



TYRESÖ KOMMUN
Myndigheten för Äldre & Funktionsnedsättning
2018 -08- 30

BESLUT

Datum

2018 -08- 24

INKOM

2018 -08- 29

TYRESÖ SOCIALFÖRVALTNING

Dnr

7119-17-2.1

Aktbilaga

32
TYRESÖ KOMMUN
Socialförvaltningen

2018 -08- 31

Dnr. 2017/SN 0172

KLAGOMÅL MOT TYRESÖ KOMMUN MED ANLEDNING AV HANDLÄGGNINGEN AV ETT ÄRENDE RÖRANDE UTLÄM- NANDE AV ALLMÄNNA HANDLINGAR M.M.

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern gör vissa kritiska uttalanden men vidtar i övrigt ingen åtgärd i ärendet inom ramen för sin tillsynsverksamhet.

Ärendet

Bakgrund

I ett e-postmeddelande till kommunen den 3 juli skrev Stefan Sulin "Hej, jag vill begära ut kopia av mejl biståndshandläggare från 20150410 – 201601030." Dagen därpå bekräftade en enhetschef inom kommunen per e-post till Stefan Sulin att de tagit emot hans begäran och uppgav bl.a. att de arbetade med att besvara den. I meddelandet fanns angivet, som det får förstås, ett ärendenummer.

Den 11 juli skrev Stefan Sulin i en ny e-post till kommunen "Hej, jag undrar om handlingar 2017KC25099 är klara i så fall vill jag en innehållsförteckning av alla mejl samt ett beslut om det finns mejl som kan inte läsas för att göra överklagan till kammarrätten."

Stefan Sulin informerades per e-post den 19 juli 2017 om att "begärd handling" skulle finnas tillgänglig i kommunens servicecenter från och med kl. 13.00 den 21 juli 2017.

I ett e-brev den 31 juli 2017 gjorde Stefan Sulin gällande att den förteckning han fått inte avsåg den tidsperiod som han hade uppgett i sin begäran utan att det rörde sig om en förteckning över e-post som biståndshandläggarna skickat den 17 juli 2017. Socialchefen informerade Stefan Sulin den 2 augusti 2017 om att förteckningen avsåg perioden den 10 april 2015 – 30 oktober 2016 och att datumet den 17 juli 2017 berodde på att sammanställningen gjordes denna dag. I ett efterföljande e-brev som socialchefen skickade samma dag angavs att begäran om utlämnande av handlingar var oklar och att fortsatta kontakter i ärendet skulle hanteras per telefon. Stefan Sulin uppmanades att boka tid för telefonsamtal.

I efterföljande skriftväxling vidhöll Stefan Sulin sin begäran och upprepade påståendet att förteckningen avsåg e-post som skickats den 17 juli 2017. Socialchefen upprepade å sin sida att begäran var oklar. Stefan Sulin ombads att kontakta honom per telefon i syfte att reda ut vilka handlingar som efterfrågades. Såvitt framgår av den utredning som getts in ärendet har några andra handlingar utöver den nämnda förteckningen inte lämnats ut.

Tyresö kommun har under 2017 styrt om den e-post Stefan Sulin sänt olika mottagare inom kommunen till en särskild e-postadress.

Anmälan

Stefan Sulin har i en skrivelse hit framfört klagomål mot Tyresö kommun med anledning av handläggningen av hans ansökan om utlämnande av allmänna handlingar. Stefan Sulin har anfört bl.a. följande. Kommunen har blockerat hans e-postadress genom att ha styrt om hans e-brev till olika mottagare inom kommunen till en särskild e-postadress. Socialchefen har diskriminerat honom på grund av hans utländska bakgrund. Kommunen har ännu inte lämnat ut handlingar till honom i enlighet med Kammarrättens i Stockholm dom den 12 september 2017 (mål nr 5203-17). Slutligen har Stefan Sulin gjort gällande att Tyresö kommun har behandlat bolaget Abc Hemtjänst och Omsorgsservice AB (numera A-jour omsorg AB) som tidigare haft ett avtal med kommunen avseende hemtjänst (enligt lagen [2008:962] om valfrihetssystem) i strid med likabehandlings- och proportionalitetsprincipen.

Utredningen

Tyresö kommun har yttrat sig med anledning av Stefan Sulins klagomål och anfört bl.a. följande.

I sin anmälan mot socialchefen [M.L.] menar Stefan Sulin att [M.L.] har nekat eller försvårat för honom att ta del av offentliga handlingar. Stefan Sulin har också utan någon grund anklagat [M.L.] för att vara främlingsfientlig.

Stefan Sulin har i egenskap av verksamhetschef för företaget Abc Hemtjänst och Omsorgsservice AB per e-post tillskrivit Tyresö kommun 2017-07-03 med en kortfattad begäran om att få ta del av e-post från biståndshandläggare under perioden 2015-04-10 till 2016-10-30.

En förteckning över den e-post som skickats under begärd period har lämnats ut till Stefan Sulin 2017-07-21. Utlämnandet av förteckningen har dröjt något eftersom begäran inkommit under semesterperiod. Stefan Sulin har dessutom under en längre tid inkommit med omfattande antal begäran om handlingar och svar på olika frågeställningar som också tagit tid och krävt resurser att hantera.

Stefan Sulin har 2017-07-31 återkommit per e-post och meddelat att förteckningen som lämnats ut inte avser den period han efterfrågat och menar att det som lämnats ut är en förteckning över e-postmeddelanden skickade 2017-07-17. Stefan Sulin har fått som svar att den förteckning som lämnats ut avser e-postmeddelanden skickade

under perioden 2015-04-10 till 2016-10-30 men att Stefan Sulin misstagit sig på det datum då förteckningen sammanställdes, vilket gjordes 2017-07-17.

Stefan Sulin har därefter inte hört av sig om vilka e-postmeddelanden han vill ta del av från förteckningen. Någon prövning av Stefan Sulins begäran om att få ta del av e-postmeddelandena har därför ännu inte gjorts. Stefan Sulin har dock återkommande vidmakthållit att listan över e-postmeddelanden inte avser perioden 2015-04-10 till 2016-10-30 utan datumet 2017-07-17. Då Stefan Sulins e-postmeddelanden ibland är oklara och svårtydda har Stefan Sulin uppmanats att istället söka kontakt muntligt per telefon för att få svar på sina frågor. Stefan Sulin har övergått till att per e-post förmedla olika slags anklagelser och nedlåtande påståenden mot socialchefen vilka inte har bemötts.

Företaget Abc Hemtjänst och Omsorgsservice AB som Stefan Sulin företräder har tidigare haft avtal med Tyresö kommun avseende insatserna hemtjänst, avlösarservice och ledsagarservice. Eftersom företaget inte uppfyllde avtalskraven hävdades avtalet. Abc Hemtjänst och Omsorgsservice AB har därefter stämt Tyresö kommun vid Nacka tingsrätt. *[Tingsrätten har i dom den 11 december 2017, mål nr T 1553-16, ogillat bolagets talan. Svea hovrätt har, med anledning av bolagets överklagande av tingsrättens dom, den 19 mars 2018 beviljat prövningstillstånd, mål nr 412-18, Justitiekanslerns anmärkning.]*

Stefan Sulin har under en lång tid begärt ut och fått ta del av ett stort antal handlingar från kommunen. Tyresö kommun har i kontakterna med Stefan Sulin agerat i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen. I vissa fall har Stefan Sulin delvis eller helt nekats ta del av handlingar då dessa sekretessprövats eller så har begärda handlingar inte funnits att tillgå. I de fall Tyresö kommun nekat Stefan Sulin att ta del av handlingar har avslagsbeslut delgivits Stefan Sulin. Stefan Sulin har i flera fall också överklagat dessa beslut till Kammarrätten.

[M.L.] har uteslutande kommunicerat med Stefan Sulin per e-post. Kommunikation med Stefan Sulin har skett helt i enlighet med kommunens riktlinjer för bemötande. Samtlig epostkommunikation har sparats för diarieföring. Samtliga handlingar som lämnas ut diarieförs.

Stefan Sulin har som framgår ovan i ett yttrande hit framhållit att kommunen blockerat hans e-postadress på så sätt att han inte kan nå någon inom kommunen.

Tyresö kommun har i ett nytt yttrande anført bl.a. följande.

Till kommunen har det under en längre tid inkommit ett stort antal skrivelser och förfrågningar samt framställningar om handlingsutlämnande angående ett specifikt ärende *[från Stefan Sulin, Justitiekanslerns anmärkning]*. Kommunen har ansett att situationen blivit ohållbar, eftersom hanteringen tog och tar mycket tid i anspråk. Detta påverkade kommunens möjligheter att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes som ett arbetsmiljöproblem. Kommunen har därför som en handläggningsåtgärd styrt om e-post rörande ärendet för besvarande och handläggning. JO har i ett liknande ärende funnit att denna åtgärd varit adekvat och inte funnit något att kritisera kommunen för när e-post styrs om på detta sätt (JO:s beslut 2014-07-10, ärendenummer 180-2014).

Stefan Sulin har kommenterat kommunens yttrande.

Justitiekanslern har från Justitieombudsmännen (JO) inhämtat uppgift att Stefan Sulin har framfört klagomål mot Tyresö kommun med anledning av

att kommunen inte har lämnat ut allmänna handlingar i enlighet med Kamrarrättens i Stockholms dom den 12 september 2017, mål nr 5203-17. JO har tagit upp till prövning Stefan Sulins klagomål (JO:s ärendenummer 5465-2017). Handläggningen i JO:s ärende pågår fortfarande.

Justitiekanslerns bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Denna skyldighet är inte ovillkorlig. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det föreligger betydande hinder.

Den som begär det har rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av en allmän handling. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Det finns inte någon möjlighet att låta bli att lämna ut kopior av allmänna handlingar med hänvisning till att det finns betydande hinder mot att lämna ut dem. Skyldigheten är ovillkorlig. (Se Bohlin, a.a. s. 143 och RÅ 1976 ref. 122.)

En grundläggande förutsättning för att en handling ska kunna lämnas ut är att den kan identifieras. Detta innebär att myndigheter i vissa fall kan avslå en begäran om de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt.

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vidare vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen (myndighetsprövning), om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Vägrar den anställde att lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning av begäran. Av information-

en ska framgå att det för överklagande krävs att sökanden först begär och erhåller ett skriftligt beslut från myndigheten.

Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7–8 §§ OSL överklagas hos kammarrätten. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med överklagandehänvisning.

Bedömningen i detta fall

Begäran om utlämnande av allmänna handlingar

Stefan Sulin begärde den 3 juli 2017 att få ut e-postmeddelanden från kommunens biståndshandläggare avseende tidsperioden den 10 april 2015 – 30 oktober 2016.

Framställningen är kortfattad men det ligger närmast till hands att hans begäran avsåg kopior av all e-post till och från biståndshandläggare under den angivna perioden. Om kommunen var osäker på innebörden av hans begäran borde man genast ha kontaktat Stefan Sulin och genom konkreta frågor försökt reda ut vad som efterfrågades och samtidigt informera honom om ev. kostnader, för att därefter påbörja en prövning om efterfrågad e-post var allmänna handlingar och i förekommande fall också göra en sekretessprövning. Det kan ibland vara praktiskt och lämpligt att en sådan kontakt tas per telefon men i myndighetens serviceskyldighet ligger att ansvaret för att nå klarhet i detta fall låg hos kommunen. Att som nu skedde enbart uppmana Stefan Sulin att boka tid för en kontakt med kommunen per telefon kan inte anses tillräckligt.

Stefan Sulin återkom den 11 juli till kommunen per e-post och efterfrågade om handlingarna var klara. Han begärde då också en innehållsförteckning beträffande alla mejl samt, som det måste förstås, ett beslut om mejlen inte kunde lämnas ut. Kommunen lämnade inte ut några e-postmeddelanden och inte heller något beslut som kunde överklagas utan enbart en förteckning över e-postmeddelandena som lämnades ut den 21 juli 2017.

När kommunen yttrade sig i ärendet här den 3 oktober 2017 hade någon prövning av Stefan Sulins begäran om att få ta del av själva e-postmeddelandena ännu inte skett. Detta på grund av att han enligt kommunen inte hört av sig om vilka e-postmeddelanden från förteckningen han ville ta del av. Att kommunen lagt över ansvaret på detta sätt är inte godtagbart. Om kommunen inte ansåg sig kunna lämna ut några meddelanden på grund av osäkerhet om vad begäran avsåg borde man, så snart det stod klart att Stefan Sulin inte preciserade sin begäran, ha lämnat besked till honom om detta i form av ett beslut som kunde överklagas.

