

Kritik mot Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun för att man med stöd av ett generellt utformat medgivande till utredningskontakter i ett ärende om försörjningsstöd har begärt in vissa handlingar

Anmälan

Stephan G., diakon i Oscars församling i Stockholm, klagade på en biträdande enhetschef vid Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Han uppgav bl.a. följande:

En församlingsbo, S.G., ansökte om försörjningsstöd vid Östermalms stadsdelsförvaltning. På anmodan av förvaltningen lämnade S.G. den 15 juni 2016 in en skriftlig fullmakt för att förvaltningen skulle kunna kontrollera om han hade ett konto i en viss bank. Med stöd av fullmakten vände sig en biträdande enhetschef vid försörjningsstödsenheten dagen efter även till Oscars församling och begärde "kopior på samtliga beviljade fondmedel" för S.G. och hans före detta fru.

S.G. var inte nöjd med hur fullmakten var formulerad och bad därför den 20 juni 2016 att få tillbaka den så att han skulle kunna förstöra den. En biträdande enhetschef vid förvaltningen gav honom då beskedet att han inte kunde få tillbaka originalet av fullmakten.

Den biträdande enhetschefen hade inte rätt att med stöd av den fullmakt som S.G. hade gett in till förvaltningen begära att få ta del av uppgifter som gällde S.G:s före detta fru.

Till anmälan bifogades en kopia av den handling som S.G. lämnade in till förvaltningen den 15 juni 2016, förvaltningens begäran till Oscars församling samt en mejlkonversation den 20 juni 2016 mellan S.G. och förvaltningen.

Utredning m.m.

JO begärde in vissa handlingar från Östermalms stadsdelsförvaltning.

Sedan begärde JO att Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över det som hade framförts i Stephan G:s anmälan. Nämnden (sociala delegationen) gav in ett yttrande som var undertecknat av avdelningschefen Jan Rönnberg och biträdande enhetschefen Irene Lundberg. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Handläggning av ärendet

Begäran om fullmakt är ställd till S.G. då det framkommit att han erhållit fondmedel från Oscars församling för boendekostnader som socialtjänsten avslagit då S.G. ej medverkat till utredningens slutförande samt uppbär bankkonto som ej tidigare redovisats för försörjningsstödsenheten. S.G. har haft inkomster utöver norm.

S.G. begärde att få tillbaka inlämnad fullmakt. Han fick besked av förvaltningen att fullmakten i original inte kan återlämnas då den är en till förvaltningen inkommen handling. S.G. fick en kopia på fullmakten. S.G. återtog sin fullmakt i sin helhet, vilket dokumenterades.

Handlingar som inkommer till förvaltningen och har avgörande betydelse för ett ärendes ställningstagande ska dokumenteras och sparas i akten. Av fullmakten framkom inget som hindrade kontakt med Oscars församling.

Försörjningsstödsenheten erhåller fullmakt från S.G. Han har samtidigt ett annat ärende som överklagats och i samband med denna överklagan framgår att S.G. har erhållit fondmedel till konto som ej redovisats till förvaltningen. Förvaltningen begär då ut information kring fondutbetalningen från Oscars församling. S.G. har detta konto tillsammans med sin fru. Det framgår att uttag har gjorts utomlands. S.G. har ansökt om försörjningsstöd under perioden som han ansökt om skilsmässa och då räknades hans norm som "makar var för sig". För att kunna handlägga S.G:s ärende på ett korrekt sätt har därför behovet att begära uppgifter även för frun, sedermera före detta frun, tagits i beaktande med hänvisning till makars gemensamma försörjningsskyldighet enligt 6 kap. äktenskapsbalken.

Efter dom om äktenskapsskillnad har S.G. och före detta frun ändå fortlöpt med gemensamt konto. En anmälan enligt FUT, felaktig utbetalning, har gjorts av försörjningsstödsenheten avseende gemensamt konto samt fonder som ej redovisats.

Diakon Stephan G. framför att förvaltningen "försöker dupera och överträda sina befogenheter när man begär in uppgifter som man inte har rätt att begära in". Det framförs även att det är en "klar risk att socialförvaltningen försöker sig på det här tricket även på fler ställen där personuppgifter finns registrerade".

