

Kritik mot en handläggare vid Socialnämnden i Luleå kommun för agerande i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: Den som företräder det allmänna ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen iakttä saktighet och opartiskhet i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att han eller hon ska förhålla sig så att hans eller hennes opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. Detta gäller inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts. Det har också betydelse hur agerandet har uppfattats.

JO har funnit ett antal brister under handläggningen av en vårdnadsutredning som en familjerättssekreterare vid socialnämnden i Luleå har ansvarat för. Bristerna har främst bestått av att uppgifter som talade till moderns nackdel har utelämnats, att faderns begäran om information har hanterats oprofessionellt samt att handläggaren på moderns begäran har upprättat en skrivelse, vilken kan uppfattas som att hon uttalat sig till fördel för modern. JO uttalar i beslutet att bristerna vid en samlad bedömning visar att det funnits fog för att ifrågasätta handläggarens opartiskhet. Handläggaren får kritik för att inte ha uppfyllt kraven i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Bakgrund

AA och BB har tre barn tillsammans, en son som är född 2006 och tvillingflickor som är födda 2008. I september 2008 flyttade BB med barnen till en hemlig ort och de beviljades s.k. skyddade personuppgifter. BB väckte i oktober 2008 talan om ensam vårdnad om barnen vid Eskilstuna tingsrätt. I en dom den 12 maj 2010 beslutade tingsrätten att BB skulle ha ensam vårdnad om de tre barnen, medan AA skulle ha visst umgänge med dem. Något umgänge kom inte till stånd. AA väckte därefter talan om ensam vårdnad vid Stockholms tingsrätt. Tingsrätten meddelade dom den 2 juli 2012. Vårdnaden om barnen överflyttades då till AA. Domstolen beslutade om sedvanligt helg- och lovumgänge för BB.

Socialnämnden i Luleå kommun har vid två tillfällen genomfört en vårdnads-, boende- och umgängesutredning. Den första utredningen genomfördes på uppdrag av Eskilstuna tingsrätt, i samverkan med Socialnämnden i Strängnäs kommun. Den utredningen färdigställdes under 2009. Därefter fick socialnämnden i uppdrag av Stockholms tingsrätt att utföra en utredning tillsammans med Socialnämnden i Nacka kommun. Utredningen färdigställdes under 2011. Ansvarig utredare inom Socialnämnden i Luleå kommun har varit familjerättssekreteraren CC.

Sedan Stockholms tingsrätts dom från den 2 juli 2012 vunnit laga kraft beslutade Socialnämnden i Nacka kommun den 10 oktober 2012 att med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, omedelbart omhändertar barnen. De placerades i ett jourhem tillsammans med AA. Senare flyttade barnen hem till AA, och socialnämnden upphävde beslutet om omhändertagande.

Den 30 oktober 2012 väckte BB talan om ensam vårdnad vid Lycksele tingsrätt. Tingsrätten meddelade dom den 12 juli 2013 och beslutade att AA även fortsättningsvis skulle ha ensam vårdnad om barnen. BB fick visst umgänge. Domen vann laga kraft.

Anmälan

Advokat DD framförde, som ombud för AA, klagomål mot socialförvaltningen i Luleå kommun. Hon ifrågasatte på flera punkter förvaltningens handläggning i samband med och efter den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som Socialnämnden i Luleå kommun utförde mellan den 13 juni och den 17 november 2011 (i fortsättningen vårdnadsutredningen).

DD anförde bl.a. följande. När AA blev ensam vårdnadshavare om barnen begärde han att få ta del av samtliga handlingar och uppgifter om barnen från socialförvaltningen. Familjerättssekreteraren behandlade inte hans begäran på ett korrekt sätt. I vårdnadsutredningen har handläggaren valt att bortse från betydelsefull och relevant information. Det framstår som klart att hon har blivit partisk i ärendet och frångått den objektivitet som hon som anställd på en myndighet ska iaktta. Handläggaren skrev även på begäran av BB ett ”intyg” som rörde vårdnadsmålet och som BB:s ombud gav in till Lycksele tingsrätt i den rättsprocess som pågick där.

Utredning

Ärendet remitterades till Socialnämnden i Luleå kommun som i ett remissvar anförde i huvudsak följande:

Redogörelse för handläggningen

Barnen EE, FF och GG har varit aktuella inom socialtjänsten i Luleå sedan maj 2009. Ärendet inom socialtjänsten i Luleå har främst berört familjerättens område. Barnen har fram till och med 2012-09-21 haft skyddade adressuppgifter.

Vid barn- och ungdomssektionen, socialförvaltningen i Luleå har barnen [...] vid flera tillfällen varit föremål för anmälningar gällande misstanke om barn som far illa. Förhandsbedömningar och ställningstaganden att inte inleda utredning enligt 11 kap. SoL har skett vid samtliga tillfällen. Under hösten 2012 har anmälningar om misstanke att barn far illa inkommit till socialtjänsten i Luleå. Anmälningarna har överförts till socialtjänsten i Nacka kommun då vårdnadshavaren är folkbokförd där samt att Nacka kommun inlett utredning enligt kap. 11 SoL.

