

BESLUT

Datum
2025-12-02

Dnr
7391-2024

Sid
1 (7)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Familje- och utbildningsnämnden i Ängelholms kommun får kritik bl.a. för att inte ha klarlagt vilka handlingar som en enskild begärde att få ta del av och för att nämnden inte prövade begäran enligt FL:s bestämmelse om partsinsyn

Beslutet i korthet: En enskild begärde att få ta del av handlingar i ett ärende där han var part. Nämnden synes ha varit av uppfattningen att begäran inte var tillräckligt specificerad men vidtog trots det inte någon åtgärd för att klargöra vilka handlingar som framställan avsåg. I beslutet konstaterar JO att en myndighet behöver reda ut vad en begäran om utlämnande av handlingar avser om det är oklart vilka handlingar som den enskilde vill få del av. JO är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Vid ett senare möte framställde den enskilde sin begäran på nytt och enligt nämnden avsåg den då en utredning. Den enskilde fick besked om att utredningen inte var klar och att han skulle få del av den i samband med kommunikeringen. Eftersom begreppet "utredning" inom socialtjänsten kan ha olika innebörd anser JO att nämnden även vid det tillfället borde ha tagit reda på vilka handlingar som den enskilde efterfrågade. Nämnden får kritik för att den inte klargjorde den saken.

Den enskilde fick inte del av några handlingar eftersom nämnden ansåg att det som begäran avsåg utgjorde arbetsmaterial som inte kunde lämnas ut. Nämnden får därför också kritik för att den inte informerade den enskilde om möjligheten att enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) begära myndighetens prövning och få ett överklagbart beslut.

Trots att den enskilde var part i det ärende som begäran rörde prövades den enbart enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. JO anser att nämnden även borde ha prövat framställan enligt förvaltningslagens (2017:900) bestämmelse om partsinsyn och är kritisk till att det inte skedde.

Avslutningsvis understryker JO att en myndighet inte kan underlåta att pröva en parts begäran om att ta del av handlingar enbart på grund av att beslutsunderlaget i ärendet ska kommuniceras.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Ängelholms kommun och framförde i huvudsak följande. Den 21 mars 2024 begärde han per mejl att få ta del av de journalanteckningar och mötesanteckningar som rörde honom i en utredning som pågick. Han efterfrågade handlingarna på nytt vid ett möte den

3 april 2024. När anmälan till JO gjordes, den 25 augusti 2024, hade han fortfarande inte fått några handlingar.

Utredning

JO begärde att Familje- och utbildningsnämnden i Ängelholms kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen och anförde bl.a. följande. Den 21 mars 2024 begärde AA i ett mejl att få ta del av journaler. Det gjorde AA också vid ett möte den 3 april 2024 och det framkom då att det som han efterfrågade var utredningen. AA informerades om att handläggaren arbetade med utredningen men att den inte var klar. Den 29 maj 2024 skickade handläggaren ett mejl till AA om att utredningen var klar och den kommunicerades sedan till AA den 12 juni 2024. Enligt nämndens bedömning lämnades de efterfrågade handlingarna ut inom rimlig tid.

AA kommenterade yttrandet.

Rättsliga utgångspunkter

En framställan om att få ta del av handlingar kan grundas på antingen tryckfrihetsförordningens, TF, bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar eller på förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelser om partsinsyn. Vilket regelsystem som ska tillämpas, eller om prövningen ska göras enligt båda regelverken, får bedömas utifrån den framställning som den enskilde har gjort.

Det har inte framkommit annat än att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i det ärende som han begärde ut handlingar i. Det finns därför anledning för mig att redogöra för båda regelverken.

Utlämnande av allmänna handlingar enligt TF

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. 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. 1–4 §§ TF).

Det finns också bestämmelser om vad som utgör en allmän handling, dvs. vad som avses med en inkommen eller upprättad handling. En handling anses enligt huvudregeln ha kommit in till myndigheten, när den kommit behörig befattningshavare till handa. När det gäller handlingar som har framställts inom myndigheten gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Därtill anses diaries, journaler och liknande

handlingar upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing.
(2 kap. 9–10 §§ TF.)

I 2 kap. 12 § TF anges det under vilka förutsättningar en myndighets minnesanteckning, utkast och koncept ska anses vara en allmän handling.

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 (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.).

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 (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se t.ex. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013). Den enskilde har alltså rätt att få ett överklagbart beslut exempelvis om ställningstagandet grundas på att den begärda handlingen inte är allmän (se JO 2013/14 s. 569, dnr 1249-2012). Ett sådant beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ FL).

Rätten till partsinsyn enligt FL

Ett av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna den enskildes rättssäkerhet. Det är därför av central betydelse att en part i ett ärende ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet. Insynen är i princip obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Dessutom omfattar insynen handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess. Vidare gäller som en förutsättning för partsinsynen att det material som en part vill ta del av har tillförts ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 78–81.) Bestämmelsen om partsinsyn finns i 10 § FL och gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Partsinsynen innebär alltså en rätt att ta del av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte. En part kan därför, till skillnad mot vad som gäller enligt TF, även ha rätt att ta del av handlingar som

inte har nått det stadium som krävs för att de ska kunna anses som allmänna handlingar. (Se JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002.) Dessutom kan insynsrätten ha betydelse som komplement till bestämmelsen i 25 § FL om kommunikation av utredningsmaterialet.

Partsinsynen ska dels ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak, dels kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten. (Se prop. 2016/17:180 s. 78.) En begäran från part om att få ta del av material i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering (6 och 9 §§ FL). Liksom när det gäller en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt TF ska alltså en framställan från en part om att få ta del av material som har tillförts ärendet behandlas skyndsamt (se JO 2003/04 s. 389).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO främst granskar att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och uttalar sig i regel inte om huruvida en myndighets ställningstagande är riktigt i sak. Det finns inte anledning för mig att frånga den principen i detta fall. Jag kommer således inte att uttala mig om huruvida AA borde ha fått ta del av de begärda handlingarna eller inte.

Min granskning är i stället inriktad på nämndens handläggning av AA:s begäran. Jag kommer i det följande att utveckla min syn på nämndens handläggning av AA:s framställan och hur den borde ha hanterats.

Nämnden borde ha klarlagt vilka handlingar som AA ville ta del av

När en myndighet mottar en begäran om att få ta del av handlingar är det viktigt att den klargör vad begäran avser. Det är en fördel såväl för myndigheten som för den enskilde. Om det finns oklarheter i fråga om vilka handlingar som begäran avser måste myndigheten alltså reda ut den saken. Den åtgärd som ligger närmast till hands är att myndigheten kontaktar den som gjort framställan i syfte att klarlägga vilka handlingar som han eller hon vill ta del av.

AA har i sin anmälan uppgett att han den 21 mars 2024 begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. I sitt yttrande till JO har nämnden å sin sida framfört att AA:s begäran inte var specificerad på något annat vis än att den avsåg journaler. Trots att nämnden tycks ha varit av uppfattningen att begäran inte var tillräckligt specificerad har det inte framkommit att nämnden vidtog någon åtgärd för att reda ut vad AA menade och vilka handlingar som han ville ta del av. I enlighet med vad jag har anfört ovan borde nämnden skyndsamt ha kontaktat AA för ett klargörande i frågan. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Vidare har AA i sin anmälan uppgett att han även vid mötet den 3 april 2024 begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. Nämnden har å sin sida anført att AA då begärde att få ta del av utredningen. Eftersom nämnden och AA har lämnat oförenliga uppgifter är det inte klarlagt vad AA faktiskt sade eller vad han menade vid mötet. Nämnden verkar emellertid ha varit av uppfattningen att det var utredningen som begäran avsåg.

Jag har i ett annat beslut denna dag (dnr 6184-2024) behandlat frågor som rör en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar. I det beslutet har jag uttalat att en myndighet, när den ska reda ut vad en begäran avser, även kan behöva klargöra vad den enskilde menar med vissa begrepp. När det särskilt gäller begreppet ”utredning” inom socialtjänsten har jag i det beslutet anført följande.

Inom socialtjänstens verksamhet används begreppet ”utredning” för att beteckna det förfarande som ska inledas när socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden (se 14 kap. 2 § socialtjänstlagen [2025:400] och motsvarande bestämmelse i den numera upphävda 11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). De åtgärder som vidtas under handläggningen och dokumenteras i ärendet blir en del av utredningen.¹ När begäran avser en ”utredning” inom socialtjänsten åligger det därför enligt min mening nämnden att reda ut vad den enskilde menar med begreppet. Nämnden ska därvid ta ställning till huruvida framställningen omfattar det färdigställda beslutsunderlaget som innehåller socialtjänstens förslag till beslut eller samtliga handlingar och sådant material som avser dokumenterade åtgärder som vidtagits under utredningens gång, dvs. hela akten.

I det nu aktuella fallet var nämndens uppfattning att det som AA ville ta del av var en utredning. Nämnden borde därför, i syfte att undvika missförstånd, ha frågat AA vad han menade med begreppet och på det sättet kunnat klargöra vilka handlingar som hans begäran avsåg. Detta gör sig särskilt gällande eftersom AA begärde helt andra handlingar i sitt mejl den 21 mars 2024. Jag är även kritisk till att nämnden inte gjorde det.

¹ Av 14 kap. 3 § SoL (2025:400) följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser som huvudregel ska dokumenteras. Dokumentations-skyldigheten gäller även beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Se även 11 kap. 5 § i den numera upphävda socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämndens skyldighet att dokumentera följer även av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). I 4 kap. 9 § i föreskrifterna anges bl.a. att åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål ska dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

Nämnden borde ha informerat AA om hans rätt att få ett överklagbart beslut vid prövningen enligt TF

Det framgår inte av utredningen om AA angav med stöd av vilket regelverk som han begärde att få ta del av handlingarna. Nämnden har heller inte berört den frågan i sitt yttrande till JO men har hänvisat till att arbetsmaterial, t.ex. anteckningar, koncept och utkast, inte är allmänna handlingar så länge arbetet eller ärendet pågår. Det ligger därför närmast till hands att förstå nämnden på så sätt att den vid en tillämpning av 2 kap. 12 § andra stycket TF ansåg att några handlingar inte kunde lämnas ut eftersom de inte var allmänna.

Som jag har redovisat ovan har en enskild rätt att få ett överklagbart beslut om en begärd handling inte lämnas ut på grund av att den inte är allmän. AA borde alltså ha fått information om möjligheten att enligt 6 kap. 3 § OSL begära myndighetens prövning och få ett beslut. Det har inte framkommit att AA fick någon sådan information och jag utgår därmed från att så inte heller skedde. Jag är kritisk till nämndens bristfälliga handläggning i det avseendet.

Nämnden borde även ha prövat AA:s begäran enligt FL:s bestämmelse om partsinsyn

Jag har ovan konstaterat att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i det ärende som hans begäran avsåg. Under sådana omständigheter har det enligt min mening ålegat nämnden att pröva AA:s begäran utifrån båda regelverken, dvs. även enligt bestämmelsen i 10 § FL om rätt till partsinsyn. Det finns inte något som tyder på att nämnden gjorde det. Nämnden borde ha gjort en sådan prövning och jag är kritisk till att så inte skedde.

Jag kommer inte att göra några uttalanden om vad en prövning enligt 10 § FL borde ha resulterat i. Som jag har redovisat har jag idag fattat ytterligare ett beslut om en socialnämnds hantering av en begäran om utlämnande av handlingar (dnr 6184-2024). I det beslutet har jag även utvecklat min syn på vad som bör beaktas när en nämnd, som i detta fall, har att pröva en begäran enligt bestämmelsen om partsinsyn i FL.

Jag vill dock i detta sammanhang framföra följande. I sin anmälan till JO har AA uppgett att han begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. Partsinsynen är obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Den omfattar även handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Sådana handlingar som AA har uppgett att han begärde att få ta del av skulle alltså kunna vara sådant material som omfattas av rätten till partsinsyn.

Nämnden har också anfört att den vid mötet informerade AA om att utredningen inte var klar och att den vid ett senare tillfälle kommunicerades till honom. Det finns med anledning av det skäl för mig att upplysa nämnden om följande.

Enligt 25 § FL ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Bestämmelsen om partsinsyn enligt 10 § FL innebär att den som är part har rätt att ta del av allt material som har tillförts ett ärende. Regeln i 25 § FL om kommunikation tar i stället sikte på allt material som är av betydelse för beslutet. Partsinsynen gäller således ett mer omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget gör. En myndighet kan därför inte underlåta att pröva en parts begäran om att ta del av handlingar enbart på grund av att beslutsunderlaget i ärendet ska kommuniceras.

Avslutning

I sitt yttrande har nämnden redogjort för sin handläggning och bedömning enligt vissa bestämmelser i TF och OSL. Det framstår som att nämnden över huvud taget inte har reflekterat över hur en enskilds begäran om att ta del av handlingar ska hanteras i de fall han eller hon också är part i det ärende som begäran rör. Nämndens handläggning och den bedömning som redovisats i yttrandet visar på en bristande kunskap om hur en begäran om utlämnande ska hanteras. Detta måste nämnden komma till rätta med. Jag förutsätter därför att nämnden vidtar åtgärder för att se till att det finns tillräcklig kunskap inom förvaltningen både vad gäller utlämnande av allmänna handlingar enligt TF och rätten till partsinsyn enligt FL.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Malin Jonasson har föredragit ärendet och tf. byråchefen Maria Karlströms har deltagit i beredningen.