Stefan Sulins framställan avsåg e-postmeddelanden under en period av ca ett och ett halvt år. Om det är en riktig tolkning att önskemålet var att ta del

av all e-postkorrespondens av kommunens samtliga biståndshandläggare handlade det därmed om ett mycket stort antal handlingar.

Tyresö kommun har i sitt yttrande framhållit att Stefan Sulin under en lång tid begärt ut och fått ta del av ett stort antal handlingar från kommunen samt att kommunen handlagt dessa i enlighet med det gällande regelverket. Kommunen har också uppgett att Stefan Sulin gjort omfattande framställningar och förfrågningar som också tagit tid och resurser att hantera.

Att en person återkommande begär att få ta del allmänna handlingar eller få kopior av sådana handlingar eller begär att få ta del av en större mängd handlingar är inte något som kan läggas till grund för att hantera nya framställningar på annat sätt eller i en annan ordning än vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Däremot kan återkommande och omfattande framställningar liksom oklara framställningar leda till att ett visst dröjsmål med handläggningen kan godtas, se här också JO:s beslut den 10 juli 2014 (dnr 180-2014) angående omfattande och återkommande beställningar hos Kalmar kommun.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommunen inte har handlagt Stefan Sulins framställningar helt i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen respektive OSL.

Kommunens hantering av Stefan Sulins e-postmeddelanden

Av Tyresö kommuns yttrande framgår att Stefan Sulin under en längre tid skickat ett stort antal skrivelser och förfrågningar till kommunen. Dessa skrivelser tog i anspråk mycket tid och resurser att hantera och besvara. Situationen påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes även som ett arbetsmiljöproblem. Kommunen beslutade därför att styra om Stefan Sulins e-post till olika mottagare inom kommunen till en särskild e-postadress för att uppnå en effektiv och samordnad handläggning av Stefan Sulins skrivelser. Någon blockering av Stefan Sulins e-post till kommunen har alltså inte skett.

JO har inte funnit skäl att kritisera en kommun för att kommunen hade styrt om e-postmeddelanden från en person, som återkom med ett stort antal förfrågningar m.m., till en och samma person hos kommunen (se det ovan nämnda beslutet den 10 juli 2014, dnr 180-2014). Jag har inte någon annan uppfattning om rättsläget. Vad Stefan Sulin har anfört i denna del föranleder därför inte mig att vidta någon ytterligare åtgärd i denna del.

Övrigt

Vad gäller Stefan Sulins klagomål att kommunen ännu inte har lämnat ut handlingar i enlighet med Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 5203-17 har ett identiskt klagomål framställts av Stefan Sulin till riksdagens ombudsmän (JO:s ärendenummer 5465-2017) som har tagit upp klagomålet till

prövning. Justitiekanslern och JO har i fråga om tillsynen över den offentliga förvaltningen väsentligen samma uppgifter och befogenheter. Justitiekanslern avstår därför regelmässigt från att ta upp sådana frågor som har underställts JO för prövning. Justitiekanslern vidtar därmed inte någon åtgärd när det gäller denna del av Stefan Sulins klagomål.

Vad slutligen gäller Stefan Sulins klagomål över hur kommunen har behandlat hans bolag framgår av 3 § 5 förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket att verket utövar tillsyn enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Justitiekanslerns tillsyn över den offentliga förvaltningen är av extraordinär natur. Justitiekanslern ska alltså inte ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Med hänsyn till Konkurrensverkets särskilda uppdrag vidtar Justitiekanslern inte heller någon åtgärd när det gäller denna del av Stefan Sulins klagomål.

Vad Stefan Sulin i övrigt har anfört i sina skrivelser hit föranleder inte heller någon åtgärd från Justitiekanslern.

Ärendet har föredragits av Nedim Salcic.


Anna Skarhed

Exp. till

Anmälaren

Tyresö kommun
(dnr 2017/SN 0172)