Socialförvaltningens familjerätt i Luleå har i samverkan med socialtjänsten i Strängnäs respektive Nacka utfört två vårdnads-, umgänges- och boendeutredningar. Upplysningar enligt föräldrabalken har också lämnats i ärendet. Umgängesstöd har beviljats när så varit aktuellt.

Bedömning angående det JO-anmälan berör

När familjerätten inom socialtjänsten utreder vårdnad, boende och umgänge sker samtal med berörda vårdnadshavare och barn. Samtal med barn sker om det är möjligt med utgångspunkt från ålder och mognad. Uppgifter tas även in från bl.a. förskola och skola. Utredningarna gällande vårdnad, boende och umgänge sker på uppdrag av tingsrätten. När uppdraget är slutfört avslutas ärendet. Det förekommer att enskilda har kontakt med familjerätten efter att ett ärende har avslutats. Samtalen betraktas som rådgivning varför dessa inte journalförs. BB har under åren haft rådgivningssamtal med ansvarig familjerättshandläggare CC. Vid återupprepade tillfällen har handläggaren uppmanat BB att medverka till att umgänge genomförs enligt gällande domar från tingsrätten.

Begäran om handlingar

I det nu gällande ärendet [...] har barnen och modern haft sekretesskyddade adressuppgifter under flera år. AA erhöll 2012-09-21 ensam vårdnad om barnen. Samma dag erhöll Socialnämnden en begäran från AA om att erhålla samtliga handlingar i ärendet rörande barnen. BB hade skyddade adressuppgifter till och med 2012-10-03. En skriftlig begäran inkom från AA:s ombud, advokat DD, angående utlämnande av handlingar. Med anledning av att BB fortfarande vid detta tillfälle hade sekretesskyddade adressuppgifter beslutade socialchef HH att vissa uppgifter i journalerna skulle vara sekretessbelagda. 2012-09-27 sändes journaler samt skriftligt beslut med besvärshänvisning till AA.

2012-10-04 inkom skriftlig begäran från advokat DD att erhålla de tidigare journalerna som var sekretessbelagda.

2012-11-06 inkom via fax skriftlig begäran från advokat DD om att få ta del av de sekretesskyddade journalerna, orosanmälan från 2010, samt uppgifter om kvinnojour, BUP och förskolan. Socialnämnden sände 2012-11-07 svar via e-post på frågorna om BUP och förskolan. 2012-11-12 sändes journaler och orosanmälan till ombudet. 2012-11-16 inkom begäran från advokat DD om ytterligare handlingar i ärendet. Från familjerättens sida var det oklart vilka handlingar det kunde handla om eftersom det kunde konstateras att samtliga handlingar redan lämnats ut. Vårdnadsutredningar, domar o dyl. hade AA redan erhållit, liksom hans ombud. Socialnämnden sände på begäran vårdnadsutredningarna, nya tillkommande journaler efter den senaste begäran samt ett brev som tydliggjorde att samtliga handlingar från akterna sänts till AA.

Socialnämnden har aldrig haft någon avsikt att undanhålla uppgifter för vårdnadshavare. Då modern till att börja med hade sekretesskyddade adressuppgifter hanterade socialnämnden begäran om handlingar med utgångspunkt från det förhållandet. De svar som ansvarig handläggare sedan avgivit gällande förskola, BUP och kvinnojour hänfördes till den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som färdigställdes i november 2011. I samband med den utredningen fick rektorn vid förskolan bl.a. frågan om hur länge förskolan känt barnen, svaret var sedan 2009. Det fanns inget skäl för socialnämnden att ytterligare ställa frågor om barnen då vistats på fler förskolor. Barnen har aldrig haft någon enskild kontakt via BUP, det är endast modern som haft föräldrastöd.

Övriga uppgifter i JO-anmälan

När familjerätten i samband med upplysningar eller vårdnads-, boende och umgängesutredningar redovisar uppgifter från kontakter med socialtjänsten tas ett socialregisterutdrag. Anmälningar som inkommer angående misstanke om att barn far illa och där ett ställningstagande sker att inte inleda utredning tillförs den kronologiska pärmen. Dessa anmälningar bedöms via barn- och ungdomssektionen. Det innebär att uppgifterna inte finns i socialregistret, varför de inte heller redovisas i dokumentation från familjerätten.

Till familjerätten har ingen information inkommit om att barnen [...] skulle haft kontakt med socialtjänsten i Piteå, via behandlare JJ. JJ har däremot tidigare haft anställning vid kvinnojouren i Luleå och då haft ansvar för behandling av barn.

