

Handläggare
Thomson, Giggi
Ali Akbar, Avin
Håkansson, Katarina

Datum
2018-06-11

Diarienummer
UBN-2018-3225

Utbildningsnämnden

Yttrande till JO om begäran av allmän handling

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att lämna yttrande till Justitieombudsmannen (JO) enligt bifogat förslag.

Bakgrund

Utbildningsnämnden har anmälts bl.a. med anledning av handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. JO uppmanar utbildningsnämnden att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av begäran. Remissvaret ska särskilt belysa hur handläggningen förhåller sig till 6 kap. 3§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Berörda befattningshavare bör ges tillfälle att lämna synpunkter.

Föredragning

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden gör bedömningen att anmälaren skulle ha fått svar på sin första fråga tidigare än vad som skedde och att anmälaren på ett tidigare stadium borde ha fått frågan om hen begärde att få ut specifika handlingar. I övrigt bedömer förvaltningen att det saknas anledning att kritisera förvaltningens hantering av anmälarens begäran.

Yttrandet redovisas i sin helhet i bifogat förslag.

Konsekvenser för barn/elever

Inte aktuellt i detta ärende.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Datum 2018-06-20 Diarienummer UBN-2018-3225

Riksdagens ombudsmän - JO
Box 16327
103 26 Stockholm

YTTRANDE

JO:s dnr 2954–2018

Utbildningsnämnden i Uppsala kommun (nämnden) har anmodats att yttra sig över en anmälan som gjorts till JO. Anmälan avser bl.a. handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Utbildningsnämnden uppmanas att ”lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av begäran”.

Sammanfattning av utbildningsförvaltningens handläggning

Här sammanfattas handläggningen av de två tjänstepersoner inom utbildningsförvaltningen som haft den huvudsakliga mejlkorrespondensen med MR.

Giggi Thomson (GT), chef för Individstöd i utbildningsförvaltningen där antagningsenheten är organiserad

Bakgrund

Under perioden januari-april pågår skolvalet i Uppsala kommun. I januari söker vårdnadshavare plats genom att ange tre önskade alternativ. Det var 4700 elever som skulle ha ny skolplats. I mars får vårdnadshavarna besked om vilken skola deras barn placerats på. Placering sker utifrån regelverket som redovisas i bilaga. De två sista veckorna i mars kan vårdnadshavarna ansöka om byte av skolplats. Svar på bytesansökan sker under april. I mars och april tar antagningsenheten emot hundratals mejl från vårdnadshavare som ifrågasätter sitt barns placering. Många mejlar många gånger. De flesta frågor är tämligen enkla att besvara. Några kräver flera tjänstepersoners kompetens för att besvaras. Många vårdnadshavare begär då också ut handlingar som distribueras via antagningsenheten. Till bilden gällande årets skolval hör att chef på antagningsenheten slutade den 28 februari och en tillförordnad chef tillsätts. Denna nya chef är vid den aktuella tidpunkten ännu inte helt insatt i alla rutiner.

Handläggningen av frågor från MR

Då mejlet från vårdnadshavaren MR kommer till förvaltningen hamnar det i det totala mejlflödet med mejl från vårdnadshavare om skolvalet, och blir därför inte besvarat omgående. Efter en vecka besvaras mejlet av mig. Jag ber om ursäkt för sent svar och meddelar vårdnadshavaren att inga papperslösa elever placerats på aktuella skolor. MR tackar för svar och kommer med ett antal synpunkter. MR påminner om att hen också vill ha svar på om det finns elev från annan kommun på dessa skolor. Då jag inte har tillgång till register gällande detta skickar jag frågan vidare till annan tjänsteman (MG) som svarar MR. Jag bedömer att MR får svar flera gånger att kommunen följer regelverket för papperslösa men deras personuppgifter hanteras enligt särskild ordning. MR får också tydligt svar att inga papperslösa elever eller elever från annan kommun placerats på de aktuella skolorna i årets skolval.

