

Kritik mot Servicenämnden i Stockholms stad för handläggningen av en begäran om att få del av allmänna handlingar

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 mars 2022 klagade M.S. på serviceförvaltningen i Stockholms stad för hur förvaltningen hanterat hans begäran om att få del av allmänna handlingar. M.S., som tidigare var anställd vid utbildningsförvaltningen i staden, invände mot att han inte fick del av begärda handlingar, att serviceförvaltningen hänvisat honom till en annan myndighet i stället för att själv pröva utlämnandet och att han trots påminnelser inte fick ett beslut om avslag av myndigheten som han kunde överklaga. M.S. bifogade en mejlkonversation som han haft med serviceförvaltningen.

Utredning

Av den mejlkonversation som M.S. haft med staden framgår sammanfattningsvis följande.

M.S. begärde i ett mejl till serviceförvaltningen att få del av kopior av sina lönespecifikationer från 2021. Vid ett eventuellt nekande ville han ha ett skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning. En löneadministratör vid serviceförvaltningen uppgav att förvaltningen inte hade möjlighet att lämna ut specifikationerna och hänvisade M.S. att i stället kontakta utbildningsförvaltningen, eftersom den förvaltningen ägde uppgifterna.

M.S. svarade att han förväntade sig att serviceförvaltningen skulle pröva utlämnandet och lämna ut de handlingar som inte omfattades av sekretess, eftersom han ställt begäran dit och serviceförvaltningen hade tillgång till uppgifterna i lönesystemet. Han upprepade sin begäran om ett skriftligt avslagsbeslut med överklagandehänvisning för det fall serviceförvaltningen inte lämnade ut handlingarna.

Efter viss ytterligare mejlväxling uppgav en enhetschef vid serviceförvaltningen att M.S. begäran inte hamnat rätt. Enhetschefen bekräftade att serviceförvaltningen kunde se vissa uppgifter i lönesystemet men uppgav att

förvaltningen inte var ägare till uppgifterna. Man avsåg därför inte att pröva utlämnandet. M.S. hänvisades till att kontakta den förvaltning som han varit anställd hos.

Servicekommittén i Stockholms stad yttrade sig till JO den 30 maj 2022 och bifogade ett yttrande från serviceförvaltningen.

Kommittén uppgav följande om sina rutiner.

Servicekommittén svarar bl.a. för kommunövergripande löneadministration. De tjänster serviceförvaltningen utför på uppdrag av övriga nämnder regleras i ett serviceavtal med respektive nämnd. Enligt serviceavtalet är det respektive nämnd som är ansvarig för utlämnande av handlingar eller uppgifter som nämnden tillhandahållit till serviceförvaltningen. Förfrågningar om löneuppgifter och handlingar som rör en anställd eller tidigare anställd i staden överlämnas till den förvaltning som den vars uppgifter det rör är eller har varit anställd hos för prövning av om handlingen kan lämnas ut. Antingen vidarebefordrar serviceförvaltningen begäran eller så hänvisas sökanden att själv vända sig till berörd förvaltning med sin begäran. Serviceförvaltningens medarbetare är informerade om sin skyldighet att ta emot en begäran om utlämnande och att säkerställa att begäran förmedlas till den tjänsteperson som är bäst lämpad att hantera den.

Kommittén redovisade sammanfattningsvis följande bedömning.

Serviceförvaltningen är anlitad av utbildningsförvaltningen för att hantera löneuppgifter för anställda där. Utbildningsförvaltningen förser serviceförvaltningen med uppgifterna och ansvarar för att de är korrekta. Serviceförvaltningen har inte någon fristående ställning i förhållande till utbildningsförvaltningen och handlingarna är inte att anse som inkomna eller upprättade inom serviceförvaltningen och är därför inte allmänna handlingar hos denna.

M.S. begäran avsåg lönebesked för inkomståret 2021. Det lönesystem som serviceförvaltningen har tillgång till omfattar inte alla de uppgifter som de lönebesked som den anställde har tillgång till under anställningstiden. Serviceförvaltningen borde emellertid, med hänsyn till myndighetens serviceskyldighet enligt förvaltningslagen, ha förklarat detta för M.S. och informerat honom om vilken information som fanns hos serviceförvaltningen samt begärt ett förtydligande av M.S. om vad han efterfrågade.

Oavsett serviceförvaltningens uppfattning om att de begärda handlingarna inte är allmänna hos serviceförvaltningen borde ett beslut härom ha meddelats. I detta avseende har serviceförvaltningen begått ett fel. Serviceförvaltningen kommer, i samråd med stadsledningskontoret, att se över sina rutiner och vidta åtgärder så att rutinerna i fortsättningen efterlevs.

M.S. kommenterade nämndens yttrande.

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar

Var och en har rätt att ta del av en allmän handling, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (handlingsoffentlighet, se 2 kap. 1–2 §§ tryckfrihetsförordningen, TF).

Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (se 2 kap. 3 § TF). En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (se 2 kap. 4 § TF).

En upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (se 2 kap. 6 § första stycket TF). En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och inte annat följer av 7 § (se 2 kap. 6 § andra stycket TF).

En handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 3 § gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 6 §. (Se 2 kap. 9 § första stycket TF.)

Prövningen av en begäran om att ta del av en allmän handling

Av 2 kap. 17 § TF och 6 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) framgår att en begäran om att få ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen och att, såvitt nu är av intresse, begäran prövas av den myndigheten.

