
Handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen

Bakgrund

AA begärde hos socialförvaltningen i Hedemora kommun att få hjälp med att få till stånd ett umgänge med sitt barnbarn BB, född 2003. Med anledning av AA:s framställning inledde förvaltningen en utredning.

Omsorgsnämnden, socialutskottet, i Hedemora kommun beslutade vid ett sammanträde den 17 mars 2009 (§ 66) att inte väcka talan hos domstol om umgänge mellan BB och AA.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot socialförvaltningen i Hedemora kommun. Hon var missnöjd med bl.a. att hon inte hade fått hjälp med att få träffa sitt barnbarn BB och att hon inte hade fått ta del av den utredning som förvaltningen hade utfört angående umgänget.

Utredning

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från socialsekreterare CC vid socialförvaltningen i Hedemora kommun. Från förvaltningen inhämtades även den utredning som utförts i ärendet.

Omsorgsnämnden i Hedemora kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande. I JO:s remiss angavs att yttrandet särskilt skulle avse dels huruvida AA fick del av utredningen och bereddes möjlighet att yttra sig över den innan nämnden fattade sitt beslut, dels hur nämnden efter att ärendet hade avslutats hade handlagt AA:s begäran om att ta del av utredningen.

Som sitt remissvar ingav nämndens socialutskott en skrivelse undertecknad av socialsekreteraren CC. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (*omnämnda bilagor har här utelämnats; JO:s anm.*).

Bakgrund

AA har krävt umgänge med sitt barnbarn BB. Eftersom BB:s vårdnadshavare motsätter sig detta har hon krävt att Omsorgsnämnden i Hedemora kommun väcker talan vid Falu tingsrätt om umgänge enligt 6 kap. 15 a § föräldrabalken, för att hon på så sätt ska kunna få umgänge med sitt barnbarn BB.

BB:s familjerättsliga förhållanden har belysts i en vårdnads-, boende- och umgängesutredning daterad 2009-02-20. Det var inte lämpligt att ta ställning i frågan om umgänge med mormor, innan förslaget till umgänge med fadern kunde formuleras i vårdnads-, boende- och umgängesutredningen till tingsrätten. Omsorgsnämnden i Hedemora beslutade 2009-03-17 att inte väcka talan vid tingsrätten enligt 6 kap. 15 a § föräldrabalken angående umgänge mellan BB och AA, då ett sådant umgänge inte bedömdes vara förenligt med barnets bästa.

AA önskar få en kopia av utredningen som låg till grund för beslutet kring hennes umgänge med BB. Hon har också önskemål om att få träffa BB och sin dotter DD.

Handläggning och möjlighet att ta del av utredning före nämndens beslut

Omedelbart efter att Falu tingsrätt beslutade om att Hedemora kommun skulle verkställa en vårdnads-, boende- och umgängesutredning, kontaktades jag på telefon av AA. Hennes syfte var att få umgänge med BB och träffa sin dotter DD. Under utredningens gång har ett antal brev inkommit och telefonsamtal har hållits, där hon lämnat sina synpunkter och sin berättelse. AA har informerats om att vårdnadshavarna inte vill medge henne umgänge. I övrigt har BB:s vårdnadshavare motsatt sig att AA skulle få del av utredningen.

Handläggning och möjlighet att ta del av utredning efter nämndens beslut

Beträffande tillvägagångssättet i ärendet har jag rådfrågat förbundsjurist Pernilla Krusberg vid Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, som i sin tur stämt av med företrädare för Socialstyrelsen. Svaret från SKL var att eftersom AA, som mormor, ej betraktas som part så har hon inte rätt att ta del av utredningen kring begäran om umgänge med sitt barnbarn. Däremot har hon rätt att få del av de uppgifter hon själv har tillfört ärendet. AA har erhållit en kopia av de anteckningar som fördes då hon besökte Socialförvaltningen. Utöver dessa uppgifter har hon vid ett flertal telefonsamtal samt brev framfört uppfattningen att hon önskar Socialförvaltningens hjälp att få umgänge med BB. Barnets båda vårdnadshavare är tydligt emot att AA ska få del av utredningen.

AA kvitterade ett mottagningsbevis 2009-09-15, då hon erhöll en skriftlig kopia på beslut att ej lämna ut sekretessbelagd handling enligt 15 kap 7 § sekretesslagen (bilaga 1). Besvärshänvisning medsändes (bilaga 2). Någon överklagan har inte inkommit.

AA fick del av och yttrade sig över remissvaret. Under ärendets handläggning hos JO kom hon även in med kompletterande skrivelser.

I ett beslut den 29 september 2010 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänvisar jag till den senare lagen som i nu aktuella hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

Barnets vårdnadshavare har enligt 6 kap. 15 § tredje stycket föräldrabalken (FB) ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt möjligt tillgodoses. På talan av socialnämnden, får rätten besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder. Vid bedömningen av om

en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära (6 kap. 15 a § andra stycket FB).

I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om parter rätt att få ta del av uppgifter. Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (17 § FL). Från den s.k. kommunikationsskyldigheten finns vissa undantag som inte har intresse i det förevarande ärendet.

Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL och den s.k. kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

I 10 kap. 3 § OSL stadgas att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Bedömning

AA vände sig till socialförvaltningen i Hedemora kommun med en framställan om att omsorgsnämnden, med stöd av 6 kap. 15 a § FB, skulle väcka talan vid domstol om umgänge mellan henne och barnbarnet BB. Socialförvaltningen inledde en utredning med anledning av hennes framställan. I det ärendet har AA intagit ställning av part.

I ärenden hos en socialnämnd som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska bl.a. bestämmelsen om kommunikation i 17 § FL tillämpas. Man kan i och för sig diskutera om ett beslut av en socialnämnd att inte väcka talan om umgänge ska anses utgöra myndighetsutövning. Enligt min mening avser beslut av detta slag myndighetsutövning. I den delen kan jag hänvisa till JO:s beslut den 27 augusti 2009, dnr 373-2008. Även om nämnden skulle anse att det inte har varit fråga om myndighetsutövning har nämnden likväl inte kunnat underlåta kommunikation. Som framgår av 11 kap. 8 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska nämnden tillämpa bl.a. 17 § FL också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna.

Det får anses uppenbart att det inte på grund av sekretess enligt 10 kap. 3 § OSL har förelegat något hinder för nämnden att låta AA få del av utredningen. Genom att inte låta henne få del av utredningen och få tillfälle att yttra sig över den har nämnden åsidosatt en bestämmelse som är grundläggande när det gäller handläggningen av ärenden hos en socialnämnd. Detta är givetvis allvarligt och omsorgsnämnden förtjänar kritik för handläggningen av ärendet i denna del.

Den som i ett ärende hos en socialnämnd ska ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § FL har enligt 11 kap. 9 § SoL rätt att få företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Det framgår inte av utredningen att AA underrättades om sin rätt att få företräde. Jag har inte funnit skäl att närmare utreda saken men jag vill erinra om bestämmelsen.

Under våren/försommaren 2009 begärde AA att få del av den aktuella utredningen. I beslut den 10 september 2009 avslog förvaltningschefen EE hennes begäran. I beslutet anförde han att begäran skulle avslås med stöd av 15 kap. 7 § sekretesslagen. När det gäller nämndens handläggning av AA:s begäran om att få ta del av utredningen vill jag anförda följande.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § ska en handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller 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 härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. 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.

Efter det att omsorgsnämnden den 17 mars 2009 beslutat att inte väcka talan vid domstol om umgänge avslutades ärendet vid nämnden. AA har därför efter den tidpunkten inte kunnat göra gällande någon rätt till partsinsyn i ärendet. Huruvida det förelåg hinder på grund av sekretess att låta henne ta del av utredningen skulle således bedömas enligt i första hand bestämmelsen om den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § första stycket OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

EE torde ha ansett att det på grund av sekretess förelåg hinder mot att lämna ut utredningen till AA. Jag finner inte skäl att anlägga några synpunkter på beslutet i sak. Däremot kan konstateras att handläggningen av AA:s begäran varit oacceptabelt lång, vilket omsorgsnämnden inte kan undgå kritik för.

När det gäller utformningen av det beslut som EE fattade den 10 september 2009 vill jag påpeka att vid tiden för beslutet hade sekretesslagen upphört att gälla. Att det i beslutet hänvisas till den förutvarande sekretesslagen är givetvis inte tillfredsställande. Jag vill dessutom påpeka att det lagrum som beslutet hänvisar till inte var relevant i frågan om det förelåg sekretess eller inte eftersom lagrummet innehöll bestämmelser om överklagande av avslagsbeslut.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.