

Kritik mot Socialnämnden i Halmstads kommun för hanteringen av en begäran om att få ta del av allmän handling

Beslutet i korthet: En kvinna begärde hos en socialnämnd att få ta del av en e-postlogg. Under ärendets handläggning eftersökte nämnden kvinnans identitet genom att fråga de enskilda som omfattades av e-postloggen om de visste vem hon var. Först efter två veckor fick kvinnan ett beslut där nämnden avslog hennes begäran om att få ta del av e-postloggen.

Socialnämnden får kritik för den långsamma handläggningen. Socialnämnden kritiseras även för att felaktigt ha eftersökt kvinnans identitet. JO anser även att det utifrån anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF är olämpligt att en myndighet på eget initiativ informerar om vem som begärt att få ta del av olika handlingar. Vidare visar JO:s utredning på stora kunskapsbrister hos socialnämndens chefer och övrig personal om hur ärenden om allmänna handlingar ska hanteras. Socialnämnden är ansvarig för att dess chefer och övrig personal har kännedom om hur dessa ärenden ska hanteras och nämnden får kritik för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Halmstads kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Hon anförde bl.a. följande:

Den 2 februari 2017 begärde hon under pseudonymen Vera att få ta del av en e-postlogg med tid och datum för in- och utgående e-postmeddelanden mellan en socialsekreterare och en privatperson i ett ärende som bl.a. rörde hennes bror. Efter att hon haft kontakt med kommunen och påmint om sin begäran fick hon den 9 februari svar från chefen för barn- och ungdomsavdelningen att hennes begäran handlades av en handläggare som inte var på plats den dagen, men att hennes begäran skulle handläggas snarast. Den 11 februari tog handläggaren kontakt med AA:s bror för att höra om han visste vem Vera var. Handläggaren berättade även för brodern att hon ställt samma fråga till den privatperson som e-postloggen avsåg.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Halmstads kommun skulle yttra sig över AA:s anmälan. Yttrandet skulle särskilt innehålla en redovisning av myndighetens formella handläggning av AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Socialnämnden i Halmstads kommun uppgav i huvudsak följande:

Metod

Utredningen som ligger till grund för detta yttrande har främst skett genom intervjuer med handläggare BB, enhetschef CC, avdelningschef DD. Till stöd för deras utsagor har inhämtats kopior på intern e-postkonversation mellan dels ovanstående men även mellan ovanstående och registrator EE, utvecklingschef FF samt förvaltningschef GG. CC och BB har under sommaren 2017 avslutat sina anställningar inom Halmstad kommun.

Allmän information

Socialnämndens delegationsordning, fastslagen av nämnden 161215, anger enhetschef eller 1:e socialsekreterare som behöriga att fatta beslut om utlämnande av allmän handling. För det fall beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling skall fattas kan det enligt samma delegationsordning göras av avdelningschef eller förvaltningschef.

Beskrivning av den formella handläggningen

170202 inkommer begäran om utlämnande av allmän handling till Halmstad kommun. Halmstad kommun arbetar sedan något år tillbaka med "en väg in" varför begäran kom in centralt till Halmstad Direkt vars uppgift är att fördela begäran vidare till berörd förvaltning. Begäran gjordes efter kontorstid 170202 varför begäran inkom till socialförvaltningen på morgonen 170203, registrerades i ärendehanteringssystem på socialförvaltningen samt fördelades till CC enligt rutin. Då kommunen bytt ärendehanteringssystem under senhösten 2016 arbetade registratorn vid den tiden fortfarande med manuell notifiering vid fördelning av ärenden gällande begäran om utlämnande av allmän handling för att förvissa sig om att behörig person uppfattat att ärende fördelats till dem. E-post sändes därför av registrator till CC om att begäran om inkommen handling fördelats till henne. Då begäran även angav BB vid namn fick även hon e-post av registrator med information om att ärende inkommit och sänts till CC för hantering. BB var dock ledig 170203 och såg därför inte meddelandet. CC:s förehavanden 170203 är inte kända till mer än att hon var upptagen i andra arbetsuppgifter den dagen och därför inte påbörjade hanteringen av begäran. Under helgen 170204-170205 hanterades inte begäran av någon.

