Anmälan av beslut från JO: Kritik mot Stockholms läns sjukvårdsområde för hanteringen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

Anmälan överlämnas till sjukvårdsstyrelsen för kännedom.

SLSO 18-67

JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

BESLUT

Datum
2019-02-20

Dnr
8305-2017
8476-2017

Sid
1 (5)

Stf justitieombudsmannen
Lilian Wiklund

Stockholms läns landsting
Stockholms läns sjukvårdsområde
Diarieenheten
2019-02-21

Kritik mot Stockholms läns sjukvårdsområde, Stockholms läns landsting, för hanteringen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 8 december 2017 (dnr 8305-2017) framförde S.Y. klagomål mot Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), Stockholms läns landsting, och enhetschefen Gunnar Löfdahl där. Hon anförde följande: Den 7 december 2017 begärde hon per mejl ut en lönelista för psykologer anställda på Aspergercenter. Dagen efter fick hon besked av Gunnar Löfdahl att hon kan få ta del av en förteckning på samtliga anställdas löner alternativt få en kopia på den mot en avgift om 732 kr. Hon anser att detta bryter mot lagen och att ärendet inte har handlagts skyndsamt.

I en anmälan som kom in till JO den 14 december 2017 (dnr 8476-2017) framförde H.S. klagomål mot Stockholms läns sjukvårdsområde samt enhetschefen Gunnar Löfdahl och lönekonsulten Monika Mirow där. H.S. anförde följande:

Den 8 december 2017 begärde hon att få ut lönelistor på alla psykologer inom Psykiatri Nordväst. Den 11 december 2018 fick hon besked från Monika Mirow att hon kunde få ta del av en förteckning på samtliga anställdas löner alternativt få en kopia på den mot en avgift om 732 kr. Hon ifrågasatte hanteringen och upprepade sin begäran men fick samma svar. Samma dag skrev hon ett nytt mejl och uppgav att hon kunde tänka sig att få uppgifterna via post avgiftsfritt. Den 14 december 2017 fick hon svar från Gunnar Löfdahl som bekräftade Monika Mirows besked om hur hon kunde få del av uppgifterna. Hon har i efterhand fått reda på att andra personer fått ut listor per post eller mejl avgiftsfritt efter kontakt med landstingets jurist. Hon anser att Gunnar Löfdahl och Monika Mirow bryter mot reglerna om utlämnande av allmänna handlingar. Rutinen för utlämnande tycks även anpassas beroende på vem som begär ut informationen. Hon vet sedan tidigare att hennes efterfrågade uppgifter uppgår till två A4-sidor.

Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm
Besök: Västra Trädgårdsgatan 4 A

E-post: justitieombudsmannen@jo.se
Telefon: 08-786 40 00
Texttelefon: 020-600 600
Fax: 08-21 65 58

www.jo.se

Utredning

De båda anmälningarna remitterades till styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde för yttrande. I sitt remissvar anförde styrelsen bl.a. följande (*bilagorna har här utelämnats; JO:s anm.*):

> **Anmälan från S.Y. (JO 8305-2017)**
>
> [---] Den 8 december ges S.Y efter ytterligare mailväxling besked om att begärd sammanställning skickas per post samma dag. [---]
>
> ---
>
> **SLSO:s rutiner för utlämnande av handlingar m.m.**
>
> I SLSO:s riktlinje "Utlämnande av journal eller annan allmän handling" (se bilaga C) anges följande. *Allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället, utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Den som önskar ta del av allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få kopia, avskrift eller utskrift av handlingen. Begäran ska behandlas skyndsamt.* Beträffande avgift för allmän handling finns särskilda rutiner. Vidare finns en blankett framtagen med information om rätten att få ett beslut som kan överklagas, riktad till den som får sin begäran att få ta del av handling helt eller delvis avslagen.
>
> De begärda uppgifterna, selekterade utifrån vissa angivna kriterier, måste hos SLSO hämtas ur två olika system som sedan manuellt måste sammanställas till en ny handling. Tidsåtgången för att sammanställa löneuppgifter uppskattas till c:a 1–3 minuter per person, se bilaga A punkt 3. Vid begäran om ett större antal personers löneuppgifter krävs således en betydande arbetsinsats. I sammanhanget kan nämnas att det till myndigheten per mail och brev inkommer ca 4–5 begäran om att utfå löneuppgifter per vecka samt dagligen per telefon.
>
> **SLSO:s bedömning av handläggningen**
>
> Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen framgår att envar har rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § tredje stycket samma lag framgår bland annat att "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" (*numera 2 kap. 6 § andra stycket; JO:s anm.*). Enligt praxis brukar det inte anses utgöra rutinmässiga åtgärder om det krävs mellan fyra till sex timmar för myndigheten att sammanställa uppgifter och producera en allmän handling (se HFD 2015 ref 25).
>
> SLSO kan konstatera att S.Y:s begäran uppfylldes, förvisso efter viss mailväxling, då sammanställningen avsåg ett mindre antal personer och därmed kunde tas fram med rutinmässiga åtgärder. Vad gäller hennes påstående att myndigheten inte handlagt hennes begäran skyndsamt, anser SLSO att det av den utredning som finns tillgänglig framgår att begäran inkom den 7 december 2017 och att hon fick de begärda uppgifterna dagen efter. SLSO bedömer därmed att skyndsamhetskravet torde vara uppfyllt.
>
> SLSO konstaterar vidare att H.S. begäran, att utfå selekterade uppgifter har, åtminstone till viss del, avslagits, då hon hänvisats till att ta del av en förteckning av samtliga anställdas löneuppgifter. Därmed skulle myndigheten ha lämnat henne information om rätten att begära myndighetens prövning i enlighet med 6 kap. 3 § 3 st. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av SLSO:s ovan nämnda riktlinje framgår att denna information ska lämnas vid avslag, vilket inte har gjorts i detta fall.
>
> I detta sammanhang kan konstateras att ovan nämnda riktlinje behöver förtydligas ytterligare så att den kan tillämpas även vid begäran av s.k. potentiella handlingar, vilket de i ärendet aktuella lönelistorna kan anses utgöra. Avslutningsvis vill SLSO framhålla, med anledning av det i en av anmälningarna framförda

påståendena att lönelistor tidigare lämnats ut, att varje begäran om att utfå allmänna handlingar ska prövas var för sig.

De i ärendet aktuella tjänstemännen har getts möjlighet att lämna synpunkter.

S.Y. och H.S. gavs tillfälle att kommentera remissvaret. S.Y. anförde bl.a. att hon fick ut listorna eftersom hon tidigare haft kontakt med landstingets jurist vilket framstår som rättsosäkert och godtyckligt.

Rättslig reglering

Myndigheter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen [2017:900]).

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet har den 1 januari 2019 genomgått vissa språkliga och redaktionella ändringar varvid flera av bestämmelserna har fått ett nytt paragrafnummer (se SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Var och en har 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 (2 kap. 1-4 §§ TF).

Med handling förstås inte bara konventionella handlingar utan även upptagningar som endast kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv använder (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 (2 kap. 6 § andra stycket TF). För att det ska vara fråga om rutinbetonade åtgärder ska de kräva en begränsad arbetsinsats som inte innebär nämnvärda kostnader (se bl.a. prop. 2001/02:70 s. 37). Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det inte kan anses utgöra rutinmässiga åtgärder om det krävs mellan fyra till sex timmar för myndigheten att sammanställa uppgifter och producera en allmän handling (se HFD 2015 ref. 25).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ TF). JO har flera gånger uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om begäran avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål (se t.ex. JO 2002/03 s. 501).

Om en begäran om att få del av en handling inte kan tillmötesgås ska den som har gjort framställningen underrättas om det. 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]).

Bedömning

Genom utredningen har bl.a. följande framkommit: S.Y. och H.S. begärde i december 2017 i olika omfattning ut löneuppgifter för ett antal anställda inom Stockholms läns sjukvårdsområde. I båda fallen rörde det sig om sammanställningar av uppgifter ur två olika datasystem. Stockholms läns sjukvårdsområde lämnade inledningsvis besked till både S.Y. och H.S. att de kunde ta del av uppgifterna genom en förteckning av samtliga anställdas löner, eller få en kopia av den förteckningen mot viss avgift. S.Y. fick därefter, efter viss mejlväxling, efterfrågad sammanställning av uppgifter dagen efter sin begäran. H.S. fick inte ut några uppgifter, trots att hon upprepade sin begäran, och hon fick inte heller något beslut i saken.

Frågan om en viss sammanställning av uppgifter kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och därmed utgör en allmän handling är en fråga som typiskt sett avgörs av domstol. När det gäller den sammanställning av uppgifter som H.S. begärde ut framgår det inte av utredningen hur många anställda den avsåg. JO brukar inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor och jag har inte tillräckligt underlag för att frångå den principen i detta ärende. Stockholms läns sjukvårdsområde har dock i remissvaret påtalat hur många liknande förfrågningar som inkommer till enheten. Jag vill därför påminna om att varje begäran om utlämnande av handlingar naturligtvis ska prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, bl.a. när det gäller tidsåtgången för att ta fram efterfrågade uppgifter.

När det gäller den formella hanteringen av H.S. ärende kan jag konstatera att det besked som H.S. mottog får anses vara ett avslag på hennes begäran att få ut selekterade uppgifter. Stockholms läns sjukvårdsområde borde därför rätteligen ha informerat H.S. om att hon kunde begära ett skriftligt och överklagbart beslut i saken. Handläggningen av hennes begäran har även tagit för lång tid. Jag är sammantaget kritisk mot hanteringen av H.S:s ärende.

När det gäller anmälarnas påstående om att Stockholms läns sjukvårdsområde hanterar ärenden om utlämnande av anställdas löneuppgifter på ett rättsosäkert och godtyckligt sätt har jag inte haft möjlighet att utreda den saken närmare. Jag får därför nöja mig med att avslutningsvis framhålla vikten av att myndigheter i sin verksamhet uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet för att garantera beslutens riktighet och upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheten.

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

Ärendena avslutas.

Lilian Wiklund

Agnes Morin

I beredningen av ärendena har byråchefen Dan Johansson deltagit.

Sändlista

S.Y.

H.S.

Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde (dnr SLSO 18-0067)