Förvaltningen anser att det inte begärs in mer handlingar än vad som bedöms vara nödvändigt. I utredningsarbetet ingår en ekonomisk utredning och utredning kring livssituationen. Den enskilde har själv ett eget ansvar för sitt liv och att medverka till att utnyttja och redovisa alla möjligheter som finns för att nå en egen försörjning innan rätten till försörjningsstöd inträder. Kraven på den biståndssökande anpassas efter dennes individuella förmåga och förutsättningar.

Till remissvaret bifogades bl.a. mejlkonversationer den 20 juni 2016 mellan förvaltningen och Stephan G. respektive S.G.

Stephan G. kommenterade remissvaret och bifogade ytterligare handlingar. Han kom även in med nya klagomål mot förvaltningen.

JO begärde in ytterligare handlingar från Östermalms stadsdelsförvaltning.

Rättslig reglering m.m.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende (4 kap. 3 § SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av det som har kommit till nämndens kännedom genom en ansökan eller på något annat sätt och som kan leda till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). När nämnden gör sin utredning om rätten till försörjningsstöd ska den iaktta den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL, där det anges att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Bistånd är en frivillig insats och en utredning om rätten till försörjningsstöd förutsätter i princip att den sökande medverkar och att utredningen genomförs i samråd med den enskilde. Uppgifter från utomstående, en enskild eller en myndighet, bör primärt inte hämtas in om inte sökanden samtycker till det (prop. 1979/80:1 del A s. 400 och 562). Den enskilde kan genom sitt medgivande efterge den sekretess som kan gälla hos andra organ för uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden (10 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Det finns även lagregler som gör det möjligt att göra vissa kontroller utan den enskildes samtycke. JO har tidigare uttalat att i de fall där samtycke inte krävs bör socialtjänsten ändå informera om att socialtjänsten avser eller kan komma att hämta in eller kontrollera uppgifter och om varifrån man i sådant fall kommer att söka eller hämta information (se t.ex. JO 2015/16 s. 403, dnr 2611-2013).

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar ska meddelas i lag (2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen). Det är huvudsakligen arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) som styr myndigheters möjlighet att gallra allmänna handlingar. Vid sidan av gallring och överlämnande till en arkivmyndighet får kommunala myndigheter endast avhända sig allmänna handlingar om det finns stöd i lag eller särskilt beslut av kommunfullmäktige (15 § första stycket arkivlagen).

Bestämmelser om fullmakt finns i 2 kap. lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, AvtL. Av bestämmelserna i 2 kap. AvtL framgår att en fullmakt är en förklaring från fullmaktsgivaren att någon annan (den fullmäktige) har rätt att handla på fullmaktsgivarens vägnar. En fullmakt, vilken innefattas i en sådan skriftlig handling som utges till fullmäktigen för att innehas av honom och företes för tredje man, återkallas genom att fullmaktsgivaren återtar eller låter förstöra handlingen. Fullmäktigen är skyldig att på begäran av fullmaktsgivaren återställa fullmaktshandlingen (2 kap. 16 § AvtL).

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande:

Den 15 juni 2016 gav S.G. in en handling till socialtjänsten där det stod att han gav fullmakt till en namngiven biträdande enhetschef vid förvaltningen att kontakta och begära uppgifter i hans namn. Dagen efter vände sig den biträdande enhetschefen med stöd av handlingen till bl.a. Oscars församling och begärde ”kopior på samtliga beviljade fondmedel” för S.G. och hans före detta fru.

Den 20 juni 2016 bad S.G. att få tillbaka handlingen från socialtjänsten. Han fick då beskedet att den inlämnade handlingen var en allmän handling som inte kunde lämnas ut i original. I ett mejl till S.G. samma dag informerade den biträdande enhetschefen honom om att det hade dokumenterats att han hade återtagit fullmakten och att det innebar att den inte längre gällde.