170206 var BB åter i arbete och uppmärksammade den e-post som sänts från registrator till henne angående inkommen begäran. Då BB insåg att hon inte var den som enligt nämndens delegationsordning skulle behandla begäran upplyste hon via e-post CC och 1:e socialsekreterare HH om detta samt att hon skulle få svårt att plocka fram begärda handlingar då hon hade en mycket hög arbetsbelastning. Eventuell respons från mottagarna på denna e-post är inte känd. CC befann sig i förvaltningsrätten i Göteborg hela dagen 170206 men skickade ändå ett svar till adressen [*e-postadressen, JO:s anm.*] (VERA) om att begäran mottagits och skulle behandlas inom kort.

Vid ett möte 170207 tillfrågades BB av CC om hon kände till vem som skickat begäran i fråga. Då BB inte kände till avsändaren ombads hon muntligen av CC att ta reda på detta. Denna uppgift lämnas i utredningen av BB och tillstyrks av CC men finns inte dokumenterad på annat sätt, det är därför oklart om BB fick specifika instruktioner om hur hon skulle ta reda på avsändarens identitet eller till vad informationen skulle användas. 170208 var CC åter i förvaltningsrätten i Göteborg hela

dagen varför hon inte arbetar vidare med begäran. BB var upptagen i andra arbetsuppgifter och hann inte med att söka avsändarens identitet den dagen. 170209 och 170210 var BB ledig varför detta inte gjordes av henne dessa dagar heller.

170209 besvarar CC det e-post som inkommit från VERA samma dag angående att begäran hanteras långsamt och misstanke om att förvaltningen skulle undanhålla handlingar från utlämnande. CC svarar att berörd handläggare skall ta fram e-postkorrespondensen så snart hon är åter på arbetet men att det inte kommer ske under innevarande dag. Samma dag har förvaltningsledningen blivit varse begäran, och problemet med att få den behandlad, varför CC uppmanas att själv söka BB:s e-post efter de begärda handlingarna och lämna svar på begäran.

170210 svarar CC DD att CC inte kan eftersöka BB:s e-post då beslut att öppna medarbetares e-post enligt kommunens bestämmelser måste fattas av förvaltningschef för att IT-service skall agera. CC meddelar även DD att BB inte känner till den som skickat begäran men att BB skall "kolla med klienten" när hon är åter veckan efter då det inte är säkert att begärda handlingar kan lämnas ut till VERA. I ytterligare ett e-post från CC till DD, FF och EE samma dag skriver CC att ingen känner till den person som skickat begäran och ber om information från de övriga om huruvida någon annan vet något om personen. EE svarar CC och övriga, tillsammans med jurist JJ, att ingen har någon aning om vem personen är eller vad denne vill. I e-posten uppmanas CC att kontakta VERA för att fråga henne vad hon vill och vem hon är. Samtidigt föreslås att CC talar om hur situationen ser ut och att man därför avser att vänta till veckan efter med utlämnandet och fråga hur VERA ställer sig till det. I e-posten uppmanas även till att fatta beslut om avslag om beslut begärs av VERA samma dag då begäran inkom för över en vecka sedan och sekretessprövning borde varit gjord redan. Till detta sänder CC ett svar tillbaka till alla att hon redan svarat VERA 170209, se referat ovan, att BB:s återkomst inväntades innan begäran skulle hanteras. Även i detta e-post angavs att BB inte kände till vem VERA var och att BB skulle fråga klienterna. CC avslutade med att dra slutsatsen att inget mer går att göra innan helgen.

170211 arbetar BB extra med anledning av avdelningens höga arbetsbelastning. Hon kontaktar då båda vårdnadshavarna i det ärende begäran rör. Ingen av vårdnadshavarna menar sig vara säkra på vem som begär handlingarna. 170212 sker inget i frågan.

170213 lämnar BB muntlig information till CC om vårdnadshavarnas respons under lördagen 170211. Slutsatsen dras att begärda handlingar faller under sekretess och att avslagsbeslut måste fattas. CC meddelar, enligt både CC och DD, DD någon gång mellan 170213 - 170215 att avslagsbeslut måste fattas. Hur hanteringen av detta sedan gått till har inte gått att fastställa då dokumentation saknas och de berörda inte längre har fullständiga minnesbilder av hanteringen. Att döma av inkommen e-post från VERA 170214 har beslutet, för det fall det färdigställdes innan dess, mest troligt inte skickats ut.

170215 vidarebefordrar kommunchef KK under förmiddagen e-post från VERA inkommet 170214 till förvaltningschef GG, bifogat fråga huruvida begäran är besvarad. Frågan skickas av GG under kvällen samma dag vidare till jurist JJ som svarar honom, sin egen chef FF och DD i e-post att saken bör vara löst från och med 170210 då hon senast haft kontakt i frågan och inget hört sedan dess.

170216 svarar DD de övriga att även hon trott saken vara klar men skall kontrollera. Under morgonen fattas sedan DD det avslagsbeslut som sänds till VERA samma dag.

Socialnämndens analys och slutsats

Under sammanställningen av detta yttrande framkommer en rad brister i handläggningen inom nämndens avdelning för barn och unga. Mest påfallande är att begäran inte hanterats skyndsamt och att identiteten på den som lämnat begäran har eftersökts på fel sätt. Orsakerna till dessa mest påfallande brister kan fastställas till i huvudsak följande tre: de som enligt delegationsordningen haft

till uppgift att behandla begäran har inte haft tillräckliga kunskaper om området utlämnande av allmän handling och sekretessprövning, det finns oklara rutiner om hur ärenden om utlämnande av allmän handling skall hanteras mellan de olika aktörerna och begäran har missförstått på sådant sätt att onödig tid gått åt till att eftersöka material som inte varit relevant för ställningstagande om huruvida handlingarna skulle lämnas ut.

Om man först tittar på vad missförståndet om vilka handlingar som begärdes fick till följd kan det konstateras att begäran rör den logg över e-post som finns i varje handläggares inkorg och skickatkorg. Likt övriga uppgifter inom socialtjänsten gällande enskilda personliga förhållanden skall utlämnande av sådana uppgifter sekretessprövas. I ärendet som saken nu gäller missförstods begäran på sådant sätt att de som hade att behandla begäran hela tiden trodde den gällde innehållet i de enskilda e-postarna. För sekretessprövningen spelade missförståndet ingen roll då samma prövning skall göras oavsett vad som begärs men för hanteringen av ärendet medförde det mycket onödig tidsspilla. Då de som hade att behandla begäran missuppfattade vad som begärdes fördes också felaktig information ut till övriga inblandade varför dessa inte kunde ge rätt information om hanteringen tillbaka. Större delen av fördröjningen i ärendet kan härledas till att man inte får tag i e-posten i handläggarens e-postlåda då denne inte är på plats, vilket inte hade varit fallet om man från början förstätt att informationen endast kunde hämtas från IT-service. Det går i efterhand inte att rekonstruera vilka som såg originalbegäran vid vilka tidpunkter och därför inte att avgöra när någon borde ha insett vad som egentligen begärdes. Mycket pekar på att endast CC och BB såg begäran fram till dess beslut om avslag fattades.

Vidare har även oklara rutiner kring hur frågan om begäran om allmän handling skall hanteras mellan olika aktörer på förvaltningen lett till att hanteringen gått långsammare än vad som är önskvärt. Enligt delegationsordningen kunde begäran om utlämnande av allmän handling hanterats av antingen enhetschef eller 1:e socialsekreterare och avslagsbeslut fattas av avdelningschef eller förvaltningschef. Det är oklart varför man låst fast sig i att hanteringen skulle skötas av just enhetschef i detta fall. Vidare är det oklart varför det tar från 170213 till 170216 att skicka det skrivna beslutet till VERA. Det har inte gått att klagöra händelseförloppet dessa dagar varför det får antas att saken föll mellan stolarna då frågan färdades mellan enhetschef och avdelningschef. Då nedskrivna rutin om hur man skall hantera utlämnande av allmän handling fortsatt saknas är detta ett utvecklingsområde att snarast ta tag i.

Till sist framstår det ändå klart att de som haft det omedelbara ansvaret för att hantera begäran inte haft den kunskap som krävts för att hantera frågan. Hanteringen har inte skötts skyndsamt, vilket det ändå förefaller ha funnits förutsättningar att göra, på grund av att man trots tidsramen vara rimlig. Men allvarligast av allt är ändå att identiteten på den person som begärt handlingarna eftersökts på fel sätt. Korrekt sätt hade så klart varit att kommunikationen kring vilken information som behövdes för sekretessprövningen skötts genom kontakt med VERA, ingen annan. Förklaringen från CC och BB har hela tiden varit att de inte avsåg att söka identiteten på den som begärde handlingarna i något annat syfte än för att kunna bedöma om handlingarna kunde lämnas ut till VERA. Tyvärr har kunskapen om hur man här skulle ha gått till väga inte funnits hos dem som hade det omedelbara ansvaret att hantera begäran och sekretessprövningen. I den förvirring som uppstod över att begäran inte hanterades skyndsamt har signalerna om att arbetet inte gjordes på erforderligt sätt förbisett av dem som hade rätt kunskap. Rätt information om begäran har inte nått fram till dem runt CC och BB vilket gett till följd en rad missuppfattningar om hur begäran skulle hanteras. Går det att utläsa något positivt i hanteringen är det ändå att begärda handlingar inte har lämnats ut och sekretessen för den enskilde i ärendet på socialförvaltningen upprätthållits.

Nämndens vidtagna och planerade åtgärder

Det är förvaltningens uppfattning att detta har varit en isolerad kunskapsbrist hos några få personer men för att säkra upp hanteringen inom området genomförs en obligatorisk utbildning i offentlighet- och sekretess för samtliga förvaltningens chefer 20 september 2017. En riktad utbildningsinsats förbereds även inom avdelningen barn och unga som förutom grundläggande kunskap om offentlighet och sekretess kommer ta upp frågor som handläggare kan ställas inför när allmän handling begärs. Utbildningen skall genomföras någon gång under hösten. Inom avdelningen barn och unga förbereds sedan tidigare för ett digitaliserat utbildningsverktyg där handläggaren inom ramen för sin anställning kontinuerligt genomgår utbildning inom olika områden. Planering finns för att detta utbildningsverktyg även skulle kunna inkludera en modul om offentlighet och sekretess och bli en del av det totala utbildningspaketet.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) framgår bl.a. att en framställan om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas genast, eller, om framställningen avser att få kopia av en allmän handling, skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet är att besked i en fråga om utlämnande av en allmän handling normalt bör lämnas samma dag som begäran har gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448, JO 2012/13 s. 475 och beslut den 12 januari 2017, dnr 2708-2016). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2002/03 s. 501).

Av utredningen framgår att AA:s begäran kom in till socialnämnden den 2 februari 2017. Den 16 februari 2017 – dvs. två veckor efter att begäran kommit in – beslutade socialnämnden att avslå begäran. Socialnämnden anser att handläggningen i ärendet tagit för lång tid. Nämnden har som förklaring bl.a. angett att de som hanterade begäran inte hade tillräckliga kunskaper om offentlighet och sekretess, att en av handläggarna var ledig under hanteringen av ärendet och att begäran från början missuppfattades.

Inledningsvis vill jag framhålla att en myndighet är skyldig att organisera sitt arbete på så sätt att frågor om utlämnande av handlingar kan prövas skyndsamt även i de fall en behörig beslutsfattare t.ex. är ledig. Att en anställd som ansvarar eller deltar i hanteringen av frågor om utlämnande är ledig är alltså överhuvudtaget inte någon godtagbar förklaring till en utdragen handläggningstid. Såsom socialnämnden påpekat är det inte heller godtagbart att de tjänstemän och chefer som är satta att hantera utlämnandefrågor saknar tillräcklig kunskap för att kunna behandla dessa frågor korrekt. Utredningen visar att flera chefer involverades i ärendet och det är därför mycket förvånande att socialnämnden trots detta inte lyckats säkerställa en korrekt handläggning av AA:s begäran.