Till myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening hänförs dels regeringen och domstolarna, vilka är statliga organ, dels förvaltningsmyndigheterna, som kan vara antingen statliga eller kommunala. Med kommunala förvaltningsmyndigheter förstås kommunernas styrelser och övriga nämnder (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9:e upplagan, s. 52).

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. Om den anställda vägrar att lämna ut handlingen, eller del av den, ska den som begärt att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (Se 6 kap. 3 § OSL.) Den enskilde har rätt att få ett formellt beslut oavsett vilken grunden varit för att inte tillmötesgå begäran.

Rätten till ett överklagbart beslut gäller alltså även om myndigheten anser att den inte förvarar den handling som begärs ut.

Om myndigheten helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan beslutet överklagas till kammarrätt (se 2 kap. 19 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Bedömning

M.S. skickade en begäran om handlingsutlämnande till serviceförvaltningen, som tillhör stadens servicenämnd, och uppgav att han ville att förvaltningen skulle pröva begäran. Begäran avsåg hans lönespecifikationer för inkomståret 2021.

Serviceförvaltningen informerade M.S. om att man inte ägde informationen och därför inte avsåg att pröva begäran. M.S. hänvisades till att i stället begära ut handlingarna hos den förvaltning som äger informationen, vilket i detta fall var utbildningsförvaltningen där M.S. tidigare varit anställd. Serviceförvaltningen bifogade en mejladress till utbildningsförvaltningens registrator.

Det framgår av servicenämndens remissvar att hanteringen var i linje med det serviceavtal som gäller inom staden. Nämnden har vidare uppgett att lönespecifikationerna inte ansågs vara allmänna handlingar hos serviceförvaltningen eftersom den förvaltningen inte har någon fristående ställning i förhållande till utbildningsförvaltningen.

Av utredningen framgår att M.S. redan när han gjorde sin begäran till serviceförvaltningen förde fram att han, vid ett nekande svar, ville ha ett skriftligt beslut med överklagandehänvisning. Han ville att begäran skulle prövas av serviceförvaltningen och höll fast vid det även sedan han hänvisats till utbildningsförvaltningen.

Mot den angivna bakgrunden hade servicenämnden en skyldighet att pröva M.S. begäran. Det är inte acceptabelt att vägra ta ställning till en begäran om allmän handling, även om myndigheten anser att begäran borde ha ställts till någon annan.

Servicenämnden borde därför, så snart det stod klart att serviceförvaltningen inte avsåg att gå M.S. till mötes, skyndsamt ha prövat begäran och antingen lämnat ut handlingarna eller meddelat ett skriftligt beslut om avslag och lämnat en anvisning för överklagande. Det var alltså fel att enbart hänvisa M.S. att själv vända sig till utbildningsförvaltningen för att göra sin begäran där.

Servicenämnden i Stockholms stad kritiserar för den bristfälliga hanteringen av M.S. begäran om handlingsutlämnande.

Det som förekommit i ärendet ger mig anledning att dessutom säga följande.

Servicenämnden har uppgett att serviceförvaltningen inte har någon fristående ställning i förhållande till utbildningsförvaltningen.

Som redovisats ovan utgör stadens nämnder självständiga myndigheter i förhållande till varandra vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Av uppgifter som JO har hämtat in från stadens webbplats framgår att förvaltningarna tillhör olika nämnder inom staden; serviceförvaltningen tillhör servicekommittén och utbildningsförvaltningen hör till utbildningskommittén.

Det framgår av utredningen att lönespecifikationerna förvarades hos utbildningsförvaltningen. Jag utgår från att de var allmänna handlingar där. Av utredningen framgår också att serviceförvaltningen kunde se vissa uppgifter i lönesystemet. Detta väcker frågan om serviceförvaltningen haft s.k. direktåtkomst och konsekvenserna av det vid en prövning av M.S. begäran.

Direktåtkomst anses föreligga när en mottagande myndighet har getts en teknisk tillgång till upptagningar hos annan myndighet så att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas, varmed de anses expedierade från den utlämnande myndigheten. Därmed får de också anses förvarade hos och, som huvudregel, inkomna till den mottagande myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 9 § TF. (Se bl.a. prop. 2002/03:135 s. 90, HFD 2011 ref. 52 och 2015 ref. 61 samt SOU 2015:39 s. 121 f. och 389 f.).


Det förhållandet att serviceförvaltningen kunde se (läsa) uppgifter i lönesystemet hos utbildningsförvaltningen kan ha medfört att de lönespecifikationer som M.S. begärde ut ska anses ha kommit in till och varit förvarade också hos serviceförvaltningen. Frågan om huruvida M.S. begäran rörde handlingar som ska anses vara allmänna hos serviceförvaltningen är emellertid en fråga som efter ett överklagande skulle ha prövats av domstol. Jag gör därför inga ytterligare uttalanden i den saken.

Jag förutsätter att Stockholms stad ser över sina rutiner och serviceavtal så att det säkerställs att de lever upp till kraven i tryckfrihetsförordningen och andra relevanta regelverk. De brister som uppmärksammats vid min utredning bör givetvis beaktas inom ramen för det arbetet. Det måste också säkerställas att stadens personal har tillräckliga kunskaper om vad som gäller vid en begäran om att få ta del av en allmän handling.

Ärendet avslutas.



Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av byråchefen Maria Wagermark. 

Sändlista

M.S.

Servicenämnden i Stockholms stad (dnr SF 2022/283)