

## Anmälan mot Kungl. biblioteket för handläggningen av begäran om handlingsutlämnande

---

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot hur Kungl. biblioteket hade handlagt hennes begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Av hennes anmälan och en senare ingiven komplettering framgick huvudsakligen följande.

Inför den lokala löneförhandlingen hösten 2008 begärde hon hos Kungl. bibliotekets personalchef att få ut den senast förhandlade lönelistan gällande hennes avdelning. Hon fick besked om att hon då skulle behöva beställa tid hos personalchefen för att vid ett möte muntligt få besked om lönen för de medarbetare hon ville ha uppgifter om. Enligt uppgift var detta myndighetens policy eftersom man inte ville att listorna skulle ”valsa runt”. Myndigheten hade enligt uppgift, av psykosociala skäl, valt att sekretessbelägga uppgifterna. Vidare uppgavs att lönelistorna inte kunde lämnas ut eftersom de inte hade bilagts det aktuella löneförhandlingsprotokollet. Hon accepterade inte att få uppgifterna endast muntligt utan sände in en skriftlig begäran till myndigheten. Efter cirka tre veckor fick hon listan hemskickad. Under våren 2009 begärde hon ut de reviderade lönelistorna men hamnade i samma slags argumentation med personalchefen som tidigare.

### Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från BB, Kungl. biblioteket, som uppgav följande.

Uppgifter om löner för myndighetens anställda kan hämtas ur myndighetens lönesystem. Vid myndigheten tillämpades tidigare en ordning där vissa uppgifter om löner (en lönelista) fogades som en bilaga till förhandlingsprotokoll. Fr.o.m. hösten 2008 tillämpas inte längre den ordningen.

När någon tidigare begärde att få ta del av ”lönelistan” kunde en sådan begäran tillgodoses genom att bilagan till förhandlingsprotokollet lämnades ut. När någon i dag begär att få ta del av löner för en eller flera arbetstagare vid myndigheten tillgodoses begäran ofta genom att den som begär ut uppgifterna sammanträffar med personalchefen och får begärda uppgifter muntligen. Men det finns inte något hinder mot att få ta del av uppgifterna skriftligen. I sådant fall kan det dock krävas visst arbete för att sammanställa begärda uppgifter innan de kan lämnas ut.

Om begäran i dag avser ”lönelistan” brukar hon be personen att närmare precisera vilka uppgifter som begärs ut. Att fråga efter en precisering faller sig naturligt

eftersom begäran att få ta del av uppgifterna oftast avser endast några specifika arbetstagare eller kanske arbetstagarna på en viss avdelning vid myndigheten. Eftersom uppgifterna hämtas ur lönesystemet är det också nödvändigt att veta vilka uppgifter som efterfrågas i fråga om lön; t.ex. aktuell lön, tidigare lön, jämförande löneuppgifter m.m.

Det är inte något krav att en begäran eller en precisering av en begäran ska vara skriftlig. Självfallet kan både en begäran och en precisering ske muntligen.

Förra hösten vände sig AA till henne med en begäran att få ta del av "lönelistan". AA ville inte få uppgifterna muntligen. Hon bad AA att återkomma med en precisering av vilka uppgifter hon ville få del av. När preciseringen kom in påbörjade hon arbetet med att ta fram och sammanställa begärda uppgifter. Begärda uppgifter lämnades skriftligen ut till AA efter cirka två veckor.

Någon gång i månadsskiftet februari/mars 2009 återkom AA med en begäran om att få ta del av aktuell "lönelista". Hon bad då AA att precisera sin begäran, men någon precisering har fortfarande inte gjorts. Några uppgifter har därför ännu inte kunnat lämnas ut till AA.

Härefter anmodades Kungl. biblioteket att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan i den del som gäller hur myndigheten behandlat hennes begäran hösten 2008 och månadsskiftet februari/mars 2009 att få ta del av "den senaste förhandlade lönelistan gällande min avdelning" respektive "aktuella lönelistor". I remissvaret anförde Kungl. biblioteket huvudsakligen följande (bilagorna utelämnas här).

---

#### **Hösten 2008 "den senaste förhandlade lönelistan gällande min avdelning"**

Såsom myndigheten uppfattar AA:s anmälan anser hon i denna del att "KB (Kungl. biblioteket, JO:s anmärkning) bryter mot lagen när det gäller att lämna ut allmän handling".

Såvitt avser anmodan att lämna en utredning över AA:s anmälan i denna del och yttra sig över denna får myndigheten anföra följande.

JO har i ärendet gjort en tjänsteanteckning 2009-04-24. Av denna framgår att tidigare har sådana handlingar s.k. lönelistor upprättats och erhållit sin slutliga utformning senast i samband med att dessa fogats som en bilaga till förhandlingsprotokoll. Men fr.o.m. hösten 2008 upprättas inte sådana handlingar. Av tjänsteanteckningen framgår vidare att det förhållandet, att en särskild handling på sätt redogjorts för ovan inte längre upprättas och erhåller sin slutliga utformning inte utgör något hinder att erhålla uppgifter ur ADB register för löner m.fl. uppgifter. I angivna tjänsteanteckning anges vidare att personalchefen vid KB har redogjort för JO att någon s.k. lönelista inte hade upprättats hösten 2008 men att AA inte ville erhålla uppgifterna muntligen samt att personalchefen bett AA återkomma med en precisering av vilka uppgifter som hon ville ta del av. Det framgår av tjänsteanteckningen att så snart KB erhållit angivna precisering har KB initierat arbetet med att sammanställa uppgifter ur ADB register för löner m.fl. uppgifter och efter cirka två veckor lämnat ut begärda uppgifter till AA.

Enligt myndigheten har AA:s begäran om att ta del av allmän handling skett så snart detta var möjligt mot bakgrund av att det i ADB registret för löner m.fl. uppgifter tillika finns uppgifter av sådan karaktär att en sekretessbedömning är nödvändig samt att det var förenat med rent praktiska svårigheter att genast tillmötesgå sökandens önskemål med anledning av att uppgifter ur angivna register skulle sammanställas.

Såvitt avser AA:s påståenden i övrigt:

att det är ”KB:s ”policy” – arbetsgivaren vill inte att listorna ska ”valsa runt” av hänsyn till de medarbetare som fått en mindre löneökning än sina kolleger.” får KB anföra följande.

att ”Psykosociala skäl” har gjort att man ”valt att sekretessbelägga dessa uppgifter”.

Båda dessa påståenden bestrids. Det finns inte någon sådan policy och KB har inte sekretessbelagt uppgifterna (inte heller av psykosociala skäl).

#### **Månadsskiftet februari/mars 2009 ”aktuella lönelistor”**

Såsom myndigheten uppfattar AA:s anmälan anser hon i denna del att ”KB bryter mot lagen när det gäller att lämna ut allmän handling.”.

Av JO:s tjänsteanteckning framgår att KB vid angivna tidpunkt erhållit en ny förfrågan från AA om det slag av handling som inte längre upprättas vid myndigheten men att AA erbjudits möjlighet att ta del av uppgifter i myndighetens ADB register för löner m.fl. uppgifter. För att möjliggöra en sådan framtagning har myndigheten bett AA precisera sig. AA har emellertid inte preciserat sin begäran och därför har inte några uppgifter kunnat lämnas ut till henne.

Enligt myndigheten har AA:s begäran om att ta del av allmän handling inte varit möjlig eftersom hon inte preciserat vad för uppgifter i myndighetens ADB registret för löner m.fl. uppgifter som hon önskat erhålla. Därmed har myndigheten inte kunnat lämna ut någon allmän handling.

---

AA kommenterade remissvaret. Hon uppgav därvid bl.a. att hon i samband med sin begäran i månadsskiftet februari/mars 2009 tydligt hade begärt att få ut lönelistan avseende den avdelning hon tillhörde (Samlingarna). Hon gavs då beskedet att hon antingen kunde få uppgifter muntligen rörande de personer hon ville ha besked om eller att hon i annat fall fick sända in en skriftlig begäran till myndigheten. Hon accepterade inte detta och sände inte in någon skriftlig begäran.

#### **Bedömning**

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt bestämmelserna i det kapitlet har envar som begär det rätt att ta del av handling som förvaras hos en myndighet och som är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten, förutsatt att handlingen inte omfattas av sekretess. Begreppet handling avser enligt 2 kap. 3 § TF inte endast framställning i skrift eller bild – dvs. konventionella handlingar – utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel samt sammanställningar av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program, s.k. potentiella handlingar. En förutsättning är emellertid att sammanställningen ska kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Därmed avses att det ska vara fråga om en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader. Att en uppgiftssamling inte tidigare har existerat i sammanställd form hindrar däremot inte att en uppgiftssammanställning kan vara att betrakta som allmän handling (se exempelvis Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7 u, s. 53 ff. samt JO 2006/07 s. 478).

I förevarande fall framgår av utredningen att Kungl. biblioteket från och med hösten 2008 inte längre upprättade några särskilda handlingar benämnda lönelistor. Några ”färdiga” sådana listor fanns således inte för Kungl. biblioteket att lämna ut till AA. I enlighet med redogörelsen ovan skulle det emellertid kunna föreligga en

skyldighet för Kungl. biblioteket att sammanställa en sådan lista utifrån för myndigheten tillgängliga uppgifter, förutsatt att uppgifterna var allmänna och offentliga samt att arbetsinsatsen att sammanställa uppgifterna vore att anse som rutinbetonad.

Av Kungl. bibliotekets yttrande till JO framgår att myndigheten inte har ifrågasatt att den haft en skyldighet att sammanställa en lista med uppgifter för att lämna ut denna till AA. Jag har inte underlag för någon annan bedömning.

AA har, såvitt avser båda nu berörda tillfällena, uppgett att hon muntligen efterfrågade lönelistan rörande sin avdelning. Kungl. biblioteket har å sin sida uppgett att AA vid båda tillfällena ombads att precisera sin begäran samt att hon endast vid tillfället hösten 2008 gjorde detta. Det är svårt att i efterhand reda ut hur orden föll i samband med att AA vid de nu berörda tillfällena begärde ut ”lönelistan”. Jag kan i alla händelser inte se att det finns grund för kritik mot biblioteket för att man, givet att det inte fanns någon färdig lista, begärde precisering från AA:s sida. När någon sådan precisering vid det andra tillfället inte gjordes blev konsekvensen att handlingsutlämnandet då inte fullföljdes.

En begäran om att få ut en allmän handling 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 har 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. En begäran om utfående av allmänna handlingar måste emellertid prioriteras framför andra administrativa göromål.

Vad avser AA:s begäran under hösten 2008 har hon uppgett att det tog ungefär tre veckor från det att hon hade sänt in sin skriftliga begäran till Kungl. biblioteket till dess att hon mottog den begärda handlingen. Kungl. biblioteket har i sitt remis-svar uppgett att det tog ungefär två veckor från det att man fått in den skriftliga begäran till dess att handlingen lämnades ut. Oavsett om det tagit myndigheten två eller tre veckor att lämna ut handlingen förefaller handläggningstiden väl lång. Mot bakgrund av den prioritet som frågor om handlingsutlämnande ska ges borde det, även med beaktande av den sammanställning och den sekretessprövning som behövde göras, ha gått snabbare.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte tillräcklig anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från JO:s sida.