

Kritik mot Socialnämnden i Malung-Sälens kommun för handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning

Beslutet i korthet: En kvinna begärde att få ut sina och sonens journalhandlingar från socialförvaltningen. Nämnden avtog hennes begäran i ett skriftligt beslut. Kvinnan överklagade beslutet till kammarrätten, som återförvisade målet till nämnden för ny prövning. Skälen för detta var bl.a. att nämnden inte hade motiverat varför uppgifterna omfattades av sekretess samt att beslutet saknade såväl en menprövning som uppgift om tillämpliga sekretessbestämmelser. Nämnden fattade därefter ett nytt avslagsbeslut. Kvinnan överklagade även detta beslut. Kammarrätten återförvisade också detta mål till nämnden för ny prövning, sammanfattningsvis på grund av att nämnden inte hade gjort en noggrann sekretessprövning.

I beslutet behandlas frågor som rör hur socialnämnden har handlagt ett utlämnandeärende sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning. När så har skett ska nämnden skyndsamt pröva framställningen på nytt utifrån kammarrättens anvisningar. Om socialnämnden vid en ny menprövning fortfarande bedömer att vissa handlingar inte ska lämnas ut ska myndigheten fatta ett skriftligt och överklagbart avslagsbeslut.

I det aktuella ärendet fick socialnämndens bristfälliga hantering i dessa avseenden i praktiken till följd att kvinnan under en lång tid framtogs sin rätt att få saken prövad i domstol. Nämnden får kritik för handläggningen av utlämnandeärendet.

Bakgrund och anmälan

I en anmälan till JO klagade AA och BB på Socialnämnden i Malung-Sälens kommun när det gällde handläggningen av ett ärende om utlämnande av journalhandlingar. De uppgav bl.a. följande:

Genom en dom som meddelades av Mora tingsrätt den 27 september 2013 förlorade AA vårdnaden om sin son. Innan domen meddelades begärde AA att få ut sina och sonens journalhandlingar för perioden den 16 oktober 2007 – 26 september 2013 från socialförvaltningen. Hon blev nekad detta, men kom sig inte för att överklaga beslutet. Under 2014 kontaktade AA vid ett flertal tillfällen socialförvaltningen för att få ta del av sonens journalhandlingar. Tjänstemän vid förvaltningen ”avvisade” dock muntligen hennes

framställningar, bl.a. med motiveringen att sonens vårdnadshavare inte samtyckte till att handlingarna lämnades ut till henne.

Den 23 juni 2015 begärde AA på nytt ut journalerna för samma tidsperiod. Den 24 juni 2015 avslog enhetschef CC hennes begäran i ett beslut som motiverades bl.a. med att hon inte längre var vårdnadshavare och att sonens vårdnadshavare motsatte sig ett utlämnande. AA överklagade beslutet till Kammarrätten i Sundsvall, som den 30 juli 2015 upphävde beslutet och återförvisade målet till nämnden för ny prövning av AA:s begäran (mål nr 1706-15).

Den 7 augusti 2015 fattade enhetschef DD ett avslagsbeslut som motiverades med att AA vid tidpunkten för framställningen inte var vårdnadshavare, att sonens vårdnadshavare inte samtyckte till att handlingarna lämnades ut och att det inte stod klart att uppgifterna kunde röjas utan att sonen led men av detta.

AA överklagade även detta beslut till Kammarrätten i Sundsvall, som den 29 oktober 2015 (mål nr 1982-15) upphävde det överklagade beslutet och återförvisade målet till socialnämnden för ny prövning. I november 2015 skickade BB mejl till DD där hon påminde honom om den begäran som AA hade gjort när hon fortfarande var vårdnadshavare. Efter en tid fick AA ta del av vissa journalanteckningar. Viktiga dokument som rörde själva vårdnadsfrågan lämnades dock inte ut till henne.

Socialnämnden har under en lång tid vägrat att lämna ut journalhandlingar som rör AA och sonen under en tid då hon fortfarande var vårdnadshavare. AA vill snarast få ta del av dessa handlingar, inte minst för att kunna förstå tingsrättens dom i vårdnadsålet.

Till anmälan bifogade AA och BB socialtjänstens avslagsbeslut som meddelades den 24 juni och den 7 augusti 2015.

Utredning

JO tog inledningsvis del av Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 30 juli 2015 i mål nr 1706-15 och dom den 29 oktober 2015 i mål nr 1982-15.

I beslutet i mål nr 1706-15 anförde kammarrätten bl.a. att nämnden i avslagsbeslutet den 24 juni 2015 inte hade motiverat varför uppgifterna omfattades av sekretess samt att beslutet saknade såväl en menprövning som uppgifter om tillämpliga sekretessbestämmelser. I domskälen i mål nr 1982-15 redogjorde kammarrätten bl.a. för bestämmelserna om s.k. socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och partsinsyn enligt 10 kap. 3 § OSL. Kammarrätten uttalade i samband med detta bl.a. följande:

Bestämmelserna om partsinsyn tar primärt sikte på pågående ärenden, men en rätt till partsinsyn kan finnas även sedan ett ärende avslutats, om den enskilde har beaktansvärda motiv för sin begäran. Sådana motiv har bl.a. ansetts föreligga när den enskilde haft behov av det begärda materialet för att kunna ta till vara sin

rätt i en pågående process som haft samband med det avslutade ärendet (jfr RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27).

Frågor om vårdnad av barn avgörs i allmän domstol med tingsrätt som första instans. Partsinsynen i vårdnadsmål anses dock även omfatta det material som ligger till grund för en vårdnadsutredning till tingsrätten (se JO 2000/01 s. 317). Av handlingarna i målet får anses framgå att AA önskar driva frågan om att återfå vårdnaden om barnet. Därmed har hon ett beaktansvärt intresse av att ta del av handlingarna i vårdnadsutredningarna. Socialnämnden borde således ha prövat om AA har rätt till partsinsyn i avslutat ärende om vårdnad samt om det, i sådant fall, trots detta varit av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter inte röjdes av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse.

Vad gäller resterande handlingar får de, eftersom AA inte längre är vårdnadshavare, endast lämnas ut efter en sekretessprövning i enlighet med 26 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Alla handlingar omfattas dock inte av sekretessen, utan endast de handlingar som innehåller uppgifter om någon enskilds personliga förhållanden.

Kammarrätten konstaterar att det bland de aktuella handlingarna återfinns handlingar med harmlöst innehåll, t.ex. fullmakter och mottagningsbevis. Därtill förekommer handlingar som har skickats till eller har kommit in från AA eller hennes ombud eller utgör anteckningar av uppgifter som lämnats av AA. Det får mot bakgrund av att AA så sent som för två år sedan var vårdnadshavare anses att hon i allt väsentligt känner till deras innehåll.

Det framgår inte att socialnämnden gjort en noggrann sekretessprövning av varje enskild handling innan den avslagit AA:s begäran. Målet ska därför återförvisas till socialnämnden för ny handläggning.

JO hämtade sedan per telefon in upplysningar från enhetschef DD vad gällde den formella handläggningen efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015. Han uppgav i huvudsak följande:

Förvaltningen tolkade inte kammarrättens dom på det sättet att AA hade rätt att få ta del av alla journalhandlingar i sonens ärende, däremot de handlingar som innehöll uppgifter som var väl kända för AA eller som var av sådan art att sonen inte skulle lida men av att de lämnades ut. Utifrån kammarrättens dom den 29 oktober 2015 gjordes en ny menprövning, varefter vissa handlingar lämnades ut till AA. Dessa handlingar skickades till henne den 1 december 2015. Myndigheten fattade inte något skriftligt avslagsbeslut när det gällde de handlingar som inte lämnades ut. Uppfattningen var att man endast behövde göra en ny menprövning och att denna var kopplad till det tidigare avslagsbeslutet, dvs. en följd av det beslutet. Han uppfattade inte BB:s mejl i november 2015 som en ny begäran om att få ut handlingar.

Mot bakgrund av det som hade kommit fram i ärendet begärde JO att Socialnämnden i Malung-Sälens kommun skulle yttra sig över det som AA och BB hade framfört i sin anmälan samt över de upplysningar som DD hade lämnat.

Som sitt yttrande gav socialnämnden in ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid förvaltningen. I yttrandet anfördes följande:

Redogörelse

En intern utredning har genomförts, med ledning av inkommen anmälan samt JO:s tjänsteanteckning i ärendet. Utredningen har grundats på handlingar i ärendet samt på intervju med enhetschef för individ- och familjeomsorgen (IFO). Utredningen har varit inriktad på nämndens handläggning från tiden efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015.

Utredningen har i huvudsak syftat till att svara på två frågor gällande handläggningen;

Varför har socialnämnden, efter ny prövning till följd av kammarrättens dom den 29 oktober 2015, inte lämnat något besked om att anmälaren kan begära ett skriftligt beslut vad gäller de handlingar som inte lämnats ut?

Hur har socialnämnden hanterat den begäran, med hänvisning till äldre begäran om allmänna handlingar, som inkom den 23 november respektive den 25 november 2015?

Av intervju med enhetschef för IFO kan konstateras att socialnämnden efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015 inte har informerat om rätten till ett skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning, vad avser de handlingar som inte lämnades ut efter ny prövning.

Den begäran som inkom den 23 november respektive den 25 november 2015 gäller hänvisning till en äldre begäran som inkom till nämnden den 27 september 2013. Utredningen har funnit att socialnämnden den 3 oktober 2013 har fattat skriftligt beslut som skickats till sökanden tillsammans med besvärshänvisning i rekommenderat brev den 4 oktober 2013.

Bedömning

Kammarrättens dom den 29 oktober 2013 [*rätteligen 2015, JO:s anm.*] innebär upphävande av socialnämndens avslagsbeslut, samt vidare en skyldighet för socialnämnden att genomföra ny prövning av den aktuella begäran om allmänna handlingar. Ett eventuellt beslut om att inte tillmötesgå begäran i sin helhet torde innebära att nämnden ska upprätta ett skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning, vad avser de handlingar som inte lämnas ut efter den nya prövningen. Utifrån konstaterandet att så ej skett, bedömer socialnämnden att den brustit i detta avseende.

Socialnämnden bedömer att begäran inkommen den 23 november respektive den 25 november 2015, inte torde förutsätta ytterligare åtgärd från nämndens sida, då begäran härrör till ett ärende som avgjorts via beslut.

Genomförd utredning har sammanfattningsvis påvisat viss brist i nämndens handläggning av begäran om allmänna handlingar. Malung-Sälens kommun har fastställda anvisningar för handläggning och dokumentation av ärenden i allmänhet och utlämnande av allmän handling i synnerhet. Nämnden har funnit skäl att initiera en översyn av rutinerna för handläggning av begäran om allmän handling med syftet att säkerställa att nämndens handläggning sker på rättssäkert vis, i enlighet med lag och anvisningar.

AA och BB kommenterade remissvaret och gav in ytterligare handlingar, bl.a. de mejl som BB skickade till förvaltningen i november 2015. De uppgav bl.a. att de handlingar som AA till slut fick ta del av var harmlösa handlingar utan väsentligt innehåll.

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. 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.

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). Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Bedömning

AA:s och BB:s anmälan till JO gäller socialnämndens handläggning av flera framställningar om utlämnande av handlingar under 2014 och 2015. Avsikten med anmälan har bl.a. varit att få hjälp med att få tillgång till vissa journalhandlingar som de menar att socialnämnden under lång tid har vägrat att lämna ut till AA.

Jag vill mot den bakgrunden inledningsvis framhålla att JO:s utredning främst har avsett den formella handläggningen av utlämnandeärendet. JO uttalar sig som regel inte om myndigheters ställningstaganden i sådana frågor som har prövats eller har kunnat prövas i domstol. JO kan således inte besluta att AA har rätt att få ta del av vissa journalhandlingar som hon har begärt att få ut från socialtjänsten.

Nämnden har inte kommenterat uppgifterna i anmälan om myndighetens hantering av AA:s framställningar under 2014. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att utreda detta ytterligare, utan har valt att begränsa mina uttalanden till handläggningen efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015.

Det är inte klarlagt genom utredningen vilka närmare överväganden som nämnden gjorde vid menprövningen efter kammarrättens dom. En bidragande orsak till detta är att nämnden inte fattade ett skriftligt avslagsbeslut. Detta gör att det är svårt att uttala sig om huruvida menprövningen har gjorts på ett korrekt sätt.

Det som har kommit fram i utredningen väcker dock frågan om huruvida nämnden verkligen beaktade kammarrättens uttalanden vad gällde AA:s eventuella rätt till partsinsyn i det avslutade ärendet om vårdnad.

När kammarrätten återförvisar ett mål om utlämnande av allmän handling till nämnden för ny prövning ska nämnden skyndsamt pröva utlämnandefrågan utifrån kammarrättens anvisningar. Av utredningen framgår att nämnden skickade en del handlingar till AA den 1 december 2015, dvs. en dryg månad efter att kammarrätten hade återförvisat målet till nämnden. Enligt min mening har handläggningstiden varit för lång. Den har stått i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Trots att AA inte fick ut alla de handlingar som hon hade begärt fick hon inte något överklagbart avslagsbeslut. Hon blev inte heller informerad om sin möjlighet att begära ett skriftligt och överklagbart beslut. Varför nämnden i det här skedet inte fattade ett nytt överklagbart avslagsbeslut beträffande det material som man inte lämnade ut är svårförståeligt. Det kan knappast uppfattas på annat sätt än att de berörda tjänstemännen inte hade tillräckliga kunskaper om regelsystemet. Myndighetens bristfälliga hantering av utlämnandehandlingarna har i praktiken fått till följd att AA under en lång tid har fråntagits sin rätt att få saken prövad i domstol. Det är givetvis allvarligt.

Det framgår inte av remissvaret om nämnden senare har fattat ett avslagsbeslut. Om det inte har skett förutsätter jag att nämnden snarast tar kontakt med AA för att kontrollera om hennes begäran kvarstår. Om den gör det ska nämnden skyndsamt pröva framställningen och, om handlingarna inte i alla delar kan lämnas ut, fatta ett överklagbart beslut i saken.

Jag vill i sammanhanget påpeka att det saknar betydelse om mejlen som BB skickade till förvaltningen i november 2015 kunde ses som en ny begäran om utlämnande av handlingar eftersom nämnden, med anledning av kammarrättens återförvisning, ändå var tvungen att på nytt pröva AA:s tidigare begäran. Mot bakgrund av det som nämnden har uppgett i sitt remissvar i den här delen vill jag dock påminna om den skyldighet som myndigheter har att pröva varje inkommen begäran om utlämnande av handlingar, dvs. oavsett om samma person tidigare har gjort en likadan framställning och fått ett överklagbart avslagsbeslut i saken.

Nämnden har i remissvaret uppgett att man har funnit skäl att initiera en översyn av rutinerna för utlämnande av allmänna handlingar. Jag utgår från att nämnden nu har vidtagit de åtgärder som behövs för att säkerställa att utlämnandeframställningar i fortsättningen handläggs i enlighet med regelsystemet på området.

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

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av mina uttalanden ovan.