning.

Bakgrund

Under 2012 ansökte Sverigedemokratisk ungdom (SDU) om bidrag från Ungdomsstyrelsen. Flera personer begärde via e-post till styrelsen att få ta del av handlingar i SDU:s ärende. Styrelsen registrerade dessa e-brev i myndighetens diarium som således innehöll uppgifter om bl.a. namnen på de personer som begärt ut handlingar.

Den 18 januari 2013 begärde Eric M. skriftligen hos styrelsen att få ta del av ”diarie över vilka (e-post och ev. namn)” som styrelsen hade lämnat ut ett visst dokument i SDU:s ärende till. Den 23 januari beslutade styrelsen att delvis avslå hans begäran. En handling som innehöll de efterfrågade delarna av diariet lämnades ut. I denna var dock namnen på dem som begärt ut handlingen maskerade (överstrukna). Av beslutet framgick att styrelsen prövat Eric M:s begäran som om den avsåg utfående av uppgift ur allmän handling. I beslutet angavs att det inte kunde överklagas. Det är styrelsens handläggning av denna begäran från Eric M. som behandlas i detta beslut.

Styrelsen prövade senare även en begäran från Eric M. om utlämnande av ovan nämnda e-brev, dvs. de e-brev där olika personer begärt att få ta del av handlingar i SDU:s ärende. Styrelsen avslog i ett beslut den 28 januari 2013 delvis Eric M:s begäran under åberopande av bestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Även i det fallet lämnades handlingarna ut med namnen på dem som begärt ut dokumentet i SDU:s ärende maskerade. Sedan Eric M. överklagat beslutet fann Kammarrätten i Stockholm i en dom den 15 mars 2013 (mål nr 784-13) att sekretess inte hindrade att handlingarna lämnades ut i omaskerat skick.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO framförde Eric M. klagomål mot Ungdomsstyrelsens handling av hans begäran den 18 januari 2013. Till anmälan hade vissa handlingar fogats, bl.a. styrelsens beslut den 23 januari 2013 som var fattat av generaldirektören Per Nilsson. I detta anfördes bl.a. följande.

Beslut

Ungdomsstyrelsen beslutar att avslå begäran om att lämna ut uppgifter ur allmän handling med hänvisning till anonymitetsskyddet som regleras i Tryckfrihetsförordningens 3 kap.

Sakfrågan

Begäran har inkommit till myndigheten om att få ta del av de uppgifter ur allmänna handlingar som inkommit från enskilda som har begärt ut allmän handling i samband med Sverigedemokratisk Ungdoms ansökan om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Med hänvisning till det starka skydd enskild åtnjuter av att få vara anonym, har myndigheten vid sin prövning beslutat att avslå begäran.

Beslutet får inte överklagas.

Eric M. anförde bl.a. följande. Myndighetens diarium utgör i sig en allmän handling som enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska lämnas ut. Enligt TF och OSL får en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling överklagas av den enskilde. Det var därför fel av styrelsen att i beslutet ange att det inte fick överklagas.

Utredning

JO anmodade Ungdomsstyrelsen att yttra sig över vad som framförts i Eric M:s anmälan. Ungdomsstyrelsen gav in ett remissvar av huvudsakligen följande lydelse.

Ungdomsstyrelsen anser fortfarande att det fanns särskild anledning, enligt 21 kap. 3 § offentlighets och sekretesslagen, att delvis bevilja Eric M:s begäran om uppgifter ur allmänna handlingar, i avidentifierat skick.

Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att bl.a. fördela statsbidrag till ideella organisationer. Vår verksamhet, som en statlig myndighet, styrs av bl.a. bestämmelser som återfinns i tryckfrihetsförordningen.

I 2 kap. samma förordning finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. De nämnda bestämmelserna medför att Ungdomsstyrelsen tar emot begäran om allmänna handlingar från såväl enskilda personer som

myndigheter. Begäran om allmänna handlingar inkommer per e-post, post och eller per telefon. Det är vanligt att begäran följs av personuppgifter om avsändare, t.ex. om namn, e-postadress, telefonnummer m.m.

I det nu aktuella ärendet har Eric M. den 18 januari 2013 begärt att ta del av diarieuppgifter om personer som, före Eric M:s begäran, hos Ungdomsstyrelsen hade begärt allmänna handlingar rörande den ideella organisationen "Sverige demokratiskungdom - SDU Stockholm årsmöte 2012 och i vilken tid handlingarna lämnades ut".

Ungdomsstyrelsen anser att diariet är en sammanhållen handling som innehåller fler uppgifter. Eric M. har specifikt avgränsat sin begäran om uppgifter. Han ville ta del av uppgifter som rörde SDU. Vår bedömning var att Eric M:s begäran var att få veta vilka personer som tidigare begärt allmänna handlingar om SDU och vilka uppgifter som då lämnades ut.

Ungdomsstyrelsen har sekretessprövat Eric M:s begäran och beslutat att lämna ut handlingen, men avidentifiera vissa personuppgifter. Vi bedömde att det fanns särskild anledning att anta att personuppgifterna i de aktuella handlingarna (mejlen) omfattades av sekretesskyddet enligt offentlighets- och sekretesslagens mening.

Ett avslagsbeslut om begäran av uppgift ur en allmän handling är enligt offentlighets- och sekretesslagen, inte överklagbart. Härför är Ungdomsstyrelsens bedömning att Eric M:s påstående om felaktig besvärshänvisning i denna del förfaller.

Skälet till beslut i ärendet var sammanfattningsvis:

1. Det anonymitetskrav som råder i svensk rätt och den begränsning om att efterforska, när det gäller uppgifter om vem som begär allmänna handlingar;
2. Det senaste rådande läget omkring Ungdomsstyrelsens verksamhet; Det erinras om att Eric M:s begäran att ta del av uppgifter föregicks av en förhållandevis hård och hätsk debatt i sociala media och digitala forum, där enskilda personer också kunde anses vara hotade; det hade också förekommit hot och risk för hot och våld mot anställda på Ungdomsstyrelsen; och
3. Vår samlade bedömning och prövningsmöjlighet, i enlighet med 21 kap. 3 §, att kunna tillämpa sekretesskydd även på de personerna som, före Eric M:s begäran, hade tagit del av SDU:s ansökningshandlingar.

Våra rutiner är att vår registrator hanterar och handlägger begäran av allmänna handlingar. I fall där den personen som begär allmänna handlingar önskar ha en prövning av sin begäran och eller ett skriftligt avslagsbeslut handläggs ett sådant ärende av en av Ungdomsstyrelsens jurister i samråd med registratorn. General-direktören och eller den han utser beslutar, vid ett domstolsförfarande eller liknande, om sekretessärenden.

När det gäller begäran om allmänna handlingar har Ungdomsstyrelsen med hjälp av sitt diarium möjligheten att ta fram och strukturera inkomna handlingar utifrån ämne, avsändare, datum m.m. I det aktuella ärendet har Ungdomsstyrelsen just kunnat ta fram i ett samlat underlag, de begäran om allmänna handlingar som rörde SDU. Därefter lämnades dessa till Eric M.

Vi har uppmärksammat att Eric M. hävdar att regelhänvisning i beslutet inte var korrekt. Det bakomliggande skälet till avslag överensstämde dock med offentlighets- och sekretesslagens mening och vilade på de grunderna som ovan redovisats.

Vi har avslutningsvis hämtat in synpunkter från den tjänsteman som handlagt ärendet. Vi avser vidare utveckla våra handläggningsrutiner i frågan om hantering av allmänna handlingar och uppgifter i dessa och öka medarbetarens kunskap och kompetens i dessa frågor för att ge god service till medborgare.

Till remissvaret hade fogats vissa handlingar, bl.a. de aktuella delarna av styrelsens diarium i omaskerat skick och Eric M:s skrivelse den 18 januari 2013 till styrelsen.

Eric M. kommenterade remissvaret.

JO inhämtade vissa handlingar från Ungdomsstyrelsen.

I ett beslut den 24 september 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Avsåg Eric M:s begäran den 18 januari 2013 utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling?

I skrivelsen den 18 januari 2013 till Ungdomsstyrelsen återkallade Eric M. en tidigare gjord framställning samt påminde om sin ”nya begäran om diarie över vilka (e-post och ev. namn) som har fått ut dokumentet: SDU Stockholm årsmöte 2012.pdf”.

Hans begäran omfattade således bl.a. ”diarie över” namn på enskilda som hade begärt ut en viss allmän handling från styrelsen och som i det sammanhanget självant lämnat uppgift om sina namn. Diariet innehöll namnuppgifterna men däremot inte några e-postadresser.

Av 5 kap. 1 § första stycket OSL följer att en myndighet som huvudregel ska registrera (diarieföra) allmänna handlingar så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 OSL ska registret (diariet) i förekommande fall innehålla uppgift om en handling av avsändare eller mottagare. Sådana uppgifter kan dock enligt bestämmelsens andra stycke utelämnas eller särskiljas om det finns behov av att hemlighålla uppgifterna. Den sistnämnda prövningen ska göras enligt reglerna i OSL, dvs. en bestämmelse om sekretess måste vara tillämplig för att myndigheten ska kunna underlåta att registrera en uppgift om avsändare eller mottagare. En grundläggande utgångspunkt vid registreringen är att myndighetens diarium ska kunna hållas allmänt tillgängligt.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och enligt 2 kap. 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Av andra stycket följer att en upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen ska kunna göras med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket TF). Därmed avses att det ska vara fråga om en begränsad arbetsinsats utan nämnvärda kostnader. De konstellationer av sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En

sådan handling är också att betrakta som allmän under förutsättning att den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (se bl.a. JO 2000/01 s. 567).

Myndighetens diarium är i sig en allmän handling. Att denna allmänna handling är upprättad när den har färdigställts för anteckning eller införing framgår av 2 kap. 7 § andra stycket TF. En anteckning som görs i diariet blir således i princip tillgänglig för allmänheten som en allmän handling i samma stund som anteckningen görs.

Ungdomsstyrelsen prövade Eric M:s framställning som om den avsåg en begäran om att få uppgifter ur allmän handling. Eftersom sekretess bedömdes hindra ett fullständigt utlämnande meddelades ett beslut om att delvis avslå Eric M:s begäran. I beslutet angavs att det inte fick överklagas. Eric M. har uppfattningen att hans framställning avsåg utfäende av allmän handling.

Vid bedömningen av styrelsens handläggning vill jag inledningsvis uppehålla mig något vid den skillnad som från rättslig utgångspunkt föreligger mellan å ena sidan en på offentlighetsprincipen grundad framställning om att få ta del av en allmän handling eller att få en avskrift eller kopia av en sådan handling och å andra sidan en begäran om uppgift ur en allmän handling.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. I kapitlet regleras även primärt frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Kan handlingen inte tillhandahållas utan att sådan del av den som inte får lämnas ut avslöjas, ska den i övriga delar göras tillgänglig i avskrift eller kopia.

Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Sökanden ska då också, enligt 6 kap. 3 § OSL, underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med överklagandeanvisning.

Utöver reglerna i TF om utlämnande av allmän handling finns det i OSL regler om myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot allmänheten. I 6 kap. 4 § OSL stadgas att en myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån det inte möter hinder på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. En vägran att lämna uppgift ur allmän handling kan inte överklagas.

Om frågan har handlagts enligt regelverket för utlämnande av uppgift ur allmän handling och myndigheten väljer att inte lämna ut uppgiften bör den som begär uppgiften upplysas om sin möjlighet att begära att själva handlingen utlämnas för att därigenom få till stånd ett överklagbart beslut. Detta följer av

myndigheternas allmänna serviceskyldighet som regleras i 4 § FL (jfr bl.a. JO 1992/1993 s. 601).

I det enskilda fallet får frågan om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. Vid oklarheter ska myndigheten försöka ta reda på vad som avses. Om frågan inte går att utreda ska en begäran förutsättas innefatta ett önskemål om att få ta del av handlingen (se RÅ 82 2:68).

Eric M:s skrivelse till Ungdomsstyrelsen den 18 januari 2013 har enligt min uppfattning innefattat en begäran om att få ta del av en sammanställning av uppgifter som var införda i myndighetens diarium, dvs. en s.k. potentiell handling. Framställningen var således att betrakta som en begäran om att få ta del av allmän handling. Ungdomsstyrelsen lämnade också ut den efterfrågade handlingen, även om vissa uppgifter i den hade strukits över med hänvisning till sekretess. Så långt hanterade styrelsen i praktiken ärendet enligt regelverket om utlämnande av allmän handling. Styrelsen utformade dock sitt beslut som om ärendet avsåg utlämnande av uppgift ur allmän handling. Jag noterar även att det i remissvaret omväxlande talas om att ”handlingen” lämnats ut respektive att Eric M:s skrivelse handlagts som en begäran om att få uppgift ur allmän handling. Vad som förekommit ger intryck av att styrelsen vid sin prövning inte har hållit isär de två regelsystemen.

Enligt min uppfattning borde Ungdomsstyrelsen ha handlagt Eric M:s begäran enligt regelverket om utlämnande av allmän handling. I enlighet med detta borde beslutet att delvis avslå hans begäran ha varit försett med en överklagandeanvisning.

Omfattades de aktuella uppgifterna (namnen) av sekretess hos Ungdomsstyrelsen?

Ungdomsstyrelsen beslutade alltså att inte lämna ut namnen på de personer som begärt ut vissa allmänna handlingar hos styrelsen och som i det sammanhanget självmant lämnat uppgift bl.a. om sina namn. JO är återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. JO:s granskning är inte heller avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning. Med hänsyn bl.a. till att Eric M. inte gavs möjlighet att överklaga styrelsens avslagsbeslut finner jag dock anledning att uttala följande.

Som framgått är tanken att myndighetens diarium ska vara allmänt tillgängligt. Om det funnits skäl att med stöd av reglerna i OSL sekretessbelägga namnen borde dessa inte ha förts in i diariet. Styrelsens åtgärd att registrera namnen får förstås som att myndigheten vid den tidpunkten gjorde bedömningen att uppgifterna inte omfattades av sekretess. Skälen för styrelsens senare beslut att trots detta sekretessbelägga namnen har utvecklats i remissvaret och sammanfattats i tre punkter (se ovan under rubriken Utredning).

Under tredje punkten har styrelsen återopat bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL. Av den bestämmelsen framgår följande. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas

för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Jag noterar att kammarrätten i den ovan (under rubriken Bakgrund) nämnda domen prövade bl.a. om sekretess hindrade ett utlämnande av de namnuppgifter som är aktuella här. Domstolen fann att det inte förelåg grund för att med stöd av 21 kap. 3 § OSL sekretessbelägga namnen, vilka således kunde lämnas ut. Jag har samma uppfattning och konstaterar att uppgift om namn inte nämns bland de uppgifter som, enligt bestämmelsens ordalydelse, kan omfattas av sekretess.

Inte heller styrelsens övriga skäl har haft relevans i sammanhanget. Således har det inte varit fråga om att någon som anonymt begärt ut en handling efterforscats (punkten 1). Vidare är det som styrelsen anfört under punkten 2 svårbegripligt. Förekomsten av ”hot och risk för hot och våld mot anställda på Ungdomsstyrelsen” kan t.ex. inte ha haft betydelse för den här aktuella prövningen.

De skäl som styrelsen angett i remissvaret har sammanfattningsvis inte kunnat åberopas för att vägra ett utlämnande av handlingen som innehöll namnuppgifterna. Eric M. borde därför ha fått ta del av handlingen i dess helhet.

I sammanhanget kan jag inte underlåta att anmärka att styrelsen i motiveringen till sitt avslagsbeslut till Eric M. inte nämnt de skäl som i remissvaret tagits upp under punkterna 2 och 3. Jag vill erinra om att motiveringen av ett beslut ska återspegla samtliga skäl som myndigheten har lagt till grund för sitt ställningstagande.

Avslutande synpunkter

Såväl handläggningen som remissvaret visar att det hos Ungdomsstyrelsen finns stora brister vad gäller tillämpningen av TF och OSL i ärenden om utlämnande av allmän handling. Jag förutsätter att Ungdomsstyrelsen, om det inte redan skett, genomför de kompetenshöjande insatser som nämns i yttrandet till JO.

Vad som i övrigt förevarit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Kritik mot Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, som bl.a. avtalat bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende

(Dnr 3529-2012)

Beslutet i korthet: När kommunalförbundet skulle rekrytera en direktör anlätades ett privat rekryteringsföretag. En journalist som vände sig till förbundet för att ta del av de intresseanmälningar som hade kommit in till företaget fick avslag på sin begäran med hänvisning till att handlingarna inte var förvarade hos, inkomna till eller upprättade hos förbundet.

Efter att beslutet överklagats slog kammarrätten fast att rekryteringsföretaget fick anses ha mottagit intresseanmälningarna för kommunalförbundets räkning och att de var att betrakta som allmänna handlingar. Kammarrätten återförvisade målet till förbundet för erforderlig handläggning.

Drygt tre veckor efter att kommunalförbundet fått del av beslutet avslogs journalistens begäran på nytt, nu med hänvisning till att förbundet – enligt ett avtal med rekryteringsföretaget – inte hade tillgång till de begärda handlingarna.

Kommunalförbundet kritiseras för att inte ha sett till att kammarrätten fick del av innehållet i avtalet med rekryteringsföretaget, för att inte skyndsamt ha agerat med anledning av domstolens beslut och för att ha ingått avtal med rekryteringsföretaget om begränsning i tillgången till handlingar på det sätt som skedde.

Bakgrund

I samband med att Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken skulle anställa en direktör anlätades förbundet rekryteringsföretaget Adecco Sweden AB (Adecco), för att bl.a. ta emot intresseanmälningar gällande tjänsten.

Staffan Bjerstedt, journalist på Västmanlands Läns Tidning (VLT) vände sig till kommunalförbundet och begärde ut de intresseanmälningar som hade kommit in till Adecco.

Genom ett beslut den 12 mars 2012 avslog kommunalförbundet Staffan Bjerstedts begäran. Som motivering till beslutet angavs bl.a. följande.

De handlingar som Staffan Bjerstedt begärt att få ta del av är intresseanmälningar som intresserade av tjänsten har skickat till rekryteringsföretaget Adecco Rekrytering. [---] De som har anmält sitt intresse för den aktuella chefsbefattningen har utgått från konfidentiell behandling av sina intresseanmälningar så länge handlingarna finns hos rekryteringsföretaget.

Företrädare för Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken [...] är inte involverade i urvalsprocessen och har således inte tillgång till intresseanmälningar eller andra handlingar från de som anmält sitt intresse för tjänsten. Rekryteringsföretaget ombesörjer ett urval och tillfrågar intresserade om uppgifter om dem kan lämnas vidare till kommunalförbundet. Företrädare för kommunalförbundet kommer således inte att ha någon påverkan på vilka sökande som kommunalförbundet i slutändan erhåller från rekryteringsföretaget.

Med hänsyn till att de handlingar som Staffan Bjerstedt begärt att få ta del av inte är förvarade, inkomna eller upprättade hos Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, avslås begäran.

Staffan Bjerstedt överklagade kommunalförbundets beslut.

Den 10 maj 2012 upphävde Kammarrätten i Stockholm det överklagade beslutet och visade målet (nr 1840-12) åter till kommunalförbundet för erforderlig handläggning. Som skäl för sitt beslut angav kammarrätten följande.

Kommunalförbundet har i ett tillsättningsärende anlitat ett rekryteringsföretag för att ta emot de intresseanmälningar som begärts utlämnade.

Kammarrätten finner att det i målet inte är visat att kommunalförbundet har frånhämt sig rätten att ta del av handlingarna hos rekryteringsföretaget. Rekryteringsföretaget måste därför anses ha mottagit handlingarna för kommunalförbundets räkning (jfr RÅ 1992 not. 124). De begärda handlingarna har därför varit att anse som allmänna och kommunalförbundet skulle därmed ha begärt in dem för att pröva frågan om utlämnande i sak, dvs. om kommunalförbundet med stöd av någon sekretessbestämmelse kan vägra att lämna ut handlingarna.

På grund av det anförda ska det överklagade beslutet upphävas och målet visas åter till kommunalförbundet för handläggning i enlighet med ovanstående.

I kammarrättens avgörande noterades att kommunalförbundet hade beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet, men inte hörts av.

Genom ett beslut den 8 juni 2012 avslog kommunalförbundet på nytt Staffan Bjerstedts begäran. I motiveringen till beslutet angavs att de handlingar som begärts utlämnade hade förstörts av Adecco. Vidare angavs att det i överenskommelsen mellan förbundet och Adecco ingick att Adecco, utan insyn från förbundet, skulle välja ut ett antal kandidater som därefter skulle presenteras för förbundet. I överenskommelsen ingick vidare att förbundet endast hade rätt att ta del av handlingar beträffande de personer som presenterades. Enligt beslutet hade Adecco på förfrågan meddelat att man inte hade kvar de efterfrågade handlingarna. Eftersom handlingarna heller aldrig hade kommit in till kommunalförbundet uppgav förbundet att de begärda handlingarna inte kunde lämnas ut.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Staffan Bjerstedt klagomål mot kommunalförbundet. Han menade att förbundet hade låtit förstöra de handlingar som domstolen ålagt förbundet att, efter sekretessprövning, lämna ut. Han var även kritisk till att förbundet efter kammarrättens avgörande hade dröjt en månad med att på nytt pröva utlämnandefrågan.

Utredning

Kommunalförbundet anmodades att yttra sig över Staffan Bjerstedts anmälan.

Som sitt yttrande överlämnade förbundet en skrivelse av chefsjuristen Lena Grapp, Västerås kommun. Avtalet med Adecco bifogades. Följande angavs i skrivelsen.

Bakgrund

Medlemmar i VMU [Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken] är Västerås kommun och Landstinget Västmanland.

VMU har under våren 2012 rekryterat en direktör till VMU. Det är VMU:s styrelse som har ansvar för rekrytering och tillsättning av direktör.

VMU har varit mån om att rekryteringen av ny direktör ska vara såväl öppen som korrekt genomförd. VMU vände sig därför till Västerås kommuns interna rekryteringsenhet, HR Centrum, för att få råd hur rekryteringen på bästa sätt skulle genomföras. Rekryteringsenheten rekommenderade VMU att anlita ett professionellt rekryteringsföretag, Adecco Rekrytering, med vilket Västerås kommun har avtal.

VMU tecknade den 7 februari 2012 avtal med Adecco avseende den aktuella rekryteringen. [---]

I avtalet anges följande:

”Adecco tar emot intresseanmälningar samt svarar på eventuella frågor kring rekryteringsprocessen. Adecco gör ett första urval baserat på de krav och erfarenheter som Västmanlandsmusiken tagit fram. De personer som går vidare till nästa steg kontaktas av Adecco och får då veta att deras intresseanmälan kan komma att omfattas av offentlighets- och sekretesslagen om de väljer att fortsätta vara med i processen.”

I ”Adeccos särskilda bestämmelser rekrytering” p. 5, ”Uppdrag inom offentlig sektor”, regleras särskilt hur rekryteringsuppdrag inom offentlig sektor hanteras.

Adecco har i enlighet med det avtal som ingåtts ombesörjt mottagandet av intresseanmälningar avseende den aktuella tjänsten och därefter gjort ett urval av kandidater som presenterats för VMU.

Innan VMU erhållit en presentation av Adeccos urval av kandidater begärde Staffan Bjerstedt den 5 mars 2012 att få ut intresseanmälningarna avseende den aktuella tjänsten och för det fall handlingarna inte skulle lämnas ut begärde Staffan Bjerstedt ett överklagbart beslut.

Staffan Bjerstedt erhöll den 12 mars 2012 ett beslut om avslag på utlämnande av begärda handlingar, eftersom VMU ännu inte fått några kandidater presenterade för sig och därför inte hade några handlingar, i enlighet med avtalet mellan VMU och Adecco.

Staffan Bjerstedt överklagade VMU:s beslut att inte utlämna de av honom begärda handlingarna.

Den 19 mars 2012 var Adecco klar med sin urvalsprocess. Fem kandidater som lämnat intresseanmälningar överensstämde enligt Adecco med kravprofilen. Dessa var villiga att gå vidare i processen och offentliggöra sina ansökningar. De fem kandidaternas ansökningshandlingar översändes från Adecco till VMU per mejl den 19 mars 2012.

Så här skriver rekryteringskonsult Märta Grimaldi, Adecco, i följetexten:

”Härmed översänder jag de aktuella intresseanmälningarna gällande tjänsten som Direktör för Västmanlandsmusiken i enlighet med punkt 5.2–5.5 i vårt avtal, observera dock att vi inte utelämnar en kandidatsammanfattning eftersom Adecco inte har utfört en hel rekryteringsprocess. Dessa fem kandidater är de som uppfyller kriterierna bäst utifrån den kravprofil som finns kopplad till den aktuella tjänsten.

Samtliga fem personer är kontaktade och vet att de nu överlämnas till Er, dvs. de har tagit ställning till att de vill fortsatt vara med i Er anställningsprocess och att Ni nu har tillgång till dessa fem personers handlingar.”

Samma dag som handlingarna inkom till VMU vidareändades dessa per mejl till Staffan Bjerstedt på VLT. De fem kandidaterna presenterades i VLT onsdagen den 21 mars 2012.

Den 10 maj 2012 upphävde Kammarrätten i Stockholm det av VMU fattade beslutet och visade målet åter till VMU för erforderlig handläggning. Av kammarrättens dom framgår att Staffan Bjerstedt anför bl.a. att det inte har framkommit att kommunalförbundet och rekryteringsföretaget skulle ha avtalat om att kommunalförbundet inte ska ta del av inkomna intresseanmälningar.

Kammarrättens dom kom VMU tillhanda den 16 maj 2012.

Det granskade ärendet

— — —

Eftersom begärda handlingar inte fanns hos VMU, beslutade VMU den 8 juni 2012 att avslå begäran om utlämnande av allmän handling.

Undertecknad var VMU behjälplig med att formulera beslutet. Eftersom undertecknad fått informationen att det inte fanns några dokument från Adecco hos VMU och att det inte fanns några intresseanmälningar, utöver de som gick vidare till ansökan, sparade hos Adecco, utgick undertecknad från att det hade funnits andra intresseanmälningar, men att dessa förstörts. Därav formuleringen i beslutet.

Huruvida det funnits några intresseanmälningar utöver de som gått vidare till ansökan, känner inte VMU till, eftersom man avtalat med Adecco om att VMU inte skulle delta i urvalet av kandidater till direktörstjänsten och att man inte haft tillgång till några intresseanmälningar eller andra handlingar från de personer som anmält sitt intresse för tjänsten. Detta för att VMU inte skulle ha någon påverkan på vilka sökande som slutligt skulle presenteras för VMU.

Slutsatser

Enligt avtalet mellan VMU och Adecco Rekrytering framgår det tydligt att endast Adecco ägt tillgång till intresseanmälningarna och att VMU endast haft rätt att ta del av handlingar och uppgifter som Adecco lämnat efter att de gjort sitt urval och presenterat de kandidater de förordar. Hur många som sökte och inte stämde med kravprofilen eller som eventuellt inte var beredda att gå vidare med sin ansökan har VMU inte någon vetskap om eller ens haft möjlig tillgång till.

VMU anser inte att man agerat fel genom att inte lämna ut handlingar till Staffan Bjerstedt, eftersom man inte hade tillgång till några handlingar enligt avtalet med Adecco.

VMU beklagar att svaret till Kammarrätten inte tillräckligt tydligt klargjorde hur rollfördelningen var mellan VMU och Adecco. Det är också beklagligt att det skriftliga avtalet mellan VMU och Adecco inte getts in till kammarrätten och därför inte har legat till grund för kammarrättens prövning den 10 maj 2012.

Staffan Bjerstedt har framhållit att VMU dröjt en månad med att göra en ny prövning av frågan om utlämnande.

Som framgår ovan meddelades kammarrättens dom den 10 maj 2012, men kom VMU tillhanda den 16 maj 2012. Därefter dröjde VMU tre veckor med att ta ställning till kammarrättens beslut. Tidsutdräkten beror i huvudsak på att undertecknad, som lovat vara VMU behjälplig med att formulera ett beslut, dels var ledig och dels hårt arbetsbelastad under perioden varför beslutet kom att dröja. VMU beklagar dröjsmålet med att fatta beslut med anledning av kammarrättens dom.

Staffan Bjerstedt kommenterade kommunalförbundets yttrande. Han ifrågasatte om förbundets avtal med Adecco skulle kunna befria förbundet från skyldigheten att följa offentlighetslagstiftningen och ett domstolsbeslut.

I ett beslut den 23 januari 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 12–13 §§ TF)

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar en genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

För det fall en domstol upphäver en myndighets beslut att inte lämna ut en handling och visar målet åter för ny behandling, ska myndigheten – så snart den mottar domstolens avgörande – handlägga ärendet med samma skyndsamhet som om det varit fråga om en ”ursprunglig” begäran (se *JO 1994/95 s. 571*, dnr 1206-1993).

Frågor kring allmänhetens rätt till insyn i samband med rekrytering av kommunala tjänstemän har aktualiserats hos *JO* ett flertal gånger, se bl.a. *JO 1989/90 s. 415* (dnr 1121-1988 m.fl.), *JO 1990/91 s. 391* (dnr 1632-1989), *JO 1992/93 s. 622* (dnr 584-1991) och *JO 2012/13 s. 464* (dnr 6168-2010). I rättspraxis har saken behandlats bl.a. i *RÅ 1989 ref. 29* (jfr även *RÅ 1984 2:49*) och i *RÅ 1996 ref. 25*. I det sistnämnda målet tog Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) i plenum upp principfrågan om hur handlingar som förvaras hos ett rekryteringsföretag ska bedömas från offentlighetssynpunkt. Regeringsrätten anförde:

Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel i TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses enligt 2 kap. 6 § inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Vad som framkommit i målet visar att de handlingar som begärts utlämnade utgjort ett led i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende. Annonsens utformning och vad som i övrigt upplysts i målet, bl.a. om handläggningen av ärendet, ger vid handen att konsultbolaget mottagit de ifrågavarande

handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till bolaget och därefter åtminstone till dess ärendet beretts så långt att en enda person uppmanades att söka tjänsten. Bolaget måste därför anses ha mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning. På grund därav har de varit att anse som allmänna handlingar och kommunen hade när framställningen gjordes bort infordra dem för att pröva framställningen i sak.

Det avgörande för hur handlingar i ärenden av detta slag ska bedömas från offentlighetssynpunkt är således om de mottagits i den kommunala myndighetens ställe och är tillgängliga för myndigheten. Om så är fallet saknar det betydelse var handlingarna rent fysiskt förvaras (se JO 2012/2013 s. 464, dnr 6168-2010). I samma beslut har JO med utgångspunkt i Regeringsrättens avgörande uttalat att domstolens ställningstagande ligger väl i linje med offentlighetsprincipens syfte och tillämpning i andra sammanhang. I beslutet anges vidare att om ett rekryteringsföretag har i uppdrag att ta emot ansökningshandlingar och intresseanmälningar som avser ett pågående tjänstetillsättningsärende hos en myndighet, får det anses ske för myndighetens räkning. Vidare sägs att det torde ligga i sakens natur att myndigheten som uppdragsgivare har möjlighet att ta del av innehållet i sådana handlingar och att, i enlighet med Regeringsrättens avgörande, ansökningar och intresseanmälningar som ges in till ett rekryteringsföretag därmed typiskt sett blir att betrakta som allmänna.

Bedömning

I sitt avgörande den 10 maj 2012 konstaterade Kammarrätten i Stockholm att de begärda intresseanmälningarna var att anse som allmänna handlingar och att kommunalförbundet därför skulle ha begärt in dem för att pröva utlämnandefrågan i sak. Kammarrätten upphävde mot den bakgrunden det överklagade beslutet och visade målet åter till förbundet för erforderlig handläggning.

Först efter att kammarrätten avgjort målet förde kommunalförbundet fram att man enligt avtalet med Adecco enbart hade rätt att ta del av handlingar som Adecco lämnat över till förbundet.

Det är anmärkningsvärt att kommunalförbundet inte såg till att denna information tillfördes målet i kammarrätten. Avtalets betydelse för frågan om handlingarnas rättsliga status blev på grund av förbundets underlåtenhet inte prövad.

Efter att kammarrätten avgjort målet hade kommunalförbundet å ena sidan domstolens avgörande att förhålla sig till, å andra sidan det avtal som ingåtts med Adecco. I den uppkomna situationen ankom det på förbundet att skyndsamt försöka få in de begärda handlingarna från Adecco och – förutsatt att handlingarna inte omfattades av sekretess – lämna ut dem, eller att lika skyndsamt meddela ett nytt överklagbart avslagsbeslut. Efter att förbundet fått del av kammarrättens avgörande dröjde det dock mer än tre veckor innan ett nytt beslut fattades. Detta är inte acceptabelt.

När det gäller frågan om hur man ska se på kommunalförbundets agerande i övrigt vill jag anföra följande.

Något hinder mot att en kommunal myndighet anlitar ett rekryteringsföretag för att sondera marknaden och även aktivt bedriva rekryteringsbefrämjande

åtgärder finns inte. Det är emellertid viktigt att ett sådant förberedande arbete som utförs av en enskild konsult hålls åtskilt från själva tjänstetillsättningsärendet. Handläggningen av tjänstetillsättningen och beslutet i det ärendet är förbehållet myndigheten. Ett sådant ärende ska präglas av samma öppenhet som gäller i andra ärenden hos en myndighet (se t.ex. JO:s beslut den 29 april 2008, dnr 1629-2007).

Enligt kommunalförbundets avtal med Adecco skulle företaget delta i processen med att rekrytera en direktör till förbundet. En annons skulle, efter att ha bearbetats av förbundet, läggas ut på Adeccos webbplats. Adecco skulle sedan ta emot s.k. intresseanmälningar till tjänsten och välja ut ett antal personer som skulle gå vidare till nästa steg och bli presenterade för förbundet. Det är tydligt att det varit fråga om en samlad process, där det förberedande arbetet inte har hållits åtskilt från själva tjänstetillsättningsärendet. Förbundets tjänstetillsättningsärende får i en sådan situation anses ha inletts i vart fall när tjänsten som direktör annonserades ut. Det som angetts i avtalet – att Adecco endast deltar i ”del av rekryteringsprocess” – ger inte anledning till någon annan bedömning. Förfarandet måste från rättsliga utgångspunkter uppfattas på det sättet att Adecco tagit emot ansökningshandlingarna i förbundets ställe.

