

Kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger

Stf JO Ekberg anförde i beslut den 6 april 2000 följande.

Vid min inspektion den 28–29 september 1999 av handläggningen av ärenden om färdtjänst hos Teknik- och idrottsnämnden i Västerås kommun konstaterade jag att det inte skedde någon registrering (diarieföring) av inkomna eller upprättade allmänna handlingar i dessa ärenden hos nämnden. Vid inspektionen upplystes att ansvaret för de uppgifter som åvilar kommunen enligt lagen (1997:736) om färdtjänst överfördes från äldre- och handikappnämnden till teknik- och idrottsnämnden den 17 juni 1999. Det framkom att inte heller under den tid då äldre- och handikappnämnden fullgjorde kommunens uppgifter enligt lagen om färdtjänst skedde någon diarieföring i nu aktuellt hänseende. Jag gjorde under rubriken 3.6 Registrering av allmänna handlingar följande uttalanden i inspektionsprotokollet (dnr 3305-1999).

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndighets skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är främst att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen (TF) har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller.

I ärenden om färdtjänst förekommer i de allra flesta fall uppgifter för vilka sekretess råder. Vid inspektionen har också konstaterats att handlingar innehållande sådana uppgifter inkommit till respektive upprättats hos teknik- och idrottsnämnden.

Jag beslutade att i två särskilda ärenden – ett ärende för var och en av nämnderna – behandla frågan om den uteblivna diarieföringen. För detta ändamål inhämtades teknik- och idrottsnämndens samt äldre- och handikappnämndens yttranden.

Utredning

Teknik- och idrottsnämnden åberopade som yttrande en skrivelse från teknik- och idrottsförvaltningen den 29 november 1999. I skrivelsen uttalades följande.

Ansvar för de uppgifter som åvilar kommunen enligt lagen om färdtjänst (1997:736) överfördes per 1999-06-17 från Äldre- och handikappnämnden, en av de sociala nämnderna inom Västerås kommun, till Teknik- och idrottsnämnden.

Äldre- och handikappnämnden har, i enlighet med Sekretessförordningen, 5 §, ”Undantag från registreringsskyldighet”, vad gäller ärenden om färdtjänst, valt att inte registrera sekretessbelagda handlingar som hör till enskildas personakter.

I och med överförandet av ansvaret för färdtjänst från Äldre- och handikappnämnden till Teknik- och idrottsnämnden gavs, enligt hittillsvarande bedömning, ej möjlighet till nämnda undantag. Oaktat JO:s inspektion hade Teknik- och idrottsförvaltningen redan noterat detta. Efter samråd med kommunens jurister och övriga sakkunniga i frågan tog förvaltningen beslut om registrering av nämnda handlingar, att genomföras så snart som möjligt efter överförandet. Rutiner upprättades och registrering sker på erforderligt sätt sedan september i år.

Äldre- och handikappnämnden åberopade som yttrande en skrivelse från sociala nämndernas stab den 2 december 1999 i vilken hänvisades till en skrivelse från pro Aros Viksäng-Kungsåra den 30 november samma år. I sistnämnda skrivelse uttalades följande.

BAKGRUND

Fr.o.m. 1997-01-01 t o m 1998-12-31 tillhörde färdtjänsten organisatoriskt pro Aros, Viksäng-Kungsåra och löd under Äldre och handikappnämnden. Färdtjänsten, liksom övrig äldre och handikappomsorg i pro Aros, använde sig av ett datasystem, SOCIA, som är ett akt och ärendesystem. I SOCIA registreras personärenden, förs journalanteckningar, skrivs utredning samt beslut. I samband med att färdtjänsten lyftes ut ur socialtjänstlagen och den nya Färdtjänstlagen trädde i kraft fördes en diskussion med Äldre och handikappnämnden om ärendehantering och beslut togs att fortsätta handläggningen i SOCIA-systemet. Detta innebar att vi även efter lagändringen registrerade och förde personakter i SOCIA-systemet. Inkomna handlingar såsom ansökan, läkarintyg mm förvarades i pärmar enligt beskrivning i JO:s protokoll, Dnr 3305-1999, under punkt 3, iakttagelser och bedömningar. Dessa handlingar tillhörde personakt men då möjlighet att scanna saknades förvarades de för sig.

HÄNVISNING TILL LAGSTIFTNING

I 15 kap 1 § SekrL finns tre undantag från regeln om registrering av allmänna handlingar. Regeringen kan föreskriva undantag från registreringsskyldighet för handlingar som förekommer i stor mängd hos en myndighet. Med stöd av detta har regeringen i 5 § sekretessförordningen föreskrivit att vissa myndigheter i vissa fall skall vara undantagna från registreringsskyldigheten. Socialnämnderna behöver inte registrera handlingar som hör till enskildas personakter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Pro Aros, Viksäng-Kungsåra har inte diariefört inkomna handlingar rörande färdtjänst som avser enskilds persons förhållande. Detta med hänvisning till att registrering skett i akt- och ärendesystemet SOCIA och handlingarna har betraktats som tillhörande personakt.

Bedömning

Vad gäller avsaknaden av registrering av handlingar i ärenden om färdtjänst hos äldre- och handikappnämnden har nämnderna hänvisat till bestämmelser i sekretesslagen och sekretessförordningen (1980:657). Enligt nämndernas uppfattning finns författningen enligt stöd för äldre- och handikappnämndens underlåtna registrering. Jag vill för egen del anföra följande.

Som jag uttalade i inspektionsprotokollet omfattar den ovillkorliga registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen bara handlingar för vilka sekretess gäller. I andra stycket samma lagrum föreskrivs att regeringen, om särskilda skäl föreligger, får föreskriva undantag från registreringsskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Regeringen har med stöd av detta stadgande i 5 § sekretessförordningen föreskrivit att socialnämnderna undantas från registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen såvitt avser handlingar som hör till enskildas personakter.

Vad som avses med socialnämnd anges inte i sekretessförordningen. Eftersom förordningen är utfärdad med stöd av bestämmelserna i sekretesslagen ligger det i sakens natur att begreppet används i förordningen på samma sätt som i sekretesslagen. I sekretesslagen regleras verksamhet hos socialnämnderna i 7 kap. 4 § som handlar om socialtjänstsekretessen. Det anges också där vad som förstås med eller jämföras med socialtjänst. Vad som förstås med socialnämnd anges däremot inte uttryckligen i sekretesslagen.

För att få ledning i den saken får man gå till socialtjänstlagen (1980:620). Tidigare gällde att det inom varje kommun skulle finnas en socialnämnd för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Numera har kommunerna tillagts frihet att själva utforma en lämplig nämndorganisation på det sociala området. I 4 § socialtjänstlagen föreskrivs det därför att kommunens uppgifter inom socialtjänsten skall fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Av samma paragraf följer att vad som sägs om socialnämnd i lag eller annan författning skall gälla den eller de nämnder som kommunen inrättar för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten.

Av det nu redovisade drar jag slutsatsen att med socialnämnd i 5 § sekretessförordningen förstås en sådan kommunal nämnd som – oavsett dess beteckning – ansvarar för verksamhet som redovisas i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Dit hör framför allt verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och sådan verksamhet som enligt paragrafen särskilt jämföras med socialtjänst.

Under tid då den kommunala färdtjänsten var en del av socialtjänsten omfattades den av de materiella bestämmelserna om sekretess i 7 kap. 4 §. Genom lagen om färdtjänst som trädde i kraft den 1 januari 1998 bröts färdtjänsten ut ur socialtjänsten. Färdtjänst skulle inte längre primärt behandlas som en form av bistånd för att uppnå skälig levnadsnivå utan som en trafikpolitisk fråga (jfr prop. 1996/97:115). Detta fick till konsekvens att ärenden om färdtjänst inte längre

kom att omfattas av socialtjänstsekretessen i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Eftersom ett sekretessbehov alltjämt förelåg i ärenden av detta slag infördes en särskild sekretessbestämmelse på färdtjänstområdet i 7 kap. 37 § sekretesslagen.

Lagändringen fick också till följd att det i sekretessförordningen för socialnämnd föreskrivna undantaget från registreringsskyldighet inte längre blev tillämpligt. Som jag ovan anfört gäller det undantaget endast för verksamheter som anges i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Om lagstiftaren hade avsett att undantaget alltjämt skulle bestå, borde ett tillägg ha gjorts i 4 § av innebörd att med socialtjänst skulle jämsättas även ärenden angående färdtjänst. Något sådant tillägg har emellertid inte kommit till stånd.

Av det nu anförda följer att äldre- och handikappnämnden i och med att lagen om färdtjänst trädde i kraft den 1 januari 1998 varit skyldig att enligt de bestämmelser som finns i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen registrera de allmänna handlingar som innehöll sekretessbelagda uppgifter. Eftersom det i flertalet ärenden om färdtjänst torde förekomma uppgifter för vilka sekretess föreligger ser jag självfallet allvarligt på den underlåtna registreringen som sträcker sig över nästan ett och ett halvt år. Äldre- och handikappnämnden svarar inte längre för kommunala uppgifter på färdtjänstområdet. Jag stannar därför vid detta uttalande.

Av vad som sagts ovan följer att även för teknik- och idrottsnämnden föreligger en skyldighet att registrera sådana handlingar i ärenden om färdtjänst som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Nämnden är numera medveten om denna skyldighet. Att någon registrering inte skedde från det att nämnden fick ansvaret för handläggningen av ärendena, den 17 juni 1999, fram till min inspektion i slutet av september samma år är givetvis inte bra. Registrering sker nu, som jag uppfattat saken, enligt bestämmelserna i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Jag saknar därför anledning att gå vidare i saken.