Angående den skriftliga redovisning som umgängesstödet KK sände till socialnämnden betraktades den som minnesanteckningar. En sammanfattande journalanteckning gällande umgänget skrevs, uppgifterna som redovisades i utredningen kommunicerades och godkändes av KK.

De uppgifter som ansvarig handläggare lämnat till BB i oktober 2012 skedde på direkta frågor från hennes ombud. Svaren på frågorna skedde i huvudsak med utgångspunkt från den bedömning som lämnats i senaste vårdnads, boende- och umgängesutredningen 2011.

I anmälan till JO redovisas uppgifter från ett snabbyttrande till Lycksele tingsrätt 2012-11-28 att "- uppgifter från socialtjänsten i Luleå som framförde att de var oroliga för hur barnen har det i sin mors vård och vad modern är kapabel att göra...". Ansvariga handläggare från socialtjänsten i Luleå har inte gjort någon anmälan om oro för barnen, ej heller lämnat någon bedömning angående moderns föräldraförmåga i samband med de kontakter som varit med socialtjänsten i Nacka kommun.

DD kommenterade nämndens remissvar.

Såväl DD som socialnämnden har lämnat in handlingar, t.ex. vårdnadsutredningen, aktuella domar, journalanteckningar, barnavårdsutredningar och viss korrespondens.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Twistefrågor som rör vårdnad om barn, barns boende och umgänge med barn avgörs ytterst av domstol. Av 6 kap. 19 § föräldrabalken, FB, följer att rätten ska se till att dessa frågor blir tillbörligt utredda. Domstolen har möjlighet att ge en socialnämnd i uppdrag att utse någon som kan genomföra en utredning av frågorna. När en sådan utredning har färdigställts kan den part som anser att det finns felaktigheter i utredningen påpeka det för domstolen. Domstolen ska självständigt pröva vilket värde uppgifterna i en utredning har, och domstolen kan ta initiativ till ytterligare utredningsåtgärder.

Efter att ha gått igenom handlingarna i ärendet har jag funnit skäl att kommentera vissa delar av innehållet i den vårdnadsutredning som en tjänsteman vid socialförvaltningen i Luleå kommun har utfört. Jag kommer även att göra några uttalanden om handläggningen av en utlämnandeframställning och begäran om upplysningar samt frågan om upprättande av "intyg" på begäran av en part. Jag avslutar med synpunkter på det som har framförts om att socialförvaltningen vid handläggningen har brustit i kraven på saklighet och opartiskhet.

Vårdnadsutredningen

Det finns inga bestämmelser som reglerar vad en vårdnads-, boende- och umgängesutredning ska innehålla. En allmän utgångspunkt är dock att utredningen ska begränsas till sådant som objektivt sett kan vara relevant för frågans bedömning. Utredningen ger ett viktigt underlag för domstolens beslut.

Utredningen måste därför vara noggrant och omsorgsfullt utförd. Den bör redovisa alla omständigheter som domstolen bör känna till.

Den som är ansvarig för utredningen avgör hur den ska bedrivas. Det är viktigt att utredningsförfarandet i tvister om vårdnad m.m. bedrivs effektivt och problemorienterat. Hur noggrant de uppgifter som föräldrarna lämnar till utredaren ska redovisas och hur mycket information om barnet som ska tas med i redovisningen måste dock avgöras från fall till fall (prop. 1997/98:7 s. 91).

Utdrag ur socialregister

I anmälan framförs klagomål mot att handläggaren har underlåtit att redovisa en orosanmälan i vårdnadsutredningen.

I vårdnadsutredningen redovisas under rubriken Utdrag ur socialregister några händelser som ägde rum mellan januari 2010 och oktober 2011. Bland annat redovisas två polisanmälningar som förvaltningen har tagit del av, en inkommen orosanmälan, diverse expedieringar till Stockholms tingsrätt och beslutet att förordna KK till umgängesstöd.

Av de handlingar som har fogats till anmälan framgår det att en anonym anmälare tog kontakt med barn- och ungdomssektionen den 4 oktober 2011 utifrån oro för de aktuella barnen. I anteckningen från telefonsamtalet noteras i huvudsak följande:

Anmälaran uppger att denne har gått förbi lägenheten vid flera tillfällen och det har då varit ett hänglås utanför dörren. Kedjan har gått från handtaget på ytterdörren till ledstången som går uppför trappan. Det har gått att öppna dörren på glänt.

Vid ett flertal tillfällen har anmälaran hört barnen inne i lägenheten och har inte hört någon vuxen vara där. De har då varit inlåsta på detta sätt. Vid ett tillfälle har barnet pratat med anmälaran utifrån att de öppnat dörren på glänt och ropade på mamma. Barnen uppgav att de var ensamma hemma.

Uppgifterna medförde att socialförvaltningen tog kontakt med BB och gjorde ett hembesök hos henne. Därefter beslutade förvaltningen att inte inleda någon utredning.

