



– JO –

Justitieombudsmannen
Kerstin André

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2009-07-02	852-2008	1 (8)

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN

2009-07-03
Dnr 08-022/969

Anmälan mot utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun angående handläggningen av en framställning om utlämnande av en lista över skollä- kare m.m.

Anmälan och utredning

I en anmälan, som kom in till JO den 18 februari 2008, framförde Janne Larsson klagomål mot utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande.

Den 27 januari 2008 begärde Janne Larsson i ett e-brev till registrator vid förvaltningen att ”med stöd av offentlighetsprincipen snarast bli tillställd följande upprättade allmänna handling: Den handling (lista) över alla verksamma skolläkare i Stockholms kommun, vilka skolor de är ansvariga för, och en e-postadress och postadress till arbetet för var och en av dem”. Den 1 och den 11 februari 2008 påminde han förvaltningen om sin begäran ”om allmän handling”. Vid tiden för anmälan hade han varken fått den begärda handlingen eller något som helst svar från förvaltningen.

I en komplettering till anmälan, som inkom till JO den 17 mars 2008, anförde Janne Larsson bl.a. att han fortfarande inte hade fått den begärda handlingen. Av de handlingar som fogats till skrivelsen framgick bl.a. följande.

I ett e-brev den 26 februari 2008 till registrator begärde Janne Larsson att få besked om vilket diarienummer hans ärende hade fått och vem som var handläggare. Samma dag erhöll han, per e-post, följande svar från Karin Aiat, huvudregistrator vid utbildningsförvaltningen.

Hej!

Din begäran om att få ut uppgifter om verksamma skolläkare i Stockholms kommun har överlämnats till skolöverläkare Mikael Brönnegård för handläggning.

När det till utbildningsförvaltningen kommer in en begäran om att få ut allmänna handlingar, gör registraturet först en bedömning om förvaltningen måste göra en sekretessprövning innan begärda handlingar kan lämnas ut. Om det kan vara fråga om utlämnande av sekretessbelagda handlingar diarieför registraturet en sådan begäran.

Postadress
Box 16 327
103 26 STOCKHOLM

Gatuadress
Västra Trädgårdsgatan 4

Telefon
08-786 40 00

Texttelefon
08-786 61 15

Telefax
08-21 65 58

Webbplats
www.jo.se

Om registraturet bedömer att de handlingar som begärs utlämnade inte innehåller några sekretessbelagda uppgifter diarieförs inte begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

När någon vill ha ut allmänna offentliga handlingar har registraturet inte rätt att fråga vem som begär detta och varför.

Registraturet har bedömt att de handlingar du har begärt att få ut inte innehåller några sekretessbelagda uppgifter. Därför är din begäran inte diarieförd.

Eftersom du inte har fått något svar om varför förvaltningen dröjer med att lämna ut de handlingar du har begärt, har registraturet i dag diariefört din skrivelse som klagomål på förvaltningens handläggning av utlämnande av allmänna handlingar. Diarienumret är 08-040/607.

Din skrivelse överlämnas till utbildningsförvaltningens direktör Thomas Persson och till chefen för Uppdragsavdelningen, Carina Nilsson. Skolhälsan ligger organisatoriskt under Uppdragsavdelningen.

Söndagen den 9 mars 2008 skickade Janne Larsson ett e-brev till utbildningsförvaltningen. Brevet var ställt till direktör Thomas Persson, med kopia till chefen för Uppdragsavdelningen, Carina Nilsson. Brevet hade följande lydelse.

- - -

Detta ärende gick enligt nedanstående uppgifter till myndigheten som sådan för 2 veckor sedan. Inga handlingar har utlämnats, inget beslut har delgetts mig. Ser fram mot att handlingarna utlämnas under måndagen.

Föredraganden hos JO inhämtade den 17 mars 2008 per telefon upplysningar från Karin Aiat och skolöverläkaren Mikael Brönnegård. Av de uppgifter som Mikael Brönnegård lämnade framgick bl.a. följande. Han hade, bl.a. på grund av arbetsbelastningen, inte topprioriterat Janne Larssons begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Han hade försökt att få tag i en jurist för att få hjälp med vissa delar i begäran. Han skulle ha möjlighet att ta tag i ärendet följande vecka.

Utbildningsförvaltningen tillställde JO ett delegationsbeslut den 25 mars 2008 fattat av Mikael Brönnegård. Genom beslutet avslogs Janne Larssons framställning. I beslutet anfördes bl.a. följande.

- - -

Emedan ärendet har berört potentiella sekretesshandlingar och sekretessbelagda uppgifter har en noggrann utredning av begäran gjorts, vilket har krävt en längre handläggningstid än vad som är rutin för denna typ av ärende.

Beslut

Mot bakgrund av att utlämnande av denna typ av begärda uppgifter kan beröra tredje part och således röra sekretessbelagd information så har beslut tagits att inte lämna ut några av de begärda uppgifterna. Dessutom är personuppgifter av den typ som har efterfrågats skyddade enligt lag och således sekretessbelagda.

Beslutet har stöd i följande lagar och förordningar;

1. Sekretesslagen 7 kap. 16 §
2. Sekretessförordningen 1 a §

Den 26 mars 2008 inkom från Janne Larsson en kopia av ett e-brev som samma dag skickats till registrator vid utbildningsförvaltningen. E-brevet innehöll en begäran om att förvaltningen, med stöd av 27 § förvaltningslagen, skulle ompröva

beslutet av den 25 mars 2008. Begäran var ställd till Thomas Persson, med kopior till Carina Nilsson och Mikael Brönnegård.

Utbildningsnämnden i Stockholms kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i Janne Larssons anmälan och kompletterande skrivelse till JO.

Utbildningsnämnden beslutade att avge remissvar till JO i enlighet med ett av förvaltningen upprättat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

- - -

Sammanfattning

Skribent Janne Larsson begärde den 27 januari 2008 utlämnande av namn och personuppgifter relaterat till skolläkare och deras arbetsplatser inom Stockholms stad. Uppgifter av den typ som efterfrågades av Janne Larsson kan beröra tredje part (elev/patient) och således röra sekretessbelagd information.

Mot bakgrund av att begäran innebar utlämnande av personliga och i vissa fall hemliga personuppgifter i skolläkargruppen krävdes en ordentlig prövning innan beslut kunde fattas, vilket gjorde att beslutet att utlämna de begärda uppgifterna drog ut på tiden, varför Janne Larsson den 17 februari 2008 JO-anmälde ärendet under rubriken "Misstillämpning av Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämning av allmänna handlingar".

Efter noggrann prövning av ärendet beslutade ansvarig verksamhetschef för skolhälsovården i Stockholms stad Mikael Brönnegård efter samråd med en av stadens jurister den 25 mars 2008 att inte lämna ut några av de begärda uppgifterna. Beslutet meddelades Janne Larsson samma dag.

Bakgrund

Janne Larsson - - - begärde den 27 januari 2008 att med stöd av offentlighetsprincipen få en lista över alla verksamma skolläkare i Stockholms stad, vilka skolor de är ansvariga för och en e-postadress och postadress till arbetet för var och en.

Mot bakgrund av att begäran innebar utlämnande av personliga och i vissa fall hemliga personuppgifter i skolläkargruppen krävdes en ordentlig prövning innan beslut kunde fattas, vilket gjorde att beslutet att utlämna de begärda uppgifterna drog ut på tiden.

Efter påstötningar från Janne Larsson den 1 och den 11 februari svarade registrator på utbildningsförvaltningen den 26 februari att ärendet hade diarieförts som klagomål på förvaltningens handläggning av begäran av utlämnandet av allmänna handlingar och att ärendet var under sekretessprövning. Den 9 mars kom ytterligare en påstötning från Janne Larsson.

Ansvarig handläggare borde i ett tidigt skede i handläggningen av ärendet och fortlöpande ha hållit Janne Larsson informerad om vad som skedde i ärendet. Initialt prioriterades inte heller ärendet tillräckligt högt, då arbetsbelastningen på ansvarig utredare och handläggare vid tidpunkten för begäran av handlingarna var mycket hög och således behandlades ärendet parallellt med andra uppdrag och ärenden av motsvarande angelägenhetsgrad.

Arbetet med elevers hälsa i skolorna måste respekteras mot bakgrund av sekretessansvar och risk för offentliggörande av personer involverade i olika utredningar av elevers medicinska och psykosociala problem i skolan.

Med anledning av att Janne Larssons begäran om utlämnande av uppgifter handlade om och indirekt berörde sekretessbelagda arbetsprocesser inom skolhälsovården krävdes en särskild prövning. Eftersom det handlade om en komplicerad juridisk bedömning rådfrågades under utredningens gång en av stadens jurister.

Några skolläkare har hemliga adresser och personuppgifter just mot bakgrund av att många ärenden inom skolhälsovården är av känslig natur och omges av höggradig sekretess. Den typen av personuppgifter är skyddade enligt lag och därför sekretessbelagda.

Uppgifter av den typ som efterfrågades av Janne Larsson kan indirekt beröra tredje part (elev/patient) och således röra sekretessbelagd information.

Beslut i ärendet togs den 25 mars 2008 att inte lämna ut de begärda uppgifterna. Beslutet har stöd i följande lagar och förordningar;

Sekretesslagen 7 kap. 16 §

Sekretessförordningen 1:a §

Beslutet meddelades Janne Larsson samma dag.

Förvaltningens yttrande

Förvaltningen anser att frågan om utlämnandet av offentliga handlingar och offentlighetsprincipen är viktig. Det finns emellertid viktiga undantag som berör arbete med skolans elever och skolhälsovårdens verksamhet.

Skolhälsovårdens verksamhet inom stadens skolor involverar många olika yrkesgrupper och är en del av elevhälsan. Det förebyggande hälsoarbetet innebär att skolläkare och skolsköterskor får ta del av personlig och konfidentiell information som journalförs enligt Socialstyrelsens riktlinjer och enligt lagar och förordningar för hälso- och sjukvårdspersonal, vilka styr den övergripande verksamheten.

Uppgifter om elever som söker upp skolhälsovården och elever som utreds av skolhälsovården för olika medicinska och/eller psykiska och psykosociala problem skyddas av sekretesslagen och sekretessförordningen och detta gäller även uppgifter om de professioner som handlägger olika ärenden inom skolhälsovården såsom skolläkarna.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att utlämnandet av de begärda uppgifterna av Janne Larsson inte är möjligt. Beslutet har tidigare meddelats Janne Larsson och JO.

Förvaltningen kommer med anledning av hanteringen av ärendet att se över rutinerna vid handläggning av ärenden med komplicerad sekretessprövning.

Janne Larsson kommenterade remissvaret.

Föredraganden hos JO inhämtade därefter muntliga upplysningar från Mikael Brönnegård. Han anförde bl.a. följande. I samband med att beslutet den 25 mars 2008 skickades till Janne Larsson översändes också en överklagandehänvisning i form av en s.k. pdf-fil. Janne Larsson har inte överklagat beslutet. Mikael Brönnegård kontaktade inte Janne Larsson med anledning av dennes begäran om omprövning av beslutet den 25 mars 2008. Förvaltningen omprövar inte meddelade beslut utan hänvisar endast till den överklagandehänvisning som bifogas besluten.

Från utbildningsförvaltningen inhämtades också Utbildningsnämndens i Stockholms kommun delegationsordning.

Rättslig reglering

Den 30 juni 2009 trädde offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i kraft. I de delar som här är av intresse motsvarar lagen i sak den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100). Jag har i detta och kommande avsnitt valt att hänvisa till de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för de i ärendet aktuella händelserna.

I tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretesslagen finns bestämmelser om bl.a. enskildas rätt att få ta del av information som förvaras hos myndigheter. Här görs en åtskillnad mellan en begäran om att få ta del av en *allmän handling* och en begäran om *uppgift ur en allmän handling*.

Grundläggande regler om *allmänna handlingars offentlighet* finns i 2 kap. TF, vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling.

Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I 2 kap. 12 § TF stadgas att allmän handling som får lämnas ut, dvs. inte omfattas av sekretess, ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift 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 fastställd avgift få kopia av handlingen.

En begäran om kopia ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar 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. Han ska också, enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer sökanden oavsett grunden för avslagsbeslutet.

Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med överklagandeanvisning.

Utöver reglerna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmänna handlingar finns det i sekretesslagen regler om *myndigheters upplysningsskyldighet* gentemot allmänheten. I 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen stadgas att myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. I sådana fall saknas möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut. Den enskilde kan inte heller ställa samma krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som gäller i fråga om att få del av den allmänna handlingen som sådan. Jag vill i sammanhanget även erinra om 4 § förvaltningslagen. Enligt detta lagrum skall myndigheten – i den utsträckning som anges i bestämmelsen – lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör verksamheten. Ett visst skyndsamhetskrav uppställs också i 7 § förvaltningslagen.

Om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. Vid oklarheter ska myndigheten söka utröna vad som avses. Om frågan inte kan utredas ska en begäran presumeras innefatta ett önskemål om att få ta del av allmän handling (se RÅ 82 2:68).

Av 15 kap. 1 § sekretesslagen framgår att när allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet ska handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering

underlätas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Bedömning

I ett e-brev till utbildningsförvaltningen den 27 januari 2008 begärde Janne Larsson att snarast bli tillställd "följande upprättade allmänna handling. Den handling (lista) över alla verksamma skolläkare i Stockholms kommun, vilka skolor de är ansvariga för, och en e-postadress och postadress till arbetet för var och en av dem".

Av utbildningsnämndens remissvar framgår inte huruvida det fanns en handling, en färdig lista, som innehöll de uppgifter som Janne Larsson efterfrågade. Flera formuleringar i remissvaret ger intryck av att begäran rört uppgifter. I beslutet den 25 mars 2008 om att avslå framställningen har under rubriken "Bakgrund" angetts att ärendet "berört potentiella sekretesshandlingar och sekretessbelagda uppgifter". Det är en brist i remissvaret att nämnden inte redovisat om det funnits en sådan handling som Janne Larsson begärt utlämnad. Som framgår av redovisningen ovan aktualiseras en tillämpning av olika regelkomplex beroende på om en begäran rör utlämnande av en allmän handling eller uppgifter ur en sådan handling.

Med utgångspunkt från utformningen av avslagsbeslutet drar jag slutsatsen att det vid myndigheten inte fanns en sådan handling som Janne Larsson önskade ta del av. Det har således varit fråga om utfående av uppgifter ur handlingar. Eventuellt ska skrivningen i beslutet förstås som att vissa av de begärda uppgifterna kunde tas fram och sammanställas med rutinbetonade åtgärder, dvs. att framställningen delvis avsåg allmänna handlingar, s.k. potentiella handlingar.

Ett beslut om att avslå en framställan om utfående av uppgifter ur en handling kan i och för sig inte överklagas. För det fall en myndighet finner att uppgifter inte kan lämnas ut, följer det emellertid av 4 § förvaltningslagen att den enskilde bör upplysas om sin möjlighet att begära att själva handlingen där uppgifterna finns lämnas ut för att på så sätt kunna erhålla ett överklagbart beslut i saken.

Eftersom framställningen i detta fall synes, helt eller delvis, ha avsett uppgifter ur handlingar och då bedömningen gjordes att uppgifterna omfattades av sekretess borde förvaltningen skyndsamt ha kontaktat Janne Larsson och informerat honom om att det inte fanns någon sådan lista som han efterfrågade men att han kunde begära att få ta del av de handlingar där uppgifterna fanns för att få till stånd ett överklagbart avslagsbeslut. I den mån framställningen avsåg s.k. potentiella handlingar borde förvaltningen ha informerat om hänskjutandemöjligheten i 15 kap. 6 § sekretesslagen. Självfallet hade det också varit ett alternativ att skyndsamt tillstålla Janne Larsson ett formellt avslagsbeslut. Det har dock framkommit att det inte förekom någon dialog i dessa frågor och att ett avslagsbeslut meddelades först den 25 mars 2008, dvs. cirka två månader efter det att Janne Larsson första gången framfört sin begäran.

Utbildningsnämnden har i remissyttrandet medgett att ärendet initialt inte prioriterades tillräckligt högt. Mot bakgrund av de upplysningar som Mikael Brönnegård lämnat vid telefonsamtal med en tjänsteman vid JO:s expedition den 17 mars 2008 ställer jag mig tveksam till om det över huvud taget företogs någon konkret handläggningsåtgärd i ärendet förrän någon gång vid den tidpunkten. Nämnden har anfört att framställningen föranledde en komplicerad sekretessprövning. Jag har

svårt att förstå den uppfattningen. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen av Janne Larssons framställning.

Ett beslut om att inte lämna ut en handling kan bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol. JO brukar inte uttala sig i sakfrågor som det ankommer på domstol att pröva. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att ta ställning till huruvida det fanns grund för att avslå Janne Larssons begäran med hänvisning till bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen, i vilken stadgas att sekretess gäller för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204). Jag kan dock inte underlåta att notera att delar av de skäl som anges i beslutet, och även det som nämnden främst uppehållit sig vid i remissvaret, avser att uppgifterna kan "beröra tredje part". Nämnden har bl.a. anfört att begärda uppgifter "handlade om och indirekt berörde sekretessbelagda arbetsprocesser inom skolhälsovården". Detta resonemang, som synes ta sikte på hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1 c § sekretesslagen, framstår i sammanhanget som obegripligt och korresponderar dessutom inte med den i beslutet åberopade bestämmelsen i sekretesslagen.

Sammanfattningsvis inger det som kommit fram i dessa delar allvarliga betänkligheter vad gäller myndighetens kunskap på det aktuella området. Jag förutsätter att nämnden vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar och/eller uppgifter ur sådana handlingar i fortsättningen handläggs i enlighet med den rättsliga regleringen.

Övrigt

Såvitt framgår av de upplysningar som Karin Aiat har lämnat till såväl Janne Larsson som en tjänsteman vid JO:s expedition sker registratorns bedömning av huruvida en till förvaltningen inkommen utlämnandeframställning ska diarieföras eller inte med utgångspunkt från innehållet i de handlingar som begärs ut. Nämnden har i sitt remissyttrande inte kommenterat frågan om diarieföring. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att utreda saken närmare, utan nöjer mig med att understryka följande.

Det avgörande för om det enligt regleringen i 15 kap. 1 § sekretesslagen föreligger skyldighet att diarieföra en allmän handling är huruvida handlingen i sig, dvs. i detta fall utlämnandeframställningen, innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Huruvida den handling som begärs utlämnad innehåller sekretesskyddade uppgifter saknar alltså betydelse för frågan om en utlämnandeframställning ska diarieföras.

Jag förutsätter att nämnden ser över rutinerna för diarieföring i det aktuella avseendet.

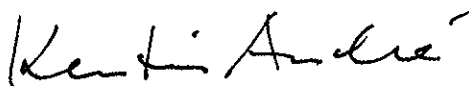
Avslutningsvis vill jag kort uppehålla mig vid följande.

Av utredningen framgår att Janne Larsson inte överklagade beslutet den 25 mars 2008. Den 26 mars 2008 begärde han emellertid att förvaltningen skulle, med stöd av 27 § förvaltningslagen, ompröva beslutet eftersom han ansåg att det var uppenbart oriktigt. Såvitt framkommit av de upplysningar som Mikael Brönnegård lämnat har förvaltningen inte vidtagit någon åtgärd i anledning av begäran om omprövning.

De uppgifter som Mikael Brönnegård lämnat väcker frågor om myndighetens hantering av Janne Larssons begäran om omprövning. Med hänsyn till att Janne Lars-

son inte framfört något klagomål i denna del har jag inte funnit tillräckliga skäl att utreda saken vidare. Jag vill emellertid allmänt framhålla vikten av att en part som inkommer med en uttrycklig begäran om omprövning får ett besked i saken, oavsett om myndigheten finner att det tidigare beslutet bör ändras eller inte (jfr Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, andra upplagan, s. 343 och 350).

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats såvitt avser hanteringen av Janne Larssons utlämnandeframställning.



Kerstin André



Anna Sollerborn

Expedition till

Janne Larsson

Utbildningsnämnden i Stockholms kommun

Utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun (Mikael Brönnegård och Karin Aiat)

FOTOKOPIANS

överensstämmelse med originalet intygas:

