

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Allvarlig kritik mot Kommunstyrelsen i Vindelns kommun för hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: En person begärde hos en skola i Vindelns kommun att få ut bl.a. en kränkingsanmälan. Det dröjde knappt två veckor tills vissa av de begärda handlingarna tillhandahölls, och dessa handlingar var då delvis maskerade. Trots att begäran alltså inte tillmötesgicks fullt ut informerades den sökande inte om sin rätt till myndighetsprövning och ett överklagbart beslut. Sedan sökanden vid flera tillfällen ändå efterfrågat ett överklagbart beslut mottog han ett sådant drygt fyra månader efter den ursprungliga begäran. I samband med detta mottog sökanden även bl.a. en återigen maskerad version av kränkingsanmälan. Det formella beslut som då tillhandahölls gav emellertid det missvisande intrycket att begäran hade bifallits fullt ut. Dessutom saknade beslutet en klargörande motivering och uppgift om vilka bestämmelser som hade tillämpats.

ChefsJO konstaterar bl.a. att redan den initiala handläggningstiden om knappt två veckor inte är godtagbar och att det förhållandet att sökanden efter sin begäran fick vänta mer än fyra månader på ett överklagbart beslut är helt oacceptabelt. Dessutom konstaterar chefsJO att beslutets bristfälliga utformning har begränsat sökandens möjlighet att få till stånd en domstolsprövning.

Mot bakgrund av de konstaterade handläggningsbristerna riktar chefsJO allvarlig kritik mot kommunstyrelsen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 juni 2023 förde AA fram klagomål mot en tillförordnad rektor på en kommunal grundskola i Vindelns kommun. Han uppgav sammanfattningsvis följande.

Den 20 april 2023 begärde han att få ta del av en nyligen upprättad kränkingsanmälan mot hans son och övriga upprättade handlingar som rörde sonen. Den 3 maj 2023 mottog han en delvis maskerad kopia av kränkingsanmälan. Det angavs inte varför anmälan hade maskerats eller varför övriga handlingar hade utelämnats. Under veckorna som följde mejlade han såväl läraren som rektorn med en begäran om dels ett skriftligt överklagbart beslut, dels en motivering till maskeringen. Trots flera påminnelser har han varken fått ett överklagbart beslut eller de begärda handlingarna.

Till sin anmälan bifogade AA viss korrespondens med företrädare för skolan.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Vindelns kommun skulle yttra sig över det som förts fram i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till bestämmelserna i 2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen.

Kommunstyrelsen, genom sektorchefen BB, lämnade ett remissvar med i huvudsak följande innehåll.

Ärendet

Utifrån 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen har kommunen lämnat ut de begärda handlingarna vid två tillfällen utan kostnad.

Utifrån 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen lämnades begärda handlingar ut av rektor efter avidentifiering så snart det kommit till rektors kännedom att de begärts ut. Då de handlingar som begärdes ut inte handlade om myndighetsutövning ansåg rektor vid det tillfället att information gällande myndighetsprövning inte var aktuellt.

Ärendet inkom därefter en andra gång till sektorchef den 15 augusti 2023 via mejl och fick den 17 augusti 2023 till svar att ärendet var under behandling. Den 22 augusti 2023 fick vårdnadshavaren svar att ärendet prövas av nämndadministrationen. Efter sekretessprövning skickades handlingarna ut enligt begäran med instruktioner om möjlighet till överklagan.

De befattningshavare som berörs av ärendet har fått ta del av svaren.

Vindelns kommuns syn på vad som framkommit

Att en översyn behöver ske gällande barn- och utbildningssektorns rutiner, vid inkomna frågeställningar och svar via mejl.

Rektors synpunkter

Anledningen till att namnen på de inblandade eleverna maskerades var av hänsyn till inblandade samt att ett barn eller en elev inte får utsättas för repressalier för att hen medverkat i en utredning om kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier och genom att lämna ut namn kan jag som rektor inte säkerställa vad som händer med övriga inblandade. Detsamma gäller om barnet eller eleven anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier.

Källor: 6 kapitlet 11 § skollagen och 2 kapitlet 19 § diskrimineringslagen.

Specialpedagogen kontaktade den rektor som då vikarierade på skolan i slutet av april, gällande begäran om att lämna ut skolans kränkingsanmälan. Begäran kom från en vårdnadshavare. Rektor tog beslutet att vårdnadshavaren kunde ta del av kränkingsanmälan efter att den avidentifierats. Tanken var att det kanske skulle förenkla det främjande och förebyggande arbetet gällande kränkingsärendet senare. Skolans normala förfarande är att kontakta vårdnadshavare vid kränkingsanmälningar och diskutera detta med vårdnadshavare och vid behov ses fysiskt.

De handlingar som i ärendebeskrivningen omnämns som övriga handlingar känner rektor inte till.

Rektor blev den 15 maj uppmärksammad av specialpedagog på att hen blivit kontaktad av vårdnadshavaren via skolans läroplattform SchoolSoft, varpå rektorn då tog del av det meddelandet. Vid det tillfället upptäcktes också att meddelande skickats redan 4 maj.

I bilagan följer en kronologisk förklaring till varför ärendet tagit längre tid än nödvändigt samt vårdnadshavarens ovilja att ses och hantera kränkingsärendet fysiskt.

Till remissvaret bifogades skärmdumpar av konversationer mellan främst AA och den tillförordnade rektorn CC. I anslutning till dessa skärmdumpar lämnade rektorn vissa kommentarer som kan sammanfattas enligt följande.

Sedan AA skrivit till honom på SchoolSoft den 12 maj svarade han per mejl. I mejlet föreslog han ett fysiskt möte där han kunde förklara bl.a. avidentifieringen. Vidare uppmanade han till fortsatt konversation per e-post. AA återkom via SchoolSoft den 16 maj, och detta uppmärksammades inte förrän någon gång efter den 25 maj.

Den 27 december 2023 yttrade sig AA över remissvaret och anförde sammanfattningsvis följande.

SchoolSoft är det system som skolan har valt som verktyg för att kommunicera med föräldrarna. Den 15 augusti 2023 mejlade han BB med en begäran om att få ta del av handlingarna och att få ett överklagbart beslut. Sedan han fått till svar att det skulle göras en sekretessprövning mottog han den 19 september ett beslut inklusive besvärshänvisning och vissa av de begärda dokumenten. I beslutet står att ”handlingarna kan därmed utlämnas”, men kränkingsanmälan har återigen maskerats. Dessutom saknar beslutet såväl motivering som lagrumshänvisning. Enligt AA:s bedömning utgör beslutet inte ett överklagbart beslut. Efter sex månader har han fortfarande inte fått alla handlingar, och han har inte heller fått en reell möjlighet att överklaga beslutet om att inte lämna ut anmälan i sin helhet.

I samband med yttrandet gav AA in bl.a. en kopia av det omnämnda beslutet. Handlingen benämns som delegationsbeslut och som beslutsfattare anges BB. Beslutet är utformat enligt följande.

Utlämnande av handlingar

Ärendet

Utifrån inkommen förfrågan har begärda handlingar sekretessprövats av nämndadministrationen.

Beslut

Handlingarna kan därmed utlämnas.

Reglering

Var och en har 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 (se 2 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen, TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. (Se t.ex. JO 2018/19 s. 298, dnr 6579-2016.)

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. Han eller hon ska också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran, dvs. även när grunden exempelvis är att handlingarna inte finns eller att begäran inte är tillräckligt preciserad (se t.ex. JO:s beslut den 19 oktober 2022 med dnr 8329-2021). Vidare ska ett beslut om att helt eller delvis vägra att lämna ut en handling som huvudregel innehålla bl.a. en klagande motivering och uppgift om vilka föreskrifter som har tillämpats (se 32 § förvaltningslagen [2017:900]).

Bedömning

Av utredningen framgår inledningsvis följande. Den 20 april 2023 begärde AA ut dels den aktuella kränkingsanmälan, dels eventuella övriga upprättade handlingar om sin son. Begäran skickades i ett meddelande via plattformen SchoolSoft till den specialpedagog som tidigare hade informerat honom om anmälan. Sedan AA påmint om begäran mottog han den 3 maj ett brev med den delvis maskerade anmälan. Han fick i samband med detta inte någon information om sin rätt till myndighetsprövning och ett överklagbart beslut eller någon motivering till varför hans begäran inte hade tillmötesgått i alla delar.

Från det att AA framställde sin begäran till det att han fick del av handlingen gick det alltså nästan två veckor. En sådan handläggningstid är med hänsyn till skyndsamhetskravet inte godtagbar. Det är inte heller acceptabelt att AA inte informerades om möjligheten att begära myndighetens prövning.

I fråga om vad som hände i tiden efter det partiella utlämnandet visar utredningen följande. Den 4 maj efterfrågade AA uttryckligen ett överklagbart beslut. Denna förfrågan besvarades av CC den 10 maj i ett mejl vars innebörd bl.a. var att han ansåg att de borde ses för att diskutera situationen. Något

överklagbart beslut tillhandahölls emellertid inte. I meddelanden till CC den 12, 16 och 25 maj skrev AA att han alltså önskade få ett överklagbart beslut. I vart fall ett av dessa meddelanden skickades även till sektorchefen BB. Sedan AA inte fått någon återkoppling skickade han den 15 augusti ett mejl till BB med ännu en begäran om att få ta del av aktuella handlingar och ett överklagbart beslut. BB meddelade några dagar senare att nämndadministrationen skulle göra en sekretessprövning, och den 19 september mottog AA bl.a. kränkingsanmälan samt ett beslut inklusive besvärshänvisning.

Av utredningen framgår alltså att AA, trots upprepade påminnelser till olika befattningshavare, inte fick ett formellt beslut förrän drygt fyra månader efter att hans ursprungliga begäran om det framställdes. Denna hantering är naturligtvis helt oacceptabel.

När det gäller det skriftliga beslutets utformning kan jag inledningsvis konstatera att formuleringarna i beslutet ger intryck av att AA:s utlämnandebegäran har bifallits fullt ut. Det har emellertid inte framkommit annat än att kränkingsanmälan var delvis maskerad och att vissa handlingar utlämnades även vid detta tillfälle. Vad som anges i beslutet synes således inte korrespondera med det faktiska utfallet. Beslutet saknar dessutom en klargörande motivering och uppgift om vilka bestämmelser som har tillämpats. AA:s möjligheter att få till stånd en faktisk domstolsprövning av beslutet har därmed varit klart begränsade.

Sammantaget förtjänar kommunstyrelsen allvarlig kritik för de konstaterade bristerna i handläggningen.

Främst med anledning av att det i remissvaret har pekats på att AA i sin kommunikation har använt sig av plattformen SchoolSoft vill jag även understryka att det inte finns något formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras. Om en myndighet har valt att i sin verksamhet använda sig av en kommunikationsplattform lik den aktuella ankommer det på myndigheten att bevaka också denna. Därutöver bör det framhållas att en begäran kan ställas till vem som helst inom en myndighet (se RÅ 2007 ref. 68). Den som vill ta del av handlingar har alltså ingen skyldighet att vända sig till någon särskild inom myndigheten med sin begäran. Om en begäran om att ta del av handlingar kommer in till myndigheten via någon annan kontaktväg än den som anvisats är det myndighetens uppgift att hantera den. (Se JO:s beslut den 12 februari 2024 med dnr 1274-2023.) Det förhållandet att begäran har skickats via plattformen SchoolSoft och till olika befattningshavare föranleder därför inte några andra bedömningar än de som redovisats ovan.

De brister som har framkommit i ärendet tyder på att det hos kommunen saknas kunskaper om grundläggande regler för utlämnande av allmänna handlingar. Jag förutsätter att kommunstyrelsen i sitt arbete med att se över barn- och utbildningssektorns rutiner kommer att beakta mina uttalanden.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller kommentarer av mig.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Per Samuelsson har föredragit ärendet och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.