När det gäller frågan om handlingarna varit tillgängliga för kommunalförbundet kan jag konstatera att det av avtalet med Adecco (punkt 5.4 om uppdrag inom offentlig sektor) framgår att förbundet skulle ha begränsad tillgång till handlingarna i ärendet. Enligt den praxis som utbildats kan ett sådant avtalsvillkor ha betydelse för frågan om handlingar ska anses allmänna. Det finns anledning att anta att avtalet i denna del har utformats för att förhindra insyn i ärendets inledande skede. Enligt min mening borde förbundet inte ha träffat ett avtal med detta innehåll. En myndighet ska inte genom civilrättsliga avtal försöka kringgå den grundlagsfästa rätten att ta del av handlingar som tillhör myndighetens eget tjänstetillsättningsärende.

Jag har dock förståelse för att rättsläget kan uppfattas som både komplicerat och oklart. Vid prövning i domstol av om intresseanmälningar eller ansökningshandlingar hos ett rekryteringsföretag är allmänna och ska lämnas ut, hänvisas många gånger till förhållanden som rör frågan om den aktuella myndigheten frånhänt sig rätten att ta del av handlingarna. Detta kan säkerligen uppfattas på det sättet att det finns ett rättsligt utrymme för myndigheter att avtala med privata subjekt om rätten att ta del av handlingar som tillhör ett ärende hos myndigheten och därigenom påverka handlingarnas rättsliga status. Prövningen i domstol tar emellertid inte primärt sikte på om avtal av det slaget är tillåtna eller lämpliga, utan på frågan om handlingarna förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § TF).

Trots att rättsläget alltså kan uppfattas som oklart kan kommunalförbundet inte undgå kritik för det avtal man ingått.

Sammanfattningsvis ska kommunalförbundet kritiseras för att inte ha sett till att kammarrätten fick del av innehållet i avtalet med rekryteringsföretaget, för att inte skyndsamt ha agerat med anledning av domstolens beslut och för att ha ingått avtal med rekryteringsföretaget om begränsning i tillgången till handlingar på det sätt som skedde.

En kopia av detta beslut översänds till Sveriges Kommuner och Landsting, för kännedom.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för handläggningen av en begäran om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning

(Dnr 1080-2013)

Beslutet i korthet: Beträffande förundersökningar regleras en misstänkts rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). När en dom vinner laga kraft är emellertid förundersökningen definitivt avslutad och bestämmelsen 23 kap. 18 § RB är inte längre direkt tillämplig. JO har tidigare uttalat att det mesta tyder på att en begäran om insyn i dessa fall måste handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet, men att det vid sekretessprövningen bör finnas utrymme att beakta den misstänktes tidigare insynsrätt. Oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna om insynsrätt eller reglerna i tryckfrihetsförordningen, ska en framställning om att få ta del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt.

W.K. begärde i april 2012 att få del av de handlingar som fanns i sidoutredningen, den s.k. slasken, i en avslutad utredning i vilken han hade varit misstänkt och senare dömts. Materialet omfattade 21 arkivkartonger eller cirka 10 000–11 000 sidor. Det tog polismyndigheten drygt ett år att lämna ut handlingarna. I beslutet uttalas att ärendets omfattning och komplexitet innebär att en relativt lång handläggningstid får accepteras, men att tilldelningen av resurser för att handlägga ärendet varit klart otillräcklig. Polismyndigheten kritiserades för handläggningen, som stått i uppenbar strid med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 februari 2013 framförde W.K. kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för handläggningen av en begäran om handlingsutlämnande.

Av anmälan framgick följande. I april 2012 begärde han att få ta del av de handlingar som fanns i sidoutredningen, den s.k. slasken, i en avslutad utredning i vilken han hade varit misstänkt och senare dömts. Han angav att han behövde handlingarna för att arbeta med sin resningsansökan. Vid tiden för hans anmälan till JO hade handlingarna varken lämnats ut eller något avslagsbeslut meddelats.

Utredning

Muntliga uppgifter hämtades den 9 april 2013 in från den ansvarige handläggaren för ärendet, avdelningsjuristen Thomas Bring, vid Polismyndigheten i Stockholms län (länskriminalpolisen). Han uppgav bl.a. att W.K:s begäran

hade kommit in till polismyndigheten den 2 maj 2012 och omfattade ett material om 21 arkivkartonger eller cirka 10 000–11 000 sidor. Thomas Bring uppgav att han arbetade kontinuerligt med ärendet.

JO hämtade in och granskade handlingar i polismyndighetens ärende. Därefter anmodades polismyndigheten att yttra sig över handläggningen.

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) kom den 14 juni 2013 in med ett yttrande. I yttrandet redogjorde myndigheten för gällande rätt och för myndighetens rutiner beträffande framställningar om handlingsutlämnande. Av redogörelsen framgick att W.K:s begäran prövats med beaktande av den rätt till insyn han tidigare haft i materialet enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. En skrivelse från Thomas Bring bifogades polismyndighetens yttrande. Thomas Bring uppgav i denna att han inte hade hunnit med W.K:s ärende på grund av övriga arbetsuppgifter och omfattande egen frånvaro. Han anförde vidare bl.a. följande.

Det aktuella ärendet är synnerligen omfattande och komplext. Som jag har uppgivit tidigare består det av totalt 24 arkivkartonger varav 21 utgörs av den s.k. slasken. Det är ett flertal brottsutredningar som ingår i materialet. W.K. dömdes för flera brott men friades för ett. Andra brottsutredningar som inte har lett till åtal ingår också i materialet. Arbetet består således i att bedöma vilken del av materialet som omfattas av W.K:s insynsrätt och i vilken utsträckning sekretess kan gälla gentemot honom i detta material. Detta är inte systematiserat på ett sådant sätt att det underlättar en prövning av varje brottsutredning för sig. Vissa handlingar återfinns dessutom på flera ställen.

Det är ett tidsödande arbete och det är svårt för en person att hantera ett så stort ärende. Jag har därför sökt få hjälp med detta. De utredare som handlade brottsutredningarna har bara haft tid att sporadiskt hjälpa till. Jag har periodvis fått hjälp av en annan jurist vid avdelningen. Sedan denna har aviserat att hon inte längre kan hjälpa mig har jag uppmärksammat den närmaste arbetsledningen om min arbetsbelastning utan att tilldelas något biträde. Sen remissen från JO har jag dock blivit lovad assistans i tillräcklig omfattning.

Länskriminalpolisen (poliskommissarien Erik Sundin, chef för administrativa enheten och polisintendenten Rickard Johansson, biträdande chef) upplyste bl.a. följande.

Avdelningen är medveten om att ärendet har tagit lång tid. Sekretessprövningen måste dock göras mycket noggrant. När avdelningsjuristen påtalade behov av hjälp och stöd i ärendet tillskötts ytterligare resurstid från en jurist inom avdelningen. Från och med den 11 juni 2013 arbetar sex personer motsvarande fyra och en halv årsarbetskraft med ärendet fram till dess att beslut meddelas. [— —]

Tidigare har rutinerna för handläggning av sekretessärenden varit att de överlämnats från avdelningens chefssekreterare till avdelningsjuristen. Sedan den 1 maj 2013 passerar dock alla aktuella ärenden berörd sektionschef, som i och med detta får en överblick över pågående ärenden. När avdelningsjuristen har semester eller är sjukskriven lämnas inkomna ärenden till annan handläggare.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Avdelningsjuristen Thomas Bring utsågs till handläggare i ärendet. Han påtalade att han hade behov av assistans med sekretessprövningen och fick visst biträde – i vilken omfattning är dock oklart. Det får emellertid anses

framgå att assistans inte lämnades i den utsträckning Thomas Bring hade begärt samt att biträdet upphörde efter en tid. När biträde inte längre lämnades påtalade Thomas Bring att han fortfarande behövde assistans med sekretessprövningen av ärendet. Någon assistans erbjöds dock inte.

Handläggningen av ärende AA-187-34309-2012 har upphört helt under längre perioder då Thomas Bring haft semester, andra arbetsuppgifter eller när han har varit sjukskriven. Något beslut har fortfarande inte meddelats i ärende AA-187-34309-2012.

I sin bedömning anförde polismyndigheten att det inte hade varit möjligt att fortlöpande lämna besked till W.K. om myndighetens sekretessprövning med hänsyn till materialets omfattning och komplexitet. Polismyndigheten framhöll särskilt att materialet var sådant att man genom pussläggning av uppgifter som i sig framstår som harmlösa skulle kunna få tillgång till information som medför skada. Polismyndigheten konstaterade därefter att W.K:s begäran, trots att det rörde sig om ett omfattande och komplext material, inte hade handlagts tillräckligt skyndsamt. Myndigheten anförde vidare följande.

Myndigheten konstaterar att allokeringen av resurser för att handlägga ärendet har varit klart otillräcklig. W.K:s begäran borde redan vid den tidpunkt den kom in till myndigheten ha fått flera handläggare i syfte att säkerställa en snabbare sekretessprövning samt för att undvika avbrott i densamma vid händelse av sjukskrivning, semester och utförande av annat än administrativa arbetsuppgifter. Vidare borde ledningen, i den rådande situationen, ha reagerat tidigare och med kraftfullare åtgärder när handläggningen av ärendet drabbades av avbrott. Polismyndigheten noterar även i detta hänseende att det fram till den 1 maj 2013 inte funnits några rutiner hos länskriminalpolisavdelningen vad gäller arbetsledningens bedömning av resursåtgång och fortlöpande överblick av hanteringen av inkommande sekretessärenden. Detta är naturligtvis mycket beklagligt.

Arbetsledningen vid länskriminalpolisen har informerats om den närmare innebörden av skyndsamhetskravet vid utlämnandeyrkanden av nu aktuell omfattning. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till vad länskriminalpolisen har redovisat om företagna åtgärder i ärendet och uppdaterade rutiner för hantering av sekretessärenden gör polismyndigheten bedömningen att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas med anledning av anmälan.

W.K. fick tillfälle att kommentera yttrandet.

Polismyndigheten upplyste därefter JO om att myndigheten den 9 juli 2013 hade lämnat ut efterfrågade handlingar till W.K.

I ett beslut den 21 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Den som är part i ett ärende vid en myndighet har som regel rätt att ta del av det som tillförts ärendet, s.k. partsinsyn (se 16 § förvaltningslagen). Bestämmelsen om partsinsyn enligt förvaltningslagen är dock inte tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se 32 § förvaltningslagen).

Beträffande förundersökningar regleras en misstänkts rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). När en dom vinner laga kraft är förundersökningen emellertid definitivt avslutad och bestämmelsen om den enskildes insynsrätt enligt 23 kap. 18 § är inte längre direkt tillämplig (se JO 2000/01 s. 69, dnr 4267-1997 och JO 2007/08 s. 87, dnr 2181-2005). JO har uttalat att det mesta

tyder på att en begäran om insyn i dessa fall måste handläggas enligt tryckfrihetsförordningens (TF) regler om allmänna handlingars offentlighet, men att det vid sekretessprövningen bör finnas utrymme att beakta den misstänktes tidigare insynsrätt (JO 2007/08 s. 87, se särskilt s. 128–129). Denna uppfattning har bekräftats av Insynsutredningen (se SOU 2010:14, Partsinsyn enligt rättegångsbalken).

Enligt TF:s bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna om insynsrätt eller reglerna i TF, ska en framställning om att få ta del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt (se bl.a. JO 2007/08 s. 87 och JO:s beslut den 12 november 2002, dnr 103-2002).

Bedömning

Av utredningen framgår att W.K:s begäran om att få del av sidomaterialet i den avslutade förundersökningen mottogs av Polismyndigheten i Stockholms län den 2 maj 2012 och att några handlingar inte lämnades ut förrän ett drygt år senare, den 9 juli 2013.

Polismyndighetens ärende har innefattat ett omfattande material och en komplicerad sekretessprövning. Med hänsyn till dessa omständigheter har jag förståelse för att materialet inte kunde lämnas ut successivt. Ärendets omfattning och komplexitet innebär också att en relativt lång handläggningstid får accepteras. Ett ärende av denna karaktär måste dock omgående tilldelas nödvändiga resurser för att kunna handläggas i enlighet med gällande skyndsamhetskrav. Som polismyndigheten konstaterat har tilldelningen av resurser för att handlägga W.K:s begäran varit klart otillräcklig. Begäran borde självklart ha handlagts av fler personer än Thomas Bring redan när den kom in till myndigheten.

Att länskriminalpolisens arbetsledning inte haft några rutiner för bedömningen av resurstilldelning och inte heller haft någon överblick av hanteringen av dessa ärenden är anmärkningsvärt och framstår som en starkt bidragande orsak till den uppkomna situationen. Jag noterar att sådana rutiner numera införts.

Handläggningen av W.K:s begäran om handlingsutlämnande har stått i uppenbar strid med det skyndsamhetskrav som gäller. Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras för detta.

Kritik mot en befattningshavare vid Polismyndigheten Dalarna för dennes handläggning av en begäran om att få del av ett förundersökningsprotokoll

(Dnr 2058-2013)

Beslutet i korthet: En begäran från den misstänkte om att få en kopia av förundersökningsprotokollet efter det att slutdelgivning skett ska handläggas skyndsamt och i enlighet med reglerna om rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

Omkring den 11 februari 2013 underrättades N.N. om att den aktuella förundersökningen där han var misstänkt var slutförd, och att han hade möjlighet att ta del av den och begära eventuella ytterligare utredningsåtgärder. Den 26 februari begärde N.N:s ombud att få ta del av förundersökningsprotokollet. Det dröjde en månad innan handlingarna lämnades ut. Befattningshavaren kritiseras för handläggningen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 april 2013 framförde advokaten Björn Henriques klagomål mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av hans begäran om att få del av ett förundersökningsprotokoll. Till anmälan bifogades de skrivelser han gett in till polismyndigheten och de svar han erhållit.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. Polismyndigheten Dalarna meddelade den 11 februari 2013 att förundersökningen beträffande N.N. var slutförd och att N.N. fick möjlighet att senast den 26 februari 2013 yttra sig över denna innan förundersökningen lämnades vidare till Åklagarmyndigheten. I egenskap av ombud för N.N. begärde Björn Henriques den 26 februari 2013 att få ta del av förundersökningsprotokollet. Den 13 mars skrev han en påminnelse som skickades till polismyndigheten den 14 mars. Den 19 mars beslutade polismyndigheten att handlingarna inte skulle lämnas ut på grund av förundersökningssekretess. Den 25 mars skrev Björn Henriques till polismyndigheten och angav att han fann det anmärkningsvärt att handlingarna inte lämnades ut med hänvisning till förundersökningssekretess när förundersökningen var slutförd. Han underströk att han var ombud för N.N. enligt tidigare översänd fullmakt och begärde på nytt att förundersökningsprotokollet omedelbart skulle översändas till honom och hans klient. Den 27 mars fick han besked om att hans begäran avslagits av inspektör Leif Olsson, förundersökningsledare vid Polismyndigheten Dalarna, trafiknheten i Falun, eftersom han inte var förordnad som offentlig försvarare för N.N. Han ringde upp Leif Olsson, som vidhöll sitt beslut. Kort efter att samtalet avslutats fick han dock ett meddelande om att Leif Olsson beslutat att lämna ut handlingarna.

JO hämtade in och granskade handlingarna i polismyndighetens ärenden A002.305/2013 och A.004.645/2013. I dessa ärenden återfanns Björn Henriques framställningar daterade den 26 februari, 13 mars och 25 mars 2013 samt den fullmakt som lämnats in tillsammans med den första begäran. I ärendena fanns även polismyndighetens underrättelser daterade den 19 och 27 mars 2013.

Muntliga uppgifter hämtades in från inspektör Leif Olsson. Han uppgav bl.a. följande.

Det stämmer att Björn Henriques vid flera tillfällen kontaktade polismyndigheten och begärde att få ut handlingarna i den aktuella förundersökningen och att han nekades detta. Han minns dock inte på rak arm vid hur många tillfällen detta skedde. Det var han som gjorde bedömningen att Björn Henriques inte skulle få ta del av några handlingar i förundersökningen. Skälet var att handlingarna omfattades av förundersökningssekretess i förhållande till Björn Henriques eftersom denne inte var och inte heller förväntades bli förordnad som offentlig försvarare för den misstänkte. Han minns att det fördes en diskussion kring det faktum att Björn Henriques var ombud för den misstänkte men minns inte när han för första gången såg den aktuella fullmakten. Han minns i dag inte hur han resonerade när han gjorde bedömningen att det krävdes ett förordnande som offentlig försvarare för att få ta del av handlingarna.

Polismyndigheten Dalarna (tf. länspolismästaren Anders Landén) kom in med ett yttrande. En skrivelse från Leif Olsson bifogades detta. Leif Olsson bekräftade i huvudsak vad han tidigare uppgett. Han anförde vidare att anledningen till att handlingsutlämnandet dröjt någon tid efter den 27 mars 2013 var vissa tekniska problem med Siebel PUST-systemet samt att den aktuella arbetsveckan var kort med anledning av påskhelgen. I polismyndighetens yttrande redogjorde myndigheten för sina rutiner enligt tjänsteföreskrift Handläggning av begäran om att få ta del av allmän handling (187-1). I sin bedömning anförde polismyndigheten följande.

Inledningsvis kan konstateras att det tydligt framgår att polismyndigheten inte har uppfyllt det krav på skyndsam handläggning av begäran om att få ta del av allmänna handlingar som uppställs i [...] tryckfrihetsförordningen. Detta faktum är ytterst beklagligt.

Den centrala frågan i detta fall är den långa tid som förflöt mellan den tidpunkt då begäran inkom tills det att beslutet meddelades. [— —] Av utredningen som ligger till grund för detta yttrande framgår att det dröjde 26 dagar innan beslutet meddelades. Det råder alltså inga tvivel om att kravet på skyndsam handläggning inte är uppfyllt i detta fall.

Polismyndigheten har inte heller uppfyllt den informationskyldighet som åligger polismyndigheten när beslutet angående begäran har lämnats. Denna informationskyldighet innebär enligt 6 kap. 3 § tredje stycket OSL att sökanden ska underrättas om möjligheterna att få ett överklagbart beslut. Detta framgår även av polismyndighetens tjänsteföreskrift. [— —]

Avslutningsvis vill polismyndigheten klargöra att åtgärder kommer att vidtas för att bättre synliggöra och sprida tjänsteföreskriften genom att utbilda handläggarna på den berörda enheten för att på så sätt förbättra den framtida handläggningen gällande begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Tjänsteföreskriften bifogades yttrandet. I föreskriften anges bl.a. att en begäran från den misstänkte om att få ta del av uppgifter ur en pågående förundersökning ska prövas utifrån 23 kap. 18 § rättegångsbalken och inte hanteras som en begäran om att få ta del av allmän handling.

Björn Henriques fick tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 3 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Den som är part i ett ärende vid en myndighet har som regel rätt att ta del av det som tillförts ärendet, s.k. partsinsyn (se 16 § förvaltningslagen). Bestämmelsen om partsinsyn enligt förvaltningslagen är dock inte tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se 32 § förvaltningslagen).

Beträffande förundersökningar regleras den misstänktes rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). Vid en s.k. slutdelgivning ska utredningen redovisas i sin helhet och den misstänkte ges tillfälle att lämna synpunkter. Bestämmelsen ger inte en misstänkt eller försvararen någon ovillkorlig rätt att få en kopia av förundersökningsprotokollet (jfr 23 kap. 21 § fjärde stycket RB, som är tillämplig när åtal väckts). I allmänhet får de dock var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet i samband med att de underrättas om att förundersökningen är slutförd. Om den misstänkte begär att få en kopia av förundersökningsprotokollet och det inte finns några vägande skäl som talar mot det – t.ex. att materialet är mycket omfattande – bör myndigheten efterkomma en sådan begäran (se JO 1996/97 s. 72 och JO:s ärende 5112-2008).

En enskild kan även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på de grundläggande bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

En framställan från den misstänkte (eller dennes ombud) om att få ta del av handlingarna i en förundersökning bör som utgångspunkt handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken fram till dess att förundersökningen har lagts ner eller till dess det finns en lagakraftvunnen dom (se JO 1999/2000 s. 392 och JO:s ärenden 5112-2008 och 103-2002). Oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna i RB eller TF, ska dock en framställning om att få del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt. (Se bl.a. JO 2003/04 s. 389 och JO 2007/08 s. 87.)

Bedömning

Av utredningen framgår att N.N. omkring den 11 februari 2013 underrättades om att den aktuella förundersökningen var slutförd och att han hade möjlighet att ta del av den och begära eventuella ytterligare utredningsåtgärder. Den 26 februari 2013 begärde Björn Henriques, i egenskap av ombud för N.N., att få ta del av förundersökningsprotokollet. Till begäran bifogades en fullmakt från N.N. Björn Henriques begäran skulle mot denna bakgrund ha prövats i enlighet med reglerna i 23 kap. 18 § RB. Det är också så hans begäran borde ha handlagts enligt polismyndighetens egna föreskrifter. Några vägande skäl mot att efterkomma Björn Henriques begäran, såsom att materialet var mycket omfattande, har inte kommit fram. Handlingarna borde därför skyndsamt ha överlämnats till honom. Nu kom det att dröja en månad.

Om begäran i stället hade handlagts enligt tryckfrihetsförordningens regler skulle handlingarna lika skyndsamt ha skickats till Björn Henriques eller besked getts om att handlingarna inte kunde lämnas ut, tillsammans med en upplysning om att han hade rätt till ett skriftligt och överklagbart beslut i frågan. Även med TF:s regler som utgångspunkt har hanteringen således brustit.

Att Leif Olsson inte lämnade ut handlingarna med hänvisning till förundersökningssekretess och att Björn Henriques inte var förordnad som offentlig försvarare beror av allt att döma på att han, trots upprepade påminnelser från Björn Henriques sida, inte i tillräcklig utsträckning satt sig in i den fråga han hade att ta ställning till. Han har i detta avseende uppvisat en påtaglig nonchalans och förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Avslutningsvis vill jag förorda att de utbildningsinsatser som polismyndigheten aviserat innefattar bestämmelserna i rättegångsbalken om misstänkta rätt till insyn under en brottsutredning.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en befattningshavare där för bristfällig handläggning av framställningar från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning

(Dnr 2231-2013)

Beslutet i korthet: En målsägande har inte någon rätt till insyn i en förundersökning motsvarande den rätt som enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken tillkommer den misstänkte. En begäran från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning ska – oavsett om förundersökningen är pågående eller nedlagd – i stället behandlas i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

L.M. begärde vid två tillfällen hos polismyndigheten att få kopior av samtliga handlingar i en förundersökning där han var målsägande. En befattningshavare vid polismyndigheten nekade honom att ta del av handlingar trots att befattningshavaren inte var behörig att pröva frågan. Befattningshavaren underrättade inte heller L.M. om hans möjlighet att begära att frågan hänsköts till polismyndigheten för ett skriftligt och överklagbart beslut. Polismyndigheten och befattningshavaren kritiseras för bristerna i handläggningen.

Anmälan

I en anmälan som inkom till JO den 16 april 2013 framförde L.M. kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning bl.a. av hur myndigheten handlagt framställningar från honom om att få ta del av handlingarna i en förundersökning om urkundsförfalskning. L.M. anförde, som han får uppfattas, bl.a. att polismyndigheten fem månader efter det att han gjort en sådan framställning ännu inte lämnat honom något besked i utlämnandefrågan och att han blivit berövad insyn i sitt ärende.

Utredning

Handlingar och muntliga upplysningar från polismyndigheten inhämtades. De muntliga upplysningarna lämnades av inspektören Jan Ståhl vid Västerorts polismästardistrikt, som (den 10 juni 2013) uppgav bl.a. följande.

Han har samtalat med L.M. vid några tillfällen. Han minns att L.M. vid ett tillfälle, runt årsskiftet 2012/2013, begärde att få ut handlingarna i den aktuella förundersökningen. L.M. uppgav att han ville ha ut handlingarna i händelse av att förundersökningen lades ned eftersom han i sådant fall hade för avsikt att begära överprövning av nedläggningsbeslutet. I slutet av februari 2013 återkom L.M. med en begäran om att få ut handlingarna. Vid båda tillfällena nekade han L.M. att ta del av handlingarna med hänvisning till förundersökningssekretess. Han kan inte minnas att han gav L.M. någon underrättelse om dennes rätt att få ett skriftligt och överklagbart beslut av polismyndigheten. [– –]

Förundersökningen lades ned den 18 mars 2013 på den grunden att brott ej kunde styrkas. Några veckor innan nedläggningsbeslutet fattades lämnade han över handläggningen av ärendet till sin kollega, kommissarien

Eva Maasing. Han minns inte om han gav några direktiv till Eva Maasing såvitt gällde L.M.s begäran om att få ta del av handlingarna.

Jan Ståhl uppgav vidare att såvitt han kände till hade L.M. endast fått ut den brottsanmälan han själv gett in.

Polismyndigheten anmodades därefter att yttra sig beträffande handläggningen av L.M:s framställningar om handlingsutlämnande.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) inkom med yttrande. Till grund för yttrandet låg bl.a. en promemoria upprättad av Jan Ståhl och upplysningar lämnade av Erik Mårdh, sektionschef vid Västerorts polismästardistriktets kriminalenhet.

Under ett avsnitt om rättslig reglering redovisade polismyndigheten bl.a. följande.

Av 2.1 Polismyndigheten i Stockholms läns föreskrift om handläggning av begäran om att få ta del av en allmän handling eller uppgift därur samt tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen (tjänsteföreskrift 187-A) följer att undersöknings-ledaren ska anses ha samtliga handlingar i en pågående förundersökning i sin vård. Leder åklagare förundersökningen ska lägst gruppchef eller motsvarande där ärendet handläggs anses ha samtliga handlingar i förundersökningen i sin vård.

Erik Mårdh hade uppgett följande.

[...] Jan Ståhl, som vid tiden för begäran var ansvarig handläggare för ärende 0201-K174994-12, [har] efter begäran från L.M. gjort bedömningen att handlingarna i den då pågående förundersökningen, utöver anmälan, inte kunde lämnas ut med hänvisning till 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § [offentlighets- och sekretesslagen]. Jan Ståhl kan inte minnas om han gav L.M. någon underrättelse om dennes rätt att få ett överklagbart beslut av myndigheten. Det står alltså klart att en sekretessprövning gjorts men det är oklart om underrättelsen enligt ovan har utförts.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att ärende 0201-K174994-12 vid tiden för begäran var en polisledd pågående förundersökning och att Jan Ståhl i egenskap av handläggare enligt polismyndighetens tjänsteföreskrift 187-A inte var behörig att pröva L.M.s begäran i första hand. Det får vidare, mot bakgrund av den utredning som finns i ärendet, bl.a. vid JO upprättad tjänsteanteckning den 10 juni 2013, anses sannolikt att Jan Ståhl inte informerat L.M. om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. [– –]

Polismyndigheten understryker vikten av korrekt och skyndsamt handläggning av begäran om att ta del av allmän handling. Med hänsyn till offentlighetsprincipens syfte, och antalet felaktigheter, ser polismyndigheten allvarligt på handläggningen av ärendet. Polismyndigheten tillser därför, genom Västerorts polismästardistrikt, att utbildning genomförs för polismästardistriktets kriminalenhet under hösten 2013.

Avslutningsvis tillägger polismyndigheten att jurist vid Västerorts polismästardistrikt i juni 2013 har prövat L.M.s begäran, A095.868/2013, genom vilken de begärda handlingarna lämnades ut med vissa maskeringar. Förundersökningen var vid denna tidpunkt nedlagd.

L.M. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 3 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 12 och 13 §§ TF.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgåas fullt ut ska den som gjort begäran underrättas om detta. Personen ska också underrättas om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten för ett skriftligt och överklagbart beslut (6 kap. 3 § tredje stycket OSL). Rätten att få ett överklagbart beslut tillkommer sökanden oavsett om beslutet att inte lämna ut handlingen grundar sig på en sekretessbestämmelse eller på annan grund.

Bedömning

L.M. har i de handlingar som hämtats in från polismyndigheten angetts som målsägande. En målsägande intar inte en partsställning under förundersökningen och rättegångsbalken innehåller inte någon bestämmelse om rätt för målsäganden till insyn i utredningen i detta skede, motsvarande den som enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken tillkommer den misstänkte. En målsägandes rätt att ta del av handlingar i en pågående förundersökning kan endast grundas på TF:s bestämmelser (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 29, dnr 2388-1990). Detsamma gäller beträffande handlingar i en förundersökning som har lagts ned. Handläggningen av L.M:s framställningar ska alltså bedömas endast enligt TF:s bestämmelser.

Som redovisats bör besked i en fråga om utlämnande av allmän handling normalt lämnas samma dag som begäran gjorts.

L.M. har, som JO uppfattat honom, gjort gällande att polismyndigheten flera månader efter det att han begärt att få kopior av handlingarna i förundersökningen ännu inte gett honom något besked i utlämnande frågan. Av utredningen framgår att L.M. vid två tillfällen begärde att få kopior av de aktuella handlingarna och att Jan Ståhl, med hänvisning till att handlingarna omfattades av förundersökningssekretess, nekade honom att ta del av några andra handlingar än den brottsanmälan han själv gett in. Det har inte kunnat klarläggas exakt när

L.M. gjorde sina framställningar och hur snart Jan Ståhl lämnade honom besked med anledning av dessa. Det saknas därför underlag för att bedöma om de besked som lämnades gavs tillräckligt skyndsamt.

Såvitt framkommit informerade Jan Ståhl inte vid något av tillfällena L.M. om möjligheten att begära att frågan om handlingsutlämnande skulle hänskjutas till polismyndigheten för beslut. Detta borde givetvis ha skett.

Enligt polismyndighetens tjänsteföreskrifter var Jan Ståhl inte behörig att pröva en begäran om utlämnande av de aktuella handlingarna. En sådan begäran skulle rätteligen i första hand ha prövats av undersökningsledaren. Jan Ståhl skulle alltså under alla förhållanden ha överlämnat L.M:s framställningar till undersökningsledaren.

Jan Ståhl är den som handlagt L.M:s framställningar om handlingsutlämnande och därmed haft det huvudsakliga ansvaret för att de inte hanterats på ett korrekt sätt. Även polismyndigheten, ytterst dess ledning, har dock ett ansvar för att se till att handläggningen lever upp till de krav som olika regelverk ställer.

Sammanfattningsvis ska såväl Jan Ståhl som polismyndigheten kritiseras för bristerna i handläggningen.

Vad som har kommit fram i övrigt ger inte tillräcklig anledning till något uttalande från min sida.

Kritik mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av framställningar om att få ta del av en nedlagd förundersökning

(Dnr 3408-2013)

Beslutet i korthet: En misstänkts rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken upphör när en förundersökning läggs ned. En begäran från den enskilde om att få ta del av en nedlagd förundersökning bör därför som utgångspunkt handläggas i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Polismyndigheten Dalarna har i flera avseenden brustit i hanteringen av framställningar om att få del av en nedlagd förundersökning. Myndigheten har inte överlämnat en begäran till det polisområde som hade att pröva frågan om utlämnande, framställningar har inte handlagts i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav och myndigheten har underlåtit att meddela ett överklagbart beslut när det begärdes. Polismyndigheten kan inte undgå kritik för bristerna.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 juni 2013 framförde advokaten Björn Henriques klagomål mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av hans framställningar om att få ta del av en förundersökning.

Björn Henriques uppgav bl.a. följande. Som förordnad offentlig försvarare begärde han den 12 april 2013 av Polismyndigheten Dalarna, polisområde Ludvika, att få ta del av en nedlagd förundersökning som rörde hans klient. Den 15 april 2013 underrättades han om att ärendet handlades av polisområde Borlänge och ombads vända sig dit.

Han begärde ut handlingarna från polisområde Borlänge i ett fax den 16 april 2013. Han skickade en påminnelse om sin begäran den 2 maj 2013. Den 10 maj 2013 fick han besked om att polismyndigheten hade beslutat att han inte skulle få ta del av handlingarna då han sedan den 24 april 2013 inte längre var förordnad som offentlig försvarare.

Med stöd av en fullmakt från sin huvudman skickade han den 15 maj 2013 en ny begäran om att få ta del av handlingarna. Han bad vid detta tillfälle om ett överklagbart beslut för det fall hans begäran skulle avslås. Den 23 maj 2013 fattade polismyndigheten beslut om att lämna ut vissa handlingar till honom, efter att polismyndigheten först hade kontaktat hans huvudman och kontrollerat om hon skrivit under den ingivna fullmakten. Övriga handlingar omfattades enligt myndigheten av sekretess. Han informerades även om att han kunde be om ett överklagbart beslut om han inte var nöjd med beslutet. Han fick del av beslutet och handlingarna den 27 maj 2013.

Björn Henriques uppgav att han var kritisk till de långa handläggningstiderna, till att han inte fått något överklagbart beslut trots begäran om det, och till att hans huvudman kontaktats trots att han genom fullmakten visat att han företrädde henne.

I de yttranden Polismyndigheten Dalarna (tf. länspolismästaren Anders Landén) gav in redogjorde myndigheten för sina rutiner enligt tjänsteföreskrift Handläggning av begäran om att få ta del av allmän handling (187-1). Därutöver anförde polismyndigheten bl.a. följande.

Framställningen den 12 april 2013

Det är klarlagt att Björn Henriques begäran inkom till myndigheten fredagen den 12 april 2013. Den tjänsteman som tog hand om faxet ringde upp Björn Henriques måndagen den 15 april 2013 och informerade honom om att handlingarna fanns hos familjevåldshoteln i Borlänge. Tjänstemannen minns inte om han själv vidarebefordrade begäran dit.

Enligt polismyndighetens bedömning borde begäran utan oskäligt dröjsmål ha vidarebefordrats till familjevåldshoteln i Borlänge i enlighet med vad som gäller enligt 4 § tredje stycket förvaltningslagen om myndigheternas service-skyldighet. Björn Henriques borde också ha underrättats om detta.

Framställningen den 16 april 2013

Någon begäran har inte diarieförts hos polismyndigheten detta datum. Det är därför oklart om och i så fall när begäran inkom till myndigheten.

Framställningen den 2 maj 2013

Den 2 maj 2013 mottog polismyndigheten ett fax där Björn Henriques, i egen-skap av offentlig försvarare, begärde ut förundersökningen i 2000-K1147-13.

Skrivelsen diariefördes den 6 maj och fick diarienummer A049.837/2013. Med hänsyn till att begäran gjordes i egenskap av offentlig försvarare var det nödvändigt att klargöra om förordnandet fortfarande gällde. Tingsrätten upplyste handläggaren om att Björn Henriques förordnande upphörde den 24 april 2013. Beslut i ärendet fattades den 8 maj 2013.

Framställningen den 16 maj 2013

Den 16 maj 2013 inkom en ny skrivelse där Björn Henriques begärde kopior av handlingar i 2000-K1147-13, denna gång med bilagd fullmakt från personen som tidigare varit misstänkt.

Det tidigare ärendet, A049.837/2013, avslutades i samband med beslutet som fattades den 8 maj 2013. På grund av detta diariefördes den skrivelse som inkom torsdagen den 16 maj 2013 på nytt och fick då diarienummer A063.741/2013. Handläggningen av denna begäran påbörjades omgående genom att de begärda handlingarna hämtades från arkivet för att underlätta det fortsatta arbetet. Ärendet lades till den handläggare som hanterat det första ärendet. Hon var dock på kurs och återkom först måndagen den 20 maj 2013. När handläggaren var tillbaka påbörjade hon handläggningen av ärendet. Med anledning av hur underskriften på fullmakten såg ut fann handläggaren anledning att anta att Björn Henriques själv hade undertecknat fullmakten. Den 23 maj 2013 ringde handläggaren upp Björn Henriques huvudman och frågade henne om hon skrivit under en fullmakt rörande begäran om handlingar. Personen uppgav att hon inte hade skrivit under någon sådan fullmakt men att hon däremot hade gett Björn Henriques en muntlig fullmakt i samband med att förundersökningen lades ned. Beslut i ärendet fattades torsdag den 23 maj 2013 och skickades till Ludvika Advokatbyrå per post.

Polismyndigheten gjorde bedömningen att kravet på skyndsam handläggning inte hade uppfyllts avseende framställningarna den 2 respektive 16 maj 2013.

När det gäller den kontakt som togs med Björn Henriques klient anfördes följande.

Den begäran som inkom den 16 maj 2013 gjordes med stöd av en fullmakt.
[— —]

Tjänstemannen som gjorde sekretessbedömningen i detta ärende bedömde att det fanns skäl att ifrågasätta fullmaktens äkthet varför huvudmannen kontaktades för att utröna omständigheterna kring fullmaktens tillkomst.

Polismyndigheten bedömer att fullmakten är av sådan beskaffenhet att den kan läggas till grund för begäran då den gäller bland annat bevakning av talan mot åklagaren eller den saken eljest kan röra angående misshandel. Begäran om utlämnande av allmän handling får anses vara en del av bevakningen av talan för klientens räkning.

Det är dock polismyndighetens bestämda uppfattning att en fullmakt som av någon anledning framstår som mindre trovärdig bör verifieras vilket lämpligen sker genom kontakt med huvudmannen.

Beträffande Björn Henriques klagomål på att han inte fått ett överklagbart beslut trots att han begärt det angavs följande.

I den skrivelse som inkom den 16 maj 2013 uttalas att sökanden i annat fall önskar ett skriftligt beslut med tillhörande besvärshänvisning. Denna skrivelse har behandlats som en ny begäran då förutsättningarna för begäran har förändrats såtillvida att begäran denna gång gjordes med stöd av en fullmakt istället för förordnande som offentlig försvarare. Då detta har hanterats som ett nytt ärende är beslutet som fattades den 23 maj 2013 att anse som ett tjänstemannabeslut vilket, enligt 6 kap. 7 § OSL, inte är överklagbart.

Polismyndigheten uppgav avslutningsvis att man avsåg att vidta åtgärder för att bättre synliggöra och sprida tjänsteföreskriften genom att utbilda handläggarna på den berörda enheten.

I ett beslut den 3 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Den som är part i ett ärende vid en myndighet har som regel rätt att ta del av det som tillförts ärendet, s.k. partsinsyn (se 16 § förvaltningslagen). Bestämmelsen om partsinsyn enligt förvaltningslagen är dock inte tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se 32 § förvaltningslagen).

Beträffande förundersökningar regleras rätten till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). När en förundersökning läggs ned upphör emellertid den insyns rätt som tillkommer en misstänkt enligt den bestämmelsen eftersom det inte längre kan anses kvarstå någon misstanke. En rätt till insyn kan dock finnas enligt allmänna rättsgrundsatser (se bl.a. RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27). En begäran från en enskild (eller dennes ombud) om att få ta del av handlingarna i en nedlagd förundersökning bör dock som utgångspunkt handläggas i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). (Se JO 1999/2000 s. 392.)

Enligt TF:s bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller ford- rar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut därifrån för att beslutet ska kunna överklagas.

En begäran om att ta del av en handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § TF). I Regeringsrättens (numera Högsta förvaltningsdomstolen) avgörande RÅ 2007 ref. 68 uttalade domstolen att en enskild som begär att få ta del av en allmän handling inte behöver vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran, när myndigheten har lokaler på flera ställen.

Bedömning

Björn Henriques framställningar om att få ta del av handlingarna i den nedlagda förundersökningen ska i enlighet med vad som anförts ovan prövas utifrån TF:s regler.

Framställningarna den 12 och 16 april 2013

Av utredningen framgår att Björn Henriques begäran togs emot fredagen den 12 april 2013 av Polismyndigheten Dalarna, polisområde Ludvika, samt att han kontaktades måndagen den 15 april 2013 och ombads skicka sin begäran till polisområde Borlänge. Enligt Björn Henriques faxade han därför sin begäran till polisområde Borlänge den 16 april 2013. Om detta fax kommit fram till myndigheten har inte kunnat klarläggas.

En myndighet ska se till att en framställning om handlingsutlämnande skickas vidare till den inom myndigheten som ska pröva frågan om utlämnande. Polisområde Ludvika och polisområde Borlänge hör till en och samma myndighet. Polisområde Ludvika borde därför snarast ha skickat Björn Henriques begäran vidare till polisområde Borlänge.

Framställningarna den 2 och 16 maj 2013

När det gäller framställningarna om att få del av den nedlagda förundersökningen den 2 respektive 16 maj 2013 har skyndsamhetskravet i TF inte uppfyllts. Med hänsyn till att Björn Henriques uttryckligen begärde ett överklagbart beslut i sin framställan den 16 maj 2013 borde ett sådant beslut enligt min mening också ha fattats.

Avslutning

Polismyndigheten Dalarna kan inte undgå kritik för bristerna i handläggningen av Björn Henriques framställningar om handlingsutlämnande.

Kritik mot Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna

(Dnr 2290-2012)

Beslutet i korthet: Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad nekade Riksteatern att annonsera för evenemanget Art of the Streets på de s.k. kulturtavlorna med hänvisning till stadens generella policy mot klotter och liknande skadegörelse (klotterpolicyn).

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten utgör enligt JO inget hinder för det allmänna att reglera i vilken utsträckning olika typer av budskap får spridas på en annonsplats av det aktuella slaget. Sådana regler måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika budskap på grund av deras innehåll.

Mot bakgrund bl.a. av att det varken i nämndens besked till Riksteatern eller i dess yttrande till JO framgått på vilket sätt nämnden ansåg att Riksteaterns annonsaffischer var oförenliga med klotterpolicyn, framstår nämndens ställningstagande i frågan som godtyckligt.

Bakgrund och anmälan

De s.k. kulturtavlorna är annonstavlor som är monterade på ca 1 000 belysningsstolpar i Stockholms stad. Kulturtavlorna ägs av Stockholms stad och upplåts för marknadsföring av kulturella evenemang i Stockholm. Upplåtelseerna administreras av Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad genom det privata bolaget Sarrasso AB.

I en anmälan till JO begärde Hugo R. att JO skulle utreda bl.a. om Trafik- och renhållningsnämnden hade brutit mot regeringsformens krav att myndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet, när nämnden nekat Riksteatern att annonsera för gatukonstevenemanget Art of the Streets på kulturtavlorna.

Hugo R. anförde bl.a. följande. Riksteatern anordnade 2011 gatukonstevenemanget Art of the Streets. I syfte att annonsera för evenemanget hade Riksteatern tagit fram annonsaffischer målade av olika graffiti- och gatukonstnärer. Riksteatern hade bokat kulturtavlorna för annonseringen hos Sarrasso AB. Trafik- och renhållningsnämnden gick emellertid in i processen och förbjöd Riksteatern att annonsera med följande motivering.

Enligt stadens policy om att INTE medverka eller STÖDJA verksamheter eller evenemang som inte tar klart avstånd från klotter, olaglig graffiti eller liknande skadegörelse. Eller som kan väcka intresse enligt ovan, kan vi tyvärr inte godkänna bokningen på kulturtavlorna.

Beslutet, som fattades av enhetschefen Claes Thunblad vid nämndens trafikkontor, fattades trots att Riksteatern offentligt hade tagit klart avstånd från skadegörelse.

Det finns flera exempel på att andra aktörer, som inte på samma sätt som Riksteatern tagit avstånd från skadegörelse i samband med de evenemang som

annonserna avsett, har tillåtits annonsera på kulturtavlorna. Moderna museet och Viktor Rydbergsgymnasiet har t.ex. tillåtits annonsera med affischer som kan associeras till graffiti. Trafik- och renhållningsnämndens agerande är således inte sakligt grundat.

Utredning

Trafik- och renhållningsnämnden anmodades att yttra sig. Av nämndens yttrande framgick bl.a. följande.

I det ärende som JO-anmälan rör fattade enhetschef, med ansvar för trafikkontorets klottersanering, beslut om att avslå Riksteaterns ansökan om affischering inför ”Art of the Streets”, med motivering att evenemanget inte var förenligt med stadens ”Policy mot klotter och annan skadegörelse” [...]. Beslutet meddelades Riksteatern via Sarrasso AB.

Efter anbudsförfarande tecknade trafikkontoret 2007-05-04 ett avtal med bolaget Sarrasso AB, avseende drift och skötsel av drygt 1 000 kulturtavlor i Stockholms innerstad. Kulturtavlorna består i ramar som är uppsatta på belysningsstolpar och syftar till att erbjuda stadens kulturarrangörer en affischering till en mycket låg kostnad.

Möjligheten att nyttja denna tjänst ska erbjudas det fria kulturlivet där mindre aktörer, med begränsade marknadsföringsmedel prioriteras. Kulturtavlorna är endast avsedda för marknadsföring av kulturella evenemang eller aktiviteter som genomförs i Stockholms stad.

I urvalet om vilka kulturarrangörer som får nyttja kulturtavlorna görs utöver en strävan av likställdhet också en bedömning av om arrangemanget eller arrangören inte är förenligt med gällande lagstiftning, eller om det finns motsättningar gällande stadens policys och övriga beslut.

I ärendet som gäller annonsering för evenemanget ”Art of the Streets” gjorde trafikkontoret bedömningen att arrangemanget inte var förenligt med beslut i Stockholms stads kommunfullmäktige om ”Policy mot klotter och annan skadegörelse”. Bedömningen gjordes utifrån affischens utformning, programmets innehåll, samt att det på evenemanget skulle pågå försäljning av sprayburkar och andra produkter som kan användas för skadegörelse på stadens anläggningar. Kontoret kontaktade också Polismyndigheten i Stockholms län, som gjorde bedömningen att arrangemanget riskerade att leda till ökad skadegörelse i evenemangets närområde, samt resvägar till och från evenemanget.

Beslutet att ej upplåta kulturtavlorna för Riksteaterns evenemang ”Art of the Streets” fattades av enhetschef, med ansvar för trafikkontorets klottersanering, i samråd med tillståndsavdelningen vid trafikkontoret.

Till yttrandet bifogades ”Policy mot klotter och liknande skadegörelse i Stockholm” som antagits av kommunfullmäktige i Stockholms stad. I punkten 9 i policyn anges följande.

Staden ska inte medverka till eller stödja verksamheter eller evenemang som inte klart tar avstånd från klotter, olaglig graffiti och liknande skadegörelse. Staden ska inte heller medverka till verksamheter som på något sätt kan väcka intresse för och leda till klotter, olaglig graffiti eller liknande skadegörelse.

Hugo R. yttrade sig över nämndens remissvar. Han anförde bl.a. att det även på Moderna museet förekom försäljning av produkter som kunde användas för skadegörelse samt att det inte fanns något belägg för att Art of the Streets skulle leda till ökad skadegörelse. Han vidhöll att beslutet att neka Riksteatern att annonsera på kulturtavlorna var godtyckligt och osakligt.

I ett beslut den 3 februari 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som garanteras genom RF innebär att en myndighet varken formellt eller informellt får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning.

Yttrandefriheten kan dock inskränkas under vissa särskilt angivna förutsättningar. Inskränkningarna måste ske genom lag (se 2 kap. 20–23 §§ RF). Vissa straffbestämmelser i brottsbalken utgör begränsningar av yttrandefriheten. Dessa begränsningar har ansetts förenliga med RF eftersom de skett med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se bl.a. 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken). Av 2 kap. 23 § sista stycket RF framgår vidare att föreskrifter som, utan avseende på yttrandets innehåll, närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller motta yttranden inte ska anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, innehåller ett skydd för yttrandefriheten (artikel 10).

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet.

Bedömning

Annonsering på de s.k. kulturtavlorna är, som framgått, en tjänst avsedd för arrangörer av vissa kulturella evenemang som äger rum i Stockholms stad. Någon skyldighet för staden att tillhandahålla den aktuella tjänsten finns inte.

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten är enligt min uppfattning inte ett hinder för det allmänna att reglera i vilken utsträckning olika typer av budskap får spridas på en annonsplats av det aktuella slaget. Sådana regler måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika budskap på grund av deras innehåll. Kravet på saktighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF ska iakttas. (Se bl.a. JO 2010/11 s. 619 I och II.)

Annat har inte framkommit än att det evenemang, Art of the Streets, som Riksteatern önskade annonsera för på kulturtavlorna i och för sig uppfyllde de grundläggande kriterier som trafik- och renhållningsnämnden tillämpar när det gäller annonsering på kulturtavlorna. När Riksteatern ändå nekades att annon-

sera för evenemanget skedde detta med endast en tämligen kortfattad hänvisning till Stockholms stads generella policy mot klotter och liknande skadegörelse, den s.k. klotterpolicyn. Några egentliga skäl för ställningstagandet redovisades inte.

I yttrandet till JO har nämnden utvecklat skälen för sitt ställningstagande. Skälen är till övervägande del hänförliga till det aktuella evenemanget som sådant. När det gäller Riksteaterns annonsaffischer har nämnden endast i allmänna ordalag uppgett att utformningen av dessa ingick i nämndens bedömning. På vilket sätt affischerna varit oförenliga med klotterpolicyn framgår dock inte. Enligt min mening är det över huvud taget tveksamt om den generellt hållna policyn om klotter, olaglig graffiti och liknande skadegörelse kan läggas till grund för en bedömning av vilka annonser som ska tillåtas på kulturtavlorna. Nämnden har inte heller bemött Hugo R:s påstående att andra annonsörer har tillåtits annonsera på kulturtavlorna med affischer med liknande utformning som de som Riksteatern ville låta sätta upp.

Mot bakgrund av de nu redovisade förhållandena framstår nämndens ställningstagande i frågan om Riksteaterns annonsering för Art of the Streets som godtyckligt. Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet

(Dnr 5051-2012)

Beslutet i korthet: Sedan de anställda på en skola i Nordmaling i ett brev till kommunledningen hade påtalat brister i arbetsmiljön uppmärksammades saken i en tidningsartikel. Vid ett möte med skolpersonalen diskuterade kommunchefen tidningsartikeln. Hans uttalanden, som kunde uppfattas som ett uttryck för att han inte ville att personalen skulle vända sig till medierna med kritik mot kommunen, bedöms som mindre lämpliga.

I samband med att en journalist bad kommunchefen kommentera skolpersonalens skrivelse frågade han också varifrån journalisten hade fått sina uppgifter. Även om frågan ställdes utan närmare eftertanke var den olämplig mot bakgrund av grundlagens bestämmelser om förbud mot efterforskning.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO riktade Niklas W. klagomål mot kommunchefen i Nordmalings kommun, Dan Vähä.

Enligt anmälan hade lärarkåren på Artediskolan i Nordmaling, i ett brev till kommunledningen, framhållit att arbetsmiljön på skolan var ohållbar och värdjät om hjälp, utredning och åtgärder. Sedan brevet uppmärksammats i en artikel i Västerbottens-Kuriren (VK) hade Dan Vähä samlat lärarkåren till ett möte och skällt ut dem för att ha offentliggjort problemen på Artediskolan. Flera av

lärarna hade upplevt mötet som hotfullt och att syftet med det varit att de skulle skrämmas till tystnad.

Niklas W., som ansåg att Dan Vähäs agerande utgjorde brott mot yttrandefriheten och meddelarfriheten, hänvisade bl.a. till en artikel införd i VK den 14 september 2012. Enligt artikeln hade Dan Vähä vid mötet sagt till lärarna att de hade "läckt" så att det blivit negativa artiklar om kommunen. Vidare angavs att Dan Vähä sagt att han arbetat med att få bort negativa skrivelser om kommunen i medierna och att han aldrig mer ville se missnöjda artiklar om skolan eller kommunen i tidningen.

Enligt anmälan hade Dan Vähä även brutit mot det s.k. efterforskningsförbudet genom att ha frågat en reporter vid VK hur tidningen fått kännedom om brevet till kommunledningen.

Utredning

Kommunstyrelsen i Nordmalings kommun beslutade den 15 oktober 2012 att ställa sig bakom två yttranden upprättade av Dan Vähä respektive barn- och utbildningsnämndens ordförande, Tomas Johansson.

Beträffande mötet med lärarkåren vid Artediskolan lämnade Dan Vähä inledningsvis följande uppgifter.

Den 20/8 inlämnade lärarfacken en skrivelse ställd till mig som kommunchef och tf. barn- och utbildningschef samt ordföranden i barn- och utbildningsnämnden Tomas Johansson om arbetsmiljön på Artediskolan. Skrivelsen var utformad i elva frågeställningar som berörde arbetsmiljön. I den artikel publicerad i VK den 24/8 redogörs för skrivelsen under rubriken "Kaos på Artediskolan".

Samma dag den 24/8 pågick den andra delen av en kommunikationsutbildning med anställd personal och chef ledd med stöd av konsult. Efter återkoppling av personalchef som deltog på mötet och med ett antal synpunkter som framkommit under utbildningsdagen beslutade jag att begära tid hos rektor för att delta på kommande personalkonferens tillsammans med ordförande i nämnden för att ge "arbetsgivarinformation" om bl.a. skrivelsen från facken, publicitet i media, kommunikationsutbildningen samt vissa arbetsrättsliga frågor.

Information till personalen genomfördes onsdagen den 29 augusti kl. 15.30–16.00 efter barn- och utbildningsnämndens sammanträde.

Dan Vähä redogjorde därefter för de olika frågor som avhandlats av honom vid mötet. Beträffande frågan om publicitet i medier anförde han följande.

Jag tog upp artikeln som var publicerad den 24/8 och sa att det är olyckligt med negativ publicitet för kommunen, skolans lärare och elever. Att jag haft ambitionen under ett års tid att få ned antalet negativa skrivelser om kommunen som förekommit tidigare, vilket jag lyckats bra med. Något hot om att "tysta ned" personal och att inte få lämna uppgifter till media uttalades aldrig.

Dan Vähä underströk att han under mötet inte heller uttalat något om efterforskande av källor. Beträffande den i anmälan angivna kontakten med en reporter vid VK anförde han följande.

Jag blev uppringd av VK:s reporter om jag nu minns rätt onsdagen den 22/8 angående skrivelsen om arbetsmiljön som inkom till kommunen den 20/8

och som publicerades i VK den 24/8. Reportern ställde frågan om jag hade synpunkter på skrivelsen. I all hast ställde jag frågan var hon hade fått uppgifterna ifrån, vilket var klumpigt av mig och reportern sade: - Du vet väl om att du inte får efterforska källor? Jag meddelade direkt att jag väl känner till det ”meddelarskydd” som gäller och har inte för avsikt att efterforska källor och kommer inte heller att göra detta!

Tomas Johansson, som var närvarande vid mötet den 29 augusti 2012, anförde bl.a. att det under mötet inte förekom några som helst hot eller påtryckningar rörande lämnande av uppgifter till medier och att det inte heller förekom några höjda röster.

Niklas W. gavs tillfälle att kommentera yttrandet, men avhördes inte.

I ett beslut den 11 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) framgår vidare att det står var och en fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsbyråer för offentliggörande i de grundlagsskyddade medierna om inte något annat är föreskrivet i TF eller YGL (meddelarfrihet).

I 3 kap. 4 § andra stycket TF och 2 kap. 4 § tredje stycket YGL anges att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har utnyttjat tryck- eller yttrandefriheten.

Detta s.k. repressalieförbud anses innefatta att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på dennes medverkan i ett grundlagsskyddat medium i princip är otillåten. En offentlig arbetsgivare får således inte ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd med anledning av att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier.

En myndighetschef får inte heller försöka motarbeta att personalen utövar denna frihet. En offentlig arbetsgivare får därför inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten och dess verksamhet. (Se t.ex. Justitiekanslerns beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22.)

Enligt huvudregeln i 3 kap. 4 § första stycket TF får en myndighet eller ett annat allmänt organ inte efterforska författaren till en framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgett eller avsett att utge framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Detta s.k. efterforskningsförbud kommer även till uttryck i 2 kap. 4 § första stycket YGL.

Efterforskning är otillåten även om det inte finns någon som i det aktuella fallet använt sin meddelarfrihet. Det är själva sökandet som är förbjudet. Ut-

trycket efterforska har alltså en vidsträckt innebörd. Alla former av förfrågningar eller åtgärder som syftar till att nå kunskap om vem som lämnat ut en uppgift eller hur ett sådant uppgiftslämnande gått till är otillåtna. En företrädare för en myndighet får därmed inte fråga en journalist vem som lämnat uppgifter, även om det inte sker i syfte att ingripa mot meddelaren. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, första upplagan, s. 163.)

Bedömning

Det går av utredningen inte att dra några säkra slutsatser om hur Dan Vähä uttryckte sig vid det ifrågavarande mötet, varför hans egna uppgifter därom får godtas. Dan Vähä har uppgett att han, med anledning av den artikel som publicerades i VK den 24 augusti 2012, påtalade att det är olyckligt med negativ publicitet för såväl kommunen som skolans lärare och elever samt att han under ett års tid arbetat med att få ned antalet negativa skrivelser om kommunen, vilket han också lyckats med.

Jag har förståelse för att vissa anställda uppfattade Dan Vähäs uttalanden om det olyckliga med negativ publicitet som ett uttryck för att han inte ville att de skulle vända sig till medier med kritik mot kommunen.

Det är av stor vikt att en myndighetschef undviker att uttala sig på ett sådant sätt som av de anställda kan uppfattas som en uppmaning till dem att inte använda sig av den grundlagsskyddade meddelarfriheten. Dan Vähäs uttalanden, såsom han själv återgett dem, var mot den bakgrunden mindre lämpliga.

Av utredningen framgår vidare att Dan Vähä, då journalisten bad honom om synpunkter på den till kommunen inkomna skrivelsen, frågade var journalisten fått uppgifterna ifrån. Det förhållandet att Dan Vähä direkt efter ett påpekande från journalisten sade att han inte hade för avsikt att efterforska källan, får anses tala för att frågan ställdes utan närmare eftertanke. Frågan var dock olämplig mot bakgrund av grundlagens bestämmelser angående förbud mot efterforskning.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.