Nämnden har i remissvaret anfört att orosanmälningar som inte leder till att en utredning inleds sätts in i en kronologisk pärm och att det inte görs någon notering om anmälan i socialregistret. Av den anledningen redovisades inte den anonyma orosanmälan och inte heller de åtgärder som förvaltningen vidtog i familjerättens utredning.

Det svar som nämnden har lämnat stämmer inte med de uppgifter som har redovisats i vårdnadsutredningen. I utredningen redovisas, i motsats till vad nämnden har anfört, en uppgift om en tidigare gjord orosanmälan från en rektor som inte ledde till någon utredning. Det anges inte i remissvaret varför den orosanmälan har redovisats men inte den senare. Det är naturligtvis viktigt att samtliga relevanta uppgifter redovisas i en vårdnadsutredning. Vad som är relevant måste avgöras från fall till fall. Enligt min mening är dock uppgifter till socialtjänsten om oro för barns levnadsförhållanden från någon som står helt utanför föräldrarnas konflikt något som ofta bör redovisas. De uppgifter som lämnades till förvaltningen

den 4 oktober 2011 var objektivt sett av sådan art att de borde ha nämnts i utredningen. Uppgifterna lämnades till förvaltningen en kort tid innan vårdnadsutredningen avslutades. Nämnden har inte gjort gällande att familjerätten inte underrättades om anmälan. Det är därför förvånande att anmälan inte nämnts i utredningen. Om familjerätten inte fick del av uppgifterna i anmälan finns det anledning för nämnden att se över hur den interna kommunikationen fungerar i ärenden som rör barn.

Redovisning av uppgifter om förskola och referenter

Anmälaren anser att redovisningen i vårdnadsutredningen av barnens förskoleplacering har varit bristfällig. Redovisningen har enligt anmälaren gett intryck av att barnen endast gick på *en* förskola trots att de när utredningen färdigställdes hade varit inskrivna på fyra olika förskolor i samma kommun. Till anmälan fogades ett brev från LL, Hägersns förskola, där han uppgav att barnen under utredningstiden hade haft fyra förskoleplaceringar, varav en placering (dag- och nattförskola) hade gällt parallellt med de övriga tre.

I vårdnadsutredningen antecknas i den här delen, under rubriken Aktuell situation, att omstruktureringar i barnomsorgen ledde till att barnen fick byta förskola hösten 2010 och att de går i förskola tre dagar i veckan. Handläggaren har under rubriken Referenter redovisat en sammanfattning av svar på frågor ställda till personal på förskolan. Av sammanfattningen framgår bl.a. att personalen har känt barnen sedan 2009, att de är i förskolan tre dagar per vecka och att det inte finns något i barnens situation som oroar personalen.

Nämnden har i remissvaret anfört att rektorn vid förskolan fick frågan hur länge förskolan hade känt barnen och att svaret var sedan 2009. Därmed fanns enligt nämnden ingen anledning att ställa ytterligare frågor om huruvida barnen hade vistats på fler förskolor.

Jag vill återigen framhålla att en vårdnadsutredning ska användas som ett underlag vid domstolens prövning. Utredningen bör därför innehålla en beskrivning av de faktiska förhållanden som barnet lever under, så att domstolen kan skapa sig en uppfattning om hur barnets situation ser ut. En redovisning av barnets förskole- eller skolsituation är viktig information som bör finnas med. Vanligen innehåller utredningen också information om barnet som personal vid förskolor och skolor har lämnat. Av flera anledningar, bl.a. för att kunna bedöma om barnet är tryggt i sin nuvarande situation och för att kunna värdera de uppgifter som personalen har lämnat, är det självklart viktigt för domstolen att känna till om barnet har gått på flera förskolor och om relationen mellan barnet och personalen är väletablerad eller inte.

Utifrån det som har kommit fram kan jag konstatera att vårdnadsutredningen inte ger en rättvisande bild av hur barnomsorgen för dessa barn såg ut, vilket inte är tillfredsställande. Man kan av utredningen även dra den felaktiga slutsatsen att referentsamtal har hållits med personal vid förskolan, trots att det i själva verket var förskolans rektor som lämnade uppgifterna. Jag kan i sammanhanget inte undgå att notera att rektorn året innan hade anmält oro för barnen. Jag har tagit del av

underlaget till den anmälan, och där framkom det att förskolans personal under en längre tid hade känt oro för barnen då de bl.a. hade bristande hygien och saknade lämpliga kläder. Detta borde ha lett till ett ingående samtal med förskolans personal. Nämnden har inte lämnat en tillfredsställande förklaring till bristerna i utredningen i denna del.

Redovisning av uppgifter från umgängesstöd

Stockholms tingsrätt beslutade i september 2011 om visst umgänge mellan AA och barnen med umgängesstöd. Socialnämnden i Luleå kommun fick i uppdrag att utse en person som skulle medverka vid umgänget och förordnade i oktober 2011 KK till sådan person. Det framgår av de handlingar som jag har haft tillgång till att KK träffade BB tillsammans med barnen vid fyra tillfällen, s.k. inskolningsträffar. Efter det tredje och fjärde tillfället ringde KK till handläggaren för att redogöra för hur det hade gått på träffarna.

I anmälan görs gällande att de uppgifter som KK har lämnat till utredaren i telefonsamtal har antecknats på ett missvisande sätt och att viktig information har utelämnats till fördel för BB. Vidare har anmälaren riktat klagomål mot att den redogörelse som KK skrev och skickade till förvaltningen i december 2011 inte skickades vidare till den tingsrätt som handlade det pågående vårdnads målet.

Under rubriken Umgänge med umgängesstöd i vårdnadsutredningen redogörs för ett samtal med KK den 11 november 2011 enligt följande:

KK meddelade undertecknad, 2011-11-11 att han inte kommer kunna fullfölja sitt uppdrag. Han upplever att han fått en bra kontakt med samtliga barn och utifrån den erfarenhet han har av andra uppdrag skulle detta kunna ha fungerat. KK är alltid noga med att förklara för barnen att han kommer vara med hela tiden då de träffar pappa och att pappa ser fram emot och vill få träffa dem.

Det som hindrar honom att utföra uppdraget är att barnen säger att de inte vill träffa pappa AA. [Barnet; *JO:s anmärkning*] EE uttrycker också att pappa slår. KK kan inte utifrån barnens negativa svar att träffa pappan se någon möjlighet att det skulle kunna genomföras något möte.

KK har i den skriftliga redogörelsen utförligt beskrivit vad som hände vid varje möte med BB och barnen. Utöver det som har antecknats i vårdnadsutredningen har KK beskrivit moderns agerande i inte helt positiva ordalag. KK har antecknat att han både den 10 och den 11 november 2011 ringde till ansvarig handläggare och berättade vad som hade hänt och att han kände sig utnyttjad av BB.

Socialnämnden har i remissvaret anfört att KK:s skriftliga redogörelse betraktades som en minnesanteckning. Vidare har nämnden anfört att det skrevs en sammanfattande journalanteckning som KK fick ta del av och också godkände.

Av dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, följer att uppgifter som en myndighet får och som har betydelse för ärendets avgörande ska antecknas. Det finns inget krav på ett ordagrant återgivande, men det ligger i sakens natur att anteckningen måste ge uttryck för det som uppgiftslämnaren har berättat. Utifrån det underlag som jag har tillgång till konstaterar jag

att uppgifterna i vårdnadsutredningen stämmer med det som KK själv har redovisat. Däremot har handläggaren inte gjort några noteringar om det som KK har uppgett om BB:s agerande. Även om det naturligtvis kan vara svårt att ta till sig alla uppgifter vid ett telefonsamtal anser jag att den anteckning som gjordes i det här fallet bättre borde ha återspeglat det som KK gett uttryck för.

När det gäller frågan om förvaltningen borde ha lämnat KK:s redogörelse till tingsrätten vill jag först nämna något om handlingen som sådan. Av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att en handling som förvaras hos en myndighet och är att anse som antingen inkommen till eller upprättad hos myndigheten är en allmän handling (2 kap. 3 § TF). Jag återkommer nedan till frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 9 § TF anges vad som utgör minnesanteckningar. Med sådana avses normalt sett föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter. Minnesanteckningar är normalt sett inte allmänna handlingar. Skrivelsen från KK var en handling som hade lämnats in till myndigheten och förvarades där. Skrivelsen var därmed en allmän handling och skulle inte ha betraktats som en minnesanteckning.

KK:s skrivelse handlade om hans iakttagelser och upplevelser vid inskolningsträffarna inför barnens umgänge med AA. Den skickades in till socialförvaltningen i december 2011, cirka en månad efter det att vårdnadsutredningen hade färdigställts och skickats till domstol.

Den redogörelse som KK kom in med innehöll uppgifter som väsentligt avvek från de som hade redovisats i utredningen. Uppgifterna hade betydelse när det gällde att bedöma bl.a. varför umgänget inte hade fungerat. Förvaltningen hade måhända kunnat uppmärksamma domstolen på att det hade kommit in nya uppgifter. Mest naturligt hade det dock varit att låta parterna ta del av de nya uppgifterna och överlåta till dem att avgöra om det fanns skäl att begära en komplettering av vårdnadsutredningen eller åberopa skrivelsen i domstolsprocessen. Det är inte tillfredsställande att förvaltningen förhöll sig passiv med anledning av KK:s redogörelse.

Begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m.

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Där regleras också primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § TF föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift ska tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en kopia ska behandlas skyndsamt. En myndighet får inte efterforska en sökandes identitet eller av vilket skäl en handling begärs ut om inte uppgifterna behövs för att pröva frågan om sekretess (2 kap. 14 § tredje stycket TF).