Som har redovisats ovan krävs det stöd i lag eller särskilt beslut av kommunfullmäktige för att socialtjänsten, vid sidan av gallring och överlämnande till en arkivmyndighet, ska få avhända sig allmänna handlingar. I AvtL avhandlas fullmakter på förmögenhetsrättens område. Fullmactsreglerna i AvtL anses i praktiken visserligen tillämpliga analogt även på andra rättsområden (se Adlercreutz, Avtalsrätt I, 14 uppl, 2016, s. 32). De är dock inte direkt tillämpliga inom den offentliga rätten. Dessutom innebär en handling av det nu aktuella slaget i huvudsak att en sökande samtycker till att uppgifter om honom eller henne hämtas in från vissa organ. Det är alltså här inte fråga om en fullmakt, utan en handling i vilken S.G. efterger sin sekretess (10 kap. 1 § OSL). Enligt min mening hade därför socialtjänsten inte kunnat återlämna originalhandlingens med stöd av AvtL.

Såvitt har kommit fram har det inte heller funnits något annat stöd för förvaltningen att ge tillbaka originalhandlingens till S.G. Förvaltningen dokumenterade att medgivandet hade återkallats, informerade S.G. om att det inte längre gällde och använde sig sedan inte av handlingen. Jag anser mig därmed inte ha grund för att kritisera förvaltningen för handläggningen av S.G:s återkallelse av medgivandet. En annan sak är att det i sådana situationer kan vara lämpligt att på originalhandlingens anteckna att medgivandet återkallats och skicka en kopia av den påtecknade handlingen till den enskilde.

När det gäller förvaltningens inhämtande av uppgifter med stöd av medgivandet har S.G. uppgett att avsikten var att handlingen endast skulle användas för att kontrollera om han hade ett konto i en viss bank. Nämnden har i sitt yttrande anförat att socialtjänsten inte har begärt in mer handlingar än nödvändigt och att det av medgivandet inte framkom något som hindrade en kontakt med Oscars församling. När det gäller de kopior som har begärts avseende S.G:s före detta fru uppfattar jag remissvaret som att dessa handlingar efterfrågades med anledning av ett annat pågående ärende, som rörde felaktig utbetalning.

Frågan om vilka utredningskontakter som socialnämnden behöver ta och hur uppgifterna ska hämtas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och sökanden. Ett annat handläggssätt får anses strida mot grunderna för SoL och de principer som gäller för socialtjänstens verksamhet. De överenskomna kontakterna bör dokumenteras på lämpligt sätt. Vidare framstår det som olämpligt att låta den enskilde underteckna en handling som ger handläggaren rätt att efter egen bedömning fritt ta ett antal utredningskontakter (jämför JO 1997/98 s. 328, dnr 3430-1996). När det gäller utformningen av ett medgivande till utredningskontakter bör det anges vilka uppgifter som får hämtas in och vilka organ som socialtjänsten får hämta in uppgifter från (se protokollet från JO:s inspektion av bl.a. Service- och arbetsmarknadsnämnden i Örebro kommun den 12–15 april 1999, dnr 1398-1999 m.fl.).

Jag konstaterar att medgivandet till utredningskontakter, som det var utformat, inte innefattade någon begränsning när det gällde vilka uppgifter som fick hämtas in, vilka organ som socialtjänsten kunde hämta in uppgifter från, eller ens vilket ärende hos socialtjänsten som medgivandet avsåg. Av journalanteckningarna framgår inte heller med tydlighet vilka utredningskontakter som myndigheten har ansett sig behöva ta med stöd av handlingen och vilka eventuella diskussioner som har förts med S.G. i frågan.

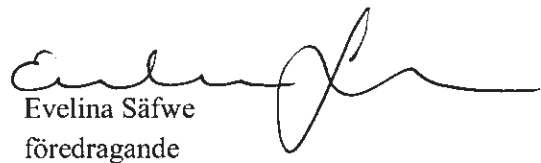
Östermalms stadsdelsförvaltning förtjänar kritik för att ha använt sig av ett så generellt utformat medgivande till utredningskontakter utan närmare dokumentation om hur S.G. och handläggaren i ärendet hade kommit överens om att det skulle användas.

Avslutningsvis konstaterar jag att det naturligtvis är olämpligt att med stöd av ett medgivande till utredningskontakter begära ut handlingar som inte täcks av medgivandet. Det ankommer emellertid också på den för vilken medgivandet uppvisas att bedöma i vilken utsträckning sekretessen har eftergetts innan begärda handlingar lämnas ut.

Det som Stephan G. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.


Cecilia Nordenfelt


Evelina Säfwe
föredragande

Sändlista

Stephan G.

Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun