

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: Överförmyndarnämnden kräver regelmässigt personlig inställelse för den som vill ta del av handlingar med stöd av 16 kap. 7 § föräldrabalken. Det står i strid med reglerna i tryckfrihetsförordningen och nämnden får kritik. Nämnden får också kritik för brister när det gäller att hjälpa den som vill ta del av handlingar att identifiera handlingarna. Slutligen kritiseras nämnden för att inte tillräckligt snabbt kunnat ta emot den som vill ta del av handlingar i nämndens lokaler.

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun och uppgav bl.a. följande.

I februari 2012 kontaktade hon överförmyndarnämnden per telefon eftersom hon önskade ta del av handlingar rörande ställföreträdarskapet för sin syster, BB. Hon fick då till svar att hon kunde komma till överförmyndarnämndens kontor och titta i akten men att hon varken fick kopiera eller ta med sig några handlingar därifrån. Även hennes systers vårdnadshavare, CC, kontaktade överförmyndarnämnden och fick samma svar.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt begärdes in.

Muntliga upplysningar inhämtades från DD, samordnare vid Överförmyndare i samverkan, Falu Borlänge regionen, Borlänge kommun, som uppgav i huvudsak följande.

Det stämmer att AA ringde till överförmyndarnämnden och önskade ta del av handlingar ur sin systers akt. AA kunde dock inte specificera vilka handlingar som hon önskade ta del av, mer än att det var fråga om ett arvodesbeslut. AA erbjöds att boka in en besökstid för att på så sätt kunna ta del av handlingarna på plats. AA återkom dock aldrig för tidsbokning. På rekommendation av kommunens jurist får den som önskar ta del av sådana handlingar som de nu aktuella endast ta del av dessa på plats efter tidsbokning och kopior lämnas inte ut.

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för hante-

ringen av framställningarna att få tillgång till handlingarna och nämndens bedömning av hanteringen. Vidare skulle yttrandet innehålla en redogörelse för nämndens rutiner när någon vill ta del av handlingar och en bedömning av dessa rutiners förenlighet med gällande rätt.

Överförmyndarnämnden beslutade den 16 maj 2012 att anta överförmyndarchefens, EE, förslag till yttrande som sitt eget.

Redogörelse för hanteringen av framställningarna att få tillgång till handlingarna

Det stämmer att AA tog kontakt med oss under vecka 7. Vid samtalet uppgav AA att hon ville ha ut kopior av handlingar i akten men preciserade inte vilka handlingar som hon önskade få ut. För att klargöra detta erbjöds AA samma dag en besökstid den 1 mars. Vi sade också till AA att vi inte brukar kopiera handlingar rakt av och skicka utan att vi brukar erbjuda en besökstid där de anhöriga, efter att ha legitimerat sig, får titta i akten. Vi uppfattade det som om AA accepterade detta förfaringssätt och erbjudandet om besökstid. AA sa att hon inte hade något schema tillgängligt och att hon skulle höra av sig med besked om tid som passade. Hon hörde dock inte av sig igen.

Några dagar senare ringde CC. Hans samtal kom till samma handläggare som tidigare talat med AA. CC hade en del frågor rörande det tidigare godmanskapet för BB och då främst gällande varför god man inte förordnades enligt deras förslag. Han hade också frågor kring arvodet och varför det var "så högt". CC frågade om det fanns några "fakturor" från gode mannen. Handläggaren (som inte var den tidigare handlagt ärendet om godmanskap) informerade CC om att han kunde boka tid här för att få titta i akten och få sina frågor besvarade. Handläggaren uppfattade det som att CC skulle återkomma om detta men han hörde inte av sig igen.

Bedömning av hanteringen

Enligt vår bedömning hanterade vi framställningarna korrekt. Framställningarna var alltför vaga för att vi skulle kunna bedöma vilka handlingar AA och CC önskade få del av. Vi uppfattade det som att de inte kunde precisera detta eventuellt beroende på att de inte visste vilka handlingar som fanns i akten. Det bästa föreföll att erbjuda besökstid. Vid besöket skulle de kunna få del av hela innehållet i akten efter att ha legitimerat sig. De skulle också få möjlighet att ställa frågor och få dessa besvarade. Den handläggare som tog emot samtalen hade inte handlagt ärendet tidigare så att erbjuda en besökstid hos en annan handläggare som var insatt i ärendet bedömde vi skulle vara det bästa. AA erbjöds besökstid inom en tid som hon verkade kunna acceptera. CC skulle höra av sig om tid. Vi uppfattade det som om båda accepterade förslaget om att komma hit och få titta i akten. När de sedan inte hörde av sig mer drog vi slutsatsen att de hade släppt det hela. Någon prövning av frågan och eventuella beslut om att ge ut kopior eller inte blev aldrig aktuellt dels eftersom de inte preciserade vilka handlingar de i så fall önskade få ut och dels att vi uppfattade det som att de accepterade att komma och titta i akten.

Redogörelse för nämndens hantering när någon vill ha del av handlingar

Vi följer upprättad "Rutin för utlämnande av handling", fastställd 2011-07-05 av chefen för nämndsekretariatet (*bilagan här utelämnad; JO:s anmärkning*).

För överförmyndarverksamheten gäller reglerna i 32 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen samt 16 kap. 7 § föräldrabalken innebärande att den enskildes make/maka eller sambo och närmaste släktingar har rätt att utan hinder av sekretessen ta del av handlingarna i huvudmannens akt. Vid begäran från anhöriga om att få ta del av handlingar i en huvudmans akt gör vi först en prövning av om personen tillhör kretsen nära anhöriga eller inte. Om de anhöriga tillhör kretsen närmast anhöriga får de, efter legitimering, ta del av innehållet i akten. I annat fall ger vi beslut att inte lämna ut handling med besvärshänvisning.

[...]

Bedömning av rutinernas förenlighet med gällande rätt

Enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap. 13 § har den som önskar ta del av en allmän handling rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. Sekretesslagen sätter begränsningar i denna rätt på så sätt att myndigheten vid en förfrågan om utlämnande av en handling som omfattas av sekretess, ska pröva om handlingen kan lämnas ut eller inte. Föräldrabalken har särskilda regler om utlämnande av handlingar, som går längre än sekretesslagen då, enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken, den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar har rätt att, utan hinder av sekretessen, ta del av de handlingar i huvudmannens akt som förvaras hos överförmyndaren. Enligt förarbetsuttalanden i prop. 1987/88:124 definieras ”närmaste släktingar” som barn, föräldrar och syskon. Däremot definieras inte begreppet ”ta del av” och motsvarande reglering i tryckfrihetsförordningen om den enskildes rätt att få en kopia av handlingen finns inte i föräldrabalken. Överförmyndare i samverkan har tolkat begreppet ”ta del av” som en rätt för den som tillhör ovan definierade grupp att komma till överförmyndarens/överförmyndarnämndens kontor och titta på de handlingar som förvaras i den aktuella akten. Vi har inte funnit någon reglering i föräldrabalken eller dess förarbeten som ger vår myndighet skyldighet att kopiera och skicka handlingar till den som begär det.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgifter som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av detta är att besked i utlämnande-frågan normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av det angivna följer att myndigheter måste organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att den har beredskap för att skyndsamt kunna pröva framställningar om handlingsutlämnande.

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå, ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska han eller hon också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Sökanden har rätt att få ett överklagbart beslut oavsett om avslaget grundar sig på en sekretessbestämmelse, på att den begärda handlingen inte är allmän eller på att den begärda handlingen inte finns eller kan påträffas.

Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att bistå allmänheten på sätt som nu angivits gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste ju få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses. En begäran får dock anses tillräckligt preciserad om den t.ex. avser en begränsad grupp av handlingar, såsom samtliga beslut som under en viss tidsperiod meddelats i en viss typ av mål eller ärenden.

Om en begäran om att få ut en allmän handling är alltför opreciserad för att kunna besvaras, kan myndigheten dock inte nöja sig med detta. Den i 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, intagna regeln om myndigheters serviceplikt får anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han eller hon ska lämna sådana uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också med anlitande av sina diariet och register aktivt bistår sökanden. Om myndigheten trots ansträngningar inte kan identifiera handlingarna som efterfrågas ska ett – överklagbart – avslagsbeslut meddelas.

I 32 kap. 4 och 5 §§ OSL finns regler om sekretess hos överförmyndare och överförmyndarnämnd. I bestämmelserna anges bl.a. att uppgift får lämnas till enskild utan hinder av sekretess enligt vad som är föreskrivet i föräldrabalken, FB. Av 16 kap. 7 § FB följer bl.a. att huvudmannens make, sambo och närmaste släktingar har – oberoende av om uppgifterna i begärda handlingar annars är belagda med sekretess – rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren.

Bedömning

Med anledning av vad överförmyndarnämnden anfört i sitt remissvar om att myndigheten inte anser sig ha någon skyldighet att på begäran av en enskild som omfattas av bestämmelsen i 16 kap. 7 § FB kopiera och skicka handlingar rörande ställföreträdarskapet vill jag inledningsvis framföra följande.

Bestämmelserna i 2 kap. TF behandlar allmänna handlingars offentlighet. Kapitlet inleds med huvudregeln att varje svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. I 12 och 13 §§ behandlas frågan hur en myndighet ska hantera en begäran om att få ta del av en allmän handling. Dessa bestämmelser gäller även när den som vill ha del av handlingen kan åberopa den sekretessbrytande bestämmelsen i 16 kap. 7 § FB. Att som överförmyndarnämnden gjort regelmässigt kräva personlig inställelse i ärenden som det nu aktuella står därför i uppenbar strid med bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF. Jag förutsätter att myndigheten omedelbart ändrar sina rutiner i detta hänseende.

Jag vill vidare erinra överförmyndarnämnden om dess skyldighet att bistå en sökande i fråga om identifieringen av efterfrågade handlingar. Av utredningen framgår inte vilka försök överförmyndarnämnden gjorde för att identifiera de efterfrågade handlingarna i anslutning till sökandenas begäran. Däremot framgår att både AA och CC efterfrågat handlingar rörande den gode mannens arvode. Vid tidpunkten för de båda framställningarna fanns, såvitt jag kunnat se, enbart ett fåtal sådana

handlingar i BB:s akt och överförmyndarnämnden borde, anser jag, ha frågat sökandena om deras framställningar avsåg dessa handlingar. Om AA och CC hade besvarat frågan jakande skulle överförmyndarnämnden i enlighet med 2 kap. 13 § TF – på begäran och mot fastställd avgift – skyndsamt ha kopierat och översänt handlingarna till sökandena. Om AA och CC däremot hade besvarat frågan nekande och ytterligare försök att identifiera de efterfrågade handlingarna misslyckades, skulle överförmyndarnämnden ha avslagit deras begäran.

En myndighet kan självklart, om den trots ansträngningar inte kan identifiera efterfrågade handlingar, upplysa en sökande om att hon eller han själv vid ett personligt besök kan söka efter handlingarna i t.ex. myndighetens diarium eller i akten, men något sådant krav på sökanden kan naturligtvis inte ställas.

Om sökanden uppger att han eller hon önskar ta del av t.ex. samtliga handlingar i en akt på stället, gäller det grundlagsfästa skyndsamhetskravet. Att som i detta fall erbjuda AA en besökstid cirka två veckor senare är inte förenligt med nämnda skyndsamhetskrav. Av överförmyndarnämndens yttrande framgår inte annat än att anledningen till tidsutdräkten varit att myndigheten bedömt att den tidigare handläggaren av ärendet skulle närvara för att samtidigt kunna besvara eventuella frågor från AA. Det ankommer emellertid på överförmyndarnämnden att organisera sin verksamhet så att framställningar om handlingsutlämnande kan hanteras skyndsamt även vid enskilda personers bortovaro eller förhinder.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det nu sagda.