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet i TF är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig och kan lämnas ut. Ett visst dröjsmål är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Om 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. Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett beslut ska vara motiverat och försett med en anvisning om hur beslutet kan överklagas.

En myndighet har även en upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. Den innebär att en myndighet ska lämna en uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten på begäran av en enskild, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL). En myndighets beslut att vägra lämna ut en uppgift får, till skillnad mot vad som gäller om en myndighet beslutar att inte lämna ut en allmän handling, enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 OSL inte överklagas.

Utöver de bestämmelser som anges ovan har en myndighet enligt bestämmelserna i 4 och 5 §§ FL en allmän serviceskyldighet gentemot enskilda. Serviceskyldigheten omfattar bl.a. att lämna upplysningar till den enskilde och att besvara frågor från enskilda så snart som möjligt.

Den 24 september 2012 begärde AA via sitt ombud att få ta del av samtliga journalanteckningar om barnen, information om var barnen går i förskola och information om på vilken BUP-mottagning barnen gått samt övriga handlingar och information som AA i egenskap av vårdnadshavare behövde och hade rätt att få ta del av. Ombudets begäran ledde till en e-postkonversation med handläggaren. Konversationen bifogades anmälan till JO.

Delar av konversationen har följande lydelse:

Den 25 september 2012, kl. 13.12 (från handläggaren)

Hej

Jag har ingen information om vilken förskola barnen går på eller om de har kontakt med BUP.

Den 25 september 2012, kl. 16.30 (från ombudet)

CC,

Du har i en vårdnadsutredning ingiven till Stockholms tingsrätt daterad den 17 november 2011 varit i kontakt med en förskola då måste du rimligtvis ha en uppgift

om namnet på förskolan eller eventuell barnomsorg.

Det står angivet på sidan 6 Luleå kommun, såsom referenter. Det borde rimligtvis framkomma i journalanteckningarna som vi har begärt in.

Den 25 september 2012, kl. 16.31 (från ombudet)

Ursäkta du har även BUP som referent i utredningen så du bör rimligen ha namn och nummer på denna person.

Den 25 september 2012, kl. 16.39 (från handläggaren)

Hej,

Ursäkta men jag svarade på nuläget. Jag vet inte var barnen har sin barnomsorg just nu. Barnen har heller mig veterligt inte själva haft BUP kontakt.

Den 25 september 2012, kl. 17.27 (från ombudet)

Var gick de på förskolan när du gjorde din utredning? Det måste väl finnas ett namn? Vad menar du med att barnen inte haft BUP-kontakt? Du har ju pratat med BUP i utredningen – vilken BUP är detta?

Har BB uppgivit om hon bytt förskola efter våren 2012 och var EE går i skola sedan hösten?

Har du skickat journalanteckningarna till byrån?

Den 26 september 2012, kl. 10.45 (från handläggaren)

Hej,

Journaler kommer skickas till dig under veckan.

I utredningen står det att BB har kontakt med BUP inte barnen.

Jag har uppfattat det så att barnen har bytt barnomsorg men jag vet inte var. Prova kontakta barn- och utbildningsförvaltningen.

Den 26 september 2012, kl. 11.38 (från ombudet)

Jag vill ha namn och nummer på den tidigare förskolan som du har namnet på och talat med i vart fall i fjol. Även BUP-mottagningen för BB om du har talat med vill vi ha namn och nummer till tack. När fick du en uppgift på att barnen bytt förskola?

Socialchefen i Luleå kommun fann i ett beslut den 27 september 2012 att delar av journalanteckningarna omfattades av sekretess och därför inte kunde lämnas ut.

Övriga journalanteckningar och begärda handlingar skickades till AA.

I anmälan har det framförts klagomål mot att socialförvaltningen har underlåtit att lämna ut vissa handlingar. Som exempel nämns den skrivelse som KK skickade in till förvaltningen. Vidare riktas klagomål mot att socialsekreteraren i ett e-brev den 7 november 2012 frågade efter syftet med en senare begäran om att få ut handlingar.

Jag har tidigare redogjort för de bestämmelser som reglerar förfarandet vid en utlämnandebegäran och regleringen i fråga om utlämnande av uppgifter.

Utredningen visar att förvaltningen har handlagt den första utlämnandeframställningen med den skyndsamhet som krävs enligt TF. Myndigheten har också meddelat ett formellt avslagsbeslut som har varit möjligt att överklaga. Det är en grundläggande princip att samtliga begärda handlingar ska lämnas ut om de inte omfattas av sekretess. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att förvaltningen felaktigt betraktade skrivelsen från KK som en minnesanteckning och att den av den anledningen inte lämnades ut. I övrigt ger utredningen inget stöd för att förvaltningen har låtit bli att lämna ut handlingar. Jag förutsätter dock att förvaltningen tar till sig mina synpunkter i den här delen så att det vid framtida utlämnandeframställningar inte råder någon oklarhet om vilken typ av handlingar som är allmänna och offentliga.

Jag övergår därefter till frågan om förvaltningens upplysningsskyldighet. Rent allmänt vill jag här framhålla att det ibland kan vara svårt att avgöra om en enskild har begärt att få ta del av en allmän handling eller en uppgift ur en allmän handling eller om den enskilde endast vill ha svar på en allmän fråga. Om det är oklart måste förvaltningen i vissa fall ta kontakt med den enskilde för att reda ut vad som har begärts.

Den begäran som är föremål för min granskning består av två delar, dels en begäran om att få ta del av handlingar, dels en begäran om att få information. Ombudet begärde att få information om barnens förskola och BUP-kontakt. Begäran ledde till den e-postkonversation som jag har redovisat ovan. Konversationen ger enligt min mening ett intryck av en ovilja hos handläggaren att besvara frågorna. Enligt vårdnadsutredningen var handläggaren tidigare i kontakt med personal på förskolan och en psykolog på BUP-mottagningen. Även om namnen inte har redovisats i utredningen måste utredaren ha gjort egna anteckningar om detta. Handläggaren borde därför ha haft möjlighet att besvara frågorna. En tjänsteman måste bemöta enskilda på ett professionellt sätt, och de skyldigheter som följer av en allmän tjänst ska naturligtvis efterlevas. Det bemötande som ombudet fick i det här avseendet är inte tillfredsställande.

Slutligen vill jag kommentera handläggarens fråga till ombudet i samband med den senare utlämnandeframställningen i november 2012. Jag har tagit del av ett e-postmeddelande den 7 november 2012 från handläggaren till ombudet där handläggaren skriver ”Det jag undrar över vilket ert syfte är med att få ut handlingarna?”. Nämnden har inte kommenterat detta i remissvaret. Jag vill återigen erinra om att en myndighet inte får efterforska en sökandes identitet eller av vilket skäl en handling begärs ut om uppgifterna inte behövs för att frågan om sekretess ska kunna prövas. I handläggarens meddelande anges inget som ens antyder att frågan ställdes av den anledningen. Det saknades därför laglig grund för frågan. Det är anmärkningsvärt att saken inte har berörts i nämndens remissvar.

Utfärdande av skrivelse på begäran av part

I anmälan framförs klagomål mot att den familjerättssekreterare som hade ansvaret för att utföra vårdnadsutredningen på begäran av BB:s ombud skrev ett ”intyg” den 3 december 2012. Ombudet lämnade in skrivelsen till Lycksele tingsrätt i det mål om vårdnad m.m. som inleddes där i oktober 2012. Anmälaren anför att uppgifterna i intyget är anmärkningsvärda mot bakgrund av att Socialnämnden i Nacka kommun beslutade att omhänderta barnen den 10 oktober 2012 på grund av bl.a. uppgifter från Luleå kommun.

Till anmälan har den aktuella skrivelsen fogats. Den innehåller bl.a. en beskrivning av utredarens kontakter med BB sedan 2009. Vidare antecknas följande:

BB har godtagit tingsrättens beslut om umgängesstöd och har skött inskolning av umgängesstödet med barnen. Då hon ansett att behov fanns att trygga upp kring barnen har hon också ordnat med umgängeslokaler. BB har förstätt tingsrättens

beslut om överflyttning av barnen till pappan och frågat hur den ska ske. Däremot har hon gjort klart att hon kommer överklaga till varje instans.

I Nacka kommuns upplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB till Lycksele tingsrätt daterade den 28 november 2012 redogörs för bl.a. följande under avsnittet Förekomst i socialregistret i Nacka kommun:

121010 beslutade ordföranden i Social- och äldrenämnden att barnen skulle omhändertas jml 6 § LVU då det fanns påtaglig risk för att deras hälsa och utveckling skulle skadas allvarligt. Bedömningen gjordes mot bakgrund av [---]
- uppgifter från socialtjänsten i Luleå som framförde att de var oroliga för hur barnen har det i sin mors vård och vad modern är kapabel att göra

Enligt remissvaret baserades uppgifterna i skrivelsen från handläggaren på den vårdnadsutredning som utfördes 2011 och på direkta frågor från BB:s ombud. Nämnden förnekar att ansvariga handläggare har gjort någon bedömning av BB:s föräldraförmåga i samband med kontakterna med socialtjänsten i Nacka kommun.

Jag har tidigare redogjort för bestämmelsen i FB som anger när en socialnämnd ska yttra sig till domstol i ett vårdnadsfall. Det är viktigt att socialnämnden iakttar stor försiktighet om uppgifter lämnas utöver den lagreglerade skyldigheten (se t.ex. JO 2013/14 s. 411, dnr 6120-2011). Den skrivelse som handläggaren upprättade i det här fallet föregicks inte av någon begäran från rättens sida, utan den skrevs på uppdrag av och skickades direkt till BB:s ombud. Det finns i och för sig inte något formellt hinder mot att socialtjänsten på begäran av en förälder lämnar skriftlig information om ett barn. En annan sak är att vilka uppgifter som får lämnas ut kan vara begränsat av den sekretess som gäller för uppgifterna inom socialtjänsten. Det är vidare viktigt att den som upprättar en skrivelse eller lämnar ett eventuellt utlåtande endast uttalar sig om omständigheter som han eller hon har tillräcklig kännedom om. En sådan skrivelse ska som regel endast innehålla en redovisning av faktiska förhållanden och inte några värderingar eller bedömningar.

I det här ärendet har familjerättssekreteraren varit ansvarig handläggare för två vårdnadsutredningar. Hon hade därmed omfattande kännedom om familjens förhållanden, vilket innebär att en part eller domstolen, om skrivelsen vidarebefordrades dit, skulle kunna fästa särskilt avseende vid hennes uppgifter och ställningstagande. Det kan därför ifrågasättas om handläggaren över huvud taget borde ha upprättat en skrivelse på begäran endast av den ena parten. Under alla förhållanden borde handläggaren ha varit ytterst försiktig med hur hon formulerade sig och vilka uppgifter som hon lämnade samt försäkrat sig om att skrivelsen inte kunde uppfattas som att hon gjorde någon egen bedömning av situationen. Enligt min uppfattning har handläggaren inte iakttagit en sådan försiktighet som krävs, och innehållet i skrivelsen kan uppfattas som att hon har uttalat sig till fördel för modern, vilket inte är ett godtagbart agerande från en tjänsteman.

När det gäller uppgifterna i upplysningarna enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB från Nacka kommun kan jag bara konstatera att den kommunen uppenbarligen har fått

uppfattningen att Luleå kommun har känt oro inför barnens situation hos modern och att det var ett av skälen till att barnen omhändertogs.

Frågan om saklighet och opartiskhet

I 1 kap. 9 § regeringsformen slås fast att företrädare för det allmänna ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Kravet på saklighet får bl.a. anses innebära att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013, s. 59).

Jag har tagit del av och gått igenom ett omfattande material i det här ärendet, och jag har funnit skäl att göra ett antal kritiska uttalanden som rör delar av handläggningen vid förvaltningen. Den ansvariga handläggaren har haft kontakt med BB och barnen sedan 2009, och hon har svarat för två vårdnadsutredningar som förvaltningen har genomfört.

När det gäller innehållet i vårdnadsutredningen har jag funnit att den orosanmälan som kom in till förvaltningen i slutet av utredningstiden, och som innehöll allvarliga uppgifter om hur barnen hölls inlåsta, borde ha redovisats. Jag har vidare anmärkt att beskrivningen i vårdnadsutredningen av hur barnomsorgen ordnades för barnen inte gav en rättvisande bild av hur barnomsorgen såg ut. I vårdnadsutredningen redovisades inte heller uppgifterna från umgängesstödet KK i sin helhet. Det han hade uppgett till förvaltningen om moderns agerande vid inskolningsträffarna och att han kände sig utnyttjad av henne har utelämnats. Jag har också funnit att handläggarens konversation med AA:s ombud ger intryck av en ovilja att besvara de frågor som ombudet ställde. Slutligen har jag funnit skäl att ifrågasätta handläggarens åtgärd att författa en skrivelse på begäran av BB:s ombud. Utlåtandet innehåller uppgifter som skulle kunna tolkas som att handläggaren har tagit ställning för modern.

De brister som jag har funnit i vårdnadsutredningen har främst bestått av att uppgifter som talade till moderns nackdel har utelämnats. Därutöver har faderns begäran om information hanterats oprofessionellt, och handläggaren har senare upprättat den ovannämnda skrivelsen på begäran av modern.

En myndighet och dess tjänstemän ska iaktta de krav på ett korrekt uppträdande och vänligt bemötande som följer med den offentliga tjänsten. Det är viktigt att den enskilde upplever att ärendet hanteras på ett objektiva och sakligt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller. Med hänsyn till de viktiga uppgifter som familjerätten har när det gäller ärenden som rör barn måste handläggarna vinnlägga sig om att föräldrarna inte får anledning att misstänka att myndigheten inte är objektiv. De

brister jag har påpekat visar vid en samlad bedömning att det funnits skäl att ifrågasätta handläggarens opartiskhet. Handläggaren har därmed enligt min mening inte uppfyllt kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. För detta ska handläggaren kritiseras.

Avslutningsvis vill jag erinra om att nämnden har det övergripande ansvaret för att verksamheten vid förvaltningen uppfyller de krav som ställs upp i 3 kap. 3 § SoL. Enligt den bestämmelsen ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. Verksamheten ska bedrivas av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Jag utgår därför från att nämnden vidtar de utbildnings- eller andra åtgärder för att kvalitetssäkra verksamheten som kan motiveras av mina uttalanden.

Ärendet avslutas.