I efterhand kan jag konstatera att jag inte förrän i slutet av mejlväxlingen förstod att MR behövde få formell handling kring sin begäran om uppgifter. En förklaring till att handling inte hanterades formellt är att vi inte tydligt uppfattade vilka handlingar MR ville ha. Begäran var mer formulerat som frågor. Kommunen borde dock, med facit i hand, kunnat lämna ett formellt beslut med överklagandehänvisning kring underlag gällande de frågeställningar som MR hade.

Märit Gunneriusson Karlström (MGK), chef enheten för uppföljning och analys, utbildningsförvaltningen

Undertecknad fick 20 april via registrator förfrågan om jag kunde svara på frågor ställda av MR. MR ställde frågor om elever i kommande årskurs 7 i Uppsalas skolor, bland annat om placering av papperslösa barn. Frågorna besvarades samma dag. MR tolkade svaret gällande papperslösa elever som om de hamnat högre i prioritetsordning i fråga om skolvalet än vad som är fallet. Detta påtalades i mejl från MR på kvällen 20 april. Jag svarade 23 april med förtydligande om hur uppgifter gällande papperslösa elever hanteras och skickade med ett utdrag från regelverket där det framgår vilken prioritetsordning som gäller i skolvalet.

MR svarade igen samma dag (23 april) med nya frågor gällande papperslösa elever. Jag svarade 24 april med förtydligande om hanteringen av papperslösa elever och att inga placerats i årets skolval.

MR svarade samma dag att hen inte kunde veta att de uppgifter som lämnats stämde och skrev att hen skulle gå vidare med en JO-anmälan.

Eftersom MR skrev att frågan i första hand gällde felaktig hantering av skolvalet efterfrågade jag uppgifter från antagningsenheten som ansvarar för skolvalet. Registrator svarade MR gällande diarienummer för ärendet. Min tanke var att jag skulle fortsätta att kommunicera med MR för att hen skulle slippa skickas mellan olika enheter i förvaltningen. Jag erhöll svar med underlag från antagningsenheten 27 april. Jag var tillbaka på kontoret först 2 maj.

Jag rådgjorde med jurister om hur de frågor som MR ställt skulle tolkas. Jag tolkade inledningsvis MR:s frågor som att hen vill veta utfall av skolvalet samt hur uppgifter om papperslösa hanteras. I samråd med juristerna formulerade jag ytterligare svar till MR och skickade detta 4 maj där jag förklarade hur jag tolkat frågorna från MR. I svaret förklarade jag att om MR ville ha ut allmänna handlingar behövdes ett förtydligande om vilka handlingar det i så fall gällde.

MR skickade 18 maj begäran om utlämnande av allmän handling. Dessa lämnades ut via registrator 21 maj. MR bad om förtydliganden gällande avståndsmätning. Jag svarade på detta samma dag.

Redogörelse för utbildningsförvaltningens mejlkorrespondens

Här lämnas, i syfte att tydliggöra vad som skett, en sammanställning av mejlkorrespondensen mellan MR och olika tjänstepersoner inom utbildningsförvaltningen.

Tisdagen 20 mars

MR mejlar utbildningsförvaltningen (kl. 09:13) en begäran om uppgifter, om det finns ”några papperslösa barn eller barn ej folkbokförda i Uppsala kommun inskrivna för läsåret 18/19, årskurs 7, på någon av följande skolor: Tunabergsskolan, Tiundaskolan, Nannaskolan”. MR vill veta antalet barn angivet per skola.

Onsdagen 28 mars

GT, ber om ursäkt för sent svar och skriver (kl. 12:57) att det stämmer att de nämnda skolorna är fulla det aktuella året i årskurs 7 och ”då kan vi inte heller placera papperslösa elever på dessa skolor”.

MR svarar GT (kl. 14:16) att hen ”förutsätter att det inte heller finns barn från andra kommuner i dessa tre skolor?”. Även andra synpunkter på bland annat mätningen i skolvalet lyfts i mejlet.

Fredagen 6 april

Handläggare på antagningsenheten mejlar ett förtydligande till MR (kl. 10:33) som svar på begäran om uppgifter från 20 april (kl 09:13). Handläggaren skriver att ”vad gäller papperslösa kan vi inte lämna ut den informationen då de inte finns med på några handlingar. De hanteras som skyddade”. Vad gäller folkbokförda i andra kommuner som ska börja årskurs 7 på skolorna skriver handläggaren att det finns en elev på en av skolorna som är folkbokförd i en annan kommun men att eleven började på skolan förra hösten då eleven också var folkbokförd i Uppsala.

Vidare skriver handläggaren att ”elever boendes i annan kommun som inte är på väg att flytta hit och eventuella papperslösa inte är hanterade i skolvalet då de får vänta till efter omvalet. Då inga sådana är ännu placerade inför nästa läsår.”

MR svarar samma dag (kl. 12:06) att dottern ska prioriteras enligt gällande reglemente och har då rätt till platsen på en av skolorna "(elever som inte är folkbokförda i Uppsala kommun kommer som prio 5 i reglementet)". MR skriver också att en papperslös inte är lika med skyddad identitet samt att dessa är två grupper i reglementet. MR har inte "bett om personliga uppgifter, bara om det finns eller inte finns någon papperslös, detta kan väl inte anses hemligt? De papperslösa måste finnas med i åtminstone skolans uppgifter, de måste väl ändå få veta hur många elever de kommer att ha?"

Handläggaren svarar (kl. 12:22) att "Prioritetsordningen gäller vid tillsättandet av platserna i skolvalet och inte för elever som redan går på skolan. En elev som går på en skola men byter folkbokföringsadress har enligt skollagen rätt att fullfölja sin utbildning på skolan". Detta gäller även papperslösa. Handläggaren förtydligar att "inga elever varken papperslösa eller från andra kommuner, erbjudits plats på någon kommunal skola i årets skolval då vi ännu arbetar med omvalet och alla skolplaceringarna ännu inte är klara".

Onsdagen 18 april

MR svarar handläggaren (kl. 08:41) att hen återigen begär ut information om:

1. Hur många elever (nya för Nannaskolan, Tiundaskolan och Tunabergsskolan) skrivna i annan kommun börjar i sjuan i höst?
2. Hur många papperslösa elever (nya för Nannaskolan, Tiundaskolan och Tunabergsskolan) börjar i sjuan i höst?

MR "vill också ha information om papperslösa elever placerade för första gången i sjunde klass i ny skola, fördelat på alla andra skolor i Uppsala tätort".

Fredagen 20 april

MR mejlar samma begäran om information från den 18 april (kl. 08:41) till kommuninformationen (kl. 10:56) som vidarebefordrar frågan till utbildningsförvaltningen.

MGK svarar med utbildningsförvaltningen som kopia (kl 15:28) samma dag att "Skolvalet är klart men för närvarande pågår handläggning av omval och byten. De uppgifter du får är således en beskrivning av dagsläget:

1. För närvarande finns inga nytillkomna elever, skrivna i annan kommun, som ska börja i åk 7 till hösten i de aktuella skolorna
2. Uppgifter om papperslösa barn hanteras som individer med skyddad identitet och är därför belagda med sekretess."

MR svarar MGK med utbildningsförvaltningen som kopia (kl 21:27) att "Detta betyder att prioritetsordningen är meningslös! Ni har nu placerat papperslösa som högsta prioritet i skolvalet." MR vill ha reda på hur och av vem detta beslut tagits samt vilka grunder dessa barn klassas/behandlas som barn med skyddad identitet. "Papperslösa är barn till föräldrar som vistas i Sverige illegalt! Hur kan de få mer rättigheter än barn till skattebetalande föräldrar?"