Det faktum att socialnämnden först missuppfattade AA:s begäran illustrerar vidare vikten av att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser för att undvika att handläggningen fördröjs. AA:s begäran om att få ta del av den aktuella e-postloggen har inte varit särskilt komplicerad och borde ha besvarats snabbare än vad som kom att ske. Handläggningstiden om två veckor har alltså varit oacceptabelt lång.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet, när någon begär att få ta del av en allmän handling, inte får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet. Undantag från denna huvudregel får göras endast då efterforskning av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Undantaget är alltså tillämpligt först när den efterfrågade handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter. Sökanden kan då genom att uppge sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessen lider men.

Av utredningen framgår att e-postloggen innehöll uppgifter som enligt socialnämndens bedömning omfattades av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Huruvida den bedömningen är korrekt eller inte är en bedömning i sak. Som regel uttalar sig JO inte i sakfrågor och jag tänker inte göra något avsteg från den principen här. Jag nöjer mig med att konstatera att socialnämnden, utifrån sin bedömning av att e-postloggen omfattades av sekretess, i detta fall skulle ha kunnat vända sig till AA för att fastställa hennes riktiga identitet och syftet med hennes begäran för att kunna pröva om de begärda handlingarna kunde lämnas ut till henne. Istället för att fråga AA har socialnämnden eftersökt hennes identitet genom att fråga de enskilda personer som omfattades av AA:s begäran om de visste vem hon var. Socialnämndens agerande och eftersökning av AA:s identitet har alltså varit direkt felaktig och har skett i strid med TF:s efterforskningsförbud. Socialnämnden har därigenom brutit i att tillgodose det anonymitetsskydd som AA haft anledning att förlita sig på när hon begärde ut den aktuella e-postloggen.

Socialnämndens agerande innebar även att de enskilda personer som omfattades av AA:s begäran informerades om att begäran gjorts. Med anledning av detta vill jag framhålla att det i och för sig inte finns något uttryckligt hinder mot att en myndighet upplyser en enskild om att en handling som rör honom eller henne har begärts ut. Jag ser dock i detta fall inget skäl till att socialnämnden behövde kontakta AA:s bror eller någon annan person heller, varför jag vill påminna socialnämnden om anonymitetsskyddet och att JO i tidigare beslut

funnit det olämpligt att en myndighet på eget initiativ informerar om vem som begärt ut olika handlingar (se t.ex. JO:s beslut den 23 april 2012, dnr 5812-2011).

Slutligen framgår av utredningen att socialnämnden saknat tydliga rutindokument för hur ärenden om allmänna handlingar ska hanteras. Det står klart att denna brist bidragit till den felaktiga hanteringen av AA:s begäran. Socialnämnden är ansvarig för att dess personal och chefer har kännedom om hur dessa ärenden ska hanteras. Socialnämnden har dock – i de fall som myndigheten förklarat vad den felaktiga hanteringen orsakats av – gjort gällande att det berott på enskilda misstag. Omfattningen av de felaktigheter som framkommit tyder dock på att myndighetens medarbetare inte har haft tillräckliga kunskaper om regelverket för utlämnande av allmänna handlingar. Jag konstaterar även att flera chefer varit inblandade i ärendet men att dessa ändå inte lyckats säkerställa en korrekt handläggning av AA:s begäran, vilket tyder på att ovan nämnda kunskapsbrister inte är begränsade till enskilda medarbetare. Jag förutsätter att socialnämnden nu vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med detta. Jag noterar även att socialnämnden genomfört utbildningsinsatser för berörd personal.

Sammanfattningsvis förtjänar Socialnämnden i Halmstads kommun kritik för den långsamma handläggningen av AA:s begäran och för att felaktigt ha eftersökt AA:s identitet.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några kommentarer från min sida.

Ärendet avslutas.