Måndagen 23 april

MGK skriver i ett svar till MR med utbildningsförvaltningen som kopia (kl 16:07) att det verkar ha uppstått ett missförstånd. ”Att vi hanterar uppgifter om papperslösa med sekretess betyder inte att de går före i skolvalet utan bara att individuppgifterna är sekretessbelagda”. MGK bifogar principerna för antagning i skolvalet där det framgår att papperslösa kommer som nummer 4 i turordningen.

MR svarar MGK och utbildningsförvaltningen (kl 16:22) att hen därmed ”borde kunna få svar på frågan om det finns någon eller några papperslösa elever på skolorna i fråga”.

Tisdagen 24 april

MGK svarar MR med utbildningsförvaltningen som kopia (kl 08:43) att som av tidigare e-post framgått ”behandlas papperslösa med sekretess och vi lämnar således inte ut några uppgifter om dem som individer, inte heller vilka årskurser eller skolor de befinner sig i”. MR klargör att inga papperslösa barn deltog i årets skolval.

MR svarar MGK med utbildningsförvaltningen som kopia (kl. 09:18) att ovan är ”ett ickesvar” och att hen inte har någon ”möjlighet att veta om detta stämmer eller inte. Dessutom så betyder ”inga papperslösa barn deltog året skolval” bara att de inte själva valt skola. (hur skulle de kunna göra det?) Såvitt jag vet, så kan de ändå ha blivit placerade av UBF.”

MR citerar en text från Migrationsverkets hemsida¹ där det bland annat står att ”För att kunna värna om papperslösa familjers anonymitet kan skolan fatta beslut om att sekretessbelägga uppgifter om en elev. Ett sådant beslut kan dock upphävas om det överklagas till domstol.” MR skriver att hen kommer att gå vidare med detta till JO, ”I första hand för felaktigt förfarande i skolvalet och i andra hand för brott mot offentlighetsprincipen”. MR vill även veta ärende- eller diarienummer.

Onsdagen 25 april

Registrator på utbildningsförvaltningen registrerar MR:s begäran i ett ärende och bekräftar detta till MR (kl 08:09)

Fredagen 4 maj

Denna dag inkommer begäran om upplysningar och yttrande från JO. Mejlkorrespondensen med MR fortsätter.

MGK svarar MR (kl 08:11) och ger ärendets diarienummer. MGK förtydligar ”vad som gäller hantering av papperslösa i skolvalet: Papperslösa kan delta i skolvalet men deras ansökningar finns inlåsta hos antagningsenheten för att inga personuppgifter ska ligga i kommunens digitala system. All kommunikation med papperslösa sökande sker via telefon. När det gäller placeringsordning hanteras papperslösa som jag tidigare skrev som nummer 4 i prioriteringsordning, det vill säga efter exempelvis syskonförtur och elever som söker utifrån

¹ Utbildningsnämnden bedömer att den citerade texten kommer ifrån webbsidan migrationsinfo.se

kriteriet relativ närhet. En papperslös kan således aldrig gå före elever som får plats utifrån kriteriet relativ närhet.”

MGK bifogar kommunens reglemente och skriver att MR som hon tolkar det har begärt uppgifter om skolvalet som hen fått svar på. ”Om det är allmänna handlingar du istället vill ha – utifrån det du skriver om JO-anmälan – måste du precisera vilken/vilka handlingar du begär ut för att en konkret sekretessprövning ska kunna göras.”

Fredagen 18 maj

MR mejlar kommuninformationen (kl. 08:09) och begär ut ”protokoll från alla möten där beslut tagits om papperslösa elever

Jag begär särskilt ut det beslut som tagits om att papperslösa skall klassas som barn med skyddad identitet

Jag begär ut dokumentation över hur avstånd till skolan har beräknats för placering i Tunaberg, Tiunda och Nannaskolorna med detaljerad information om hur avstånd beräknats, elev för elev”

MR begär också ut andra handlingar utifrån deras diarienummernummer.

Kommuninformation vidarebefordrar begäran till utbildningsförvaltningen (kl 10:51).

Måndagen 21 maj

Registrator på utbildningsförvaltningen svarar MR (kl 12:09) och bifogar placeringslistor för de tre skolorna samt de efterfrågade namngivna handlingarna. Registrator svarar att det inte har ”placerats någon papperslös elev inför läsåret 2018/2019. Det finns därför inte några protokoll med beslut av detta slag att lämna ut. Det finns inte heller något beslut taget om att papperslösa barn skall klassas som barn med skyddad identitet.” Registrator informerar också om att när man inte får ut de handlingar som man önskat ta del av har man rätt att få ett skriftligt överklagbart beslut och att MR kan återkomma om hen önskar ett sådant beslut.

MR mejlar MGK samma dag (kl 14:36) med en fråga om hur avstånden ska tolkas i placeringslistorna. MR anmärker att det är stor skillnad mellan kommunens mätning och den egna och hen skulle vilja veta vilken väg till en av skolorna som kommunen valt.

MGK förklarar i ett mejl till MR (kl. 16:13) hur kolumnerna med avstånd ska tolkas och bifogar en länk till kommunens hemsida där relativ närhet förklaras.

För JO:s kännedom har MR överklagat skolplaceringen till Förvaltningsrätten i Uppsala.

Utbildningsnämndens bedömning

Utbildningsförvaltningen ska enligt 4 § förvaltningslagen lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras

så snart som möjligt. Även offentlighets- och sekretesslagen (OSL) innehåller regler om att en myndighet ska lämna uppgifter till en enskild om så begärs.

Nämnden kan konstatera att det dröjde en vecka innan MR fick svar på sin första mejlförfrågan. Trots att detta var i ett skede med mycket hög arbetsbelastning var det olyckligt att svaret dröjde så länge. När det sedan gäller den efterföljande korrespondensen konstaterar nämnden att densamma pågick under en dryg månads tid, innan MR till slut valde att vända sig till JO med en anmälan. Härvid antecknar nämnden att den ifrågavarande korrespondensen innefattande såväl begäran som information som synpunkter på det beslut som nämnden fattat i skolplaceringsfrågan.

Frågan som uppkommer är om utbildningsförvaltningens tjänstepersoner på ett tidigare stadium skulle ha efterfrågat om MR begärde att få ut specifika handlingar och inte bara information. Nämnden bedömer att så skulle ha skett i vart fall den 20 april då MR ges beskedet om att uppgifter om papperslösa barn hanteras med sekretess. Dock har nämnden förståelse för den balansgång som tjänstepersonerna haft att hantera när det å ena sidan gäller att tillämpa 4 § FL och 6 kap. 4 § OSL dvs. att lämna information och uppgifter till enskild och å andra sidan när det gäller att tillämpa 6 kap. 3 § OSL som uppställer särskilda krav vid en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Härvid antecknar nämnden också att när väl MR informerades om att hen hade rätt att få ett överklagbart beslut, något sådant inte kom att begäras av hen.

Sammanfattningsvis är det således nämndens bedömning att MR skulle ha fått svar på sin första fråga tidigare än vad som skedde och att MR på ett tidigare stadium borde ha fått frågan om hen begärde att få ut specifika handlingar. I övrig saknas det dock anledning att kritisera förvaltningens hantering av MR:s begäran.

Uppsala dag som ovan,

Caroline Hoffstedt
Ordförande

Lars Niska
Nämndsekreterare

Bilagor:

1. Skolval i Uppsala kommun

Skolval i Uppsala kommun

Huvudprincipen är att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Kommunen använder antagningsprinciperna syskonförtur och relativ närhet. Syskonförturen gäller de som bor inom en radie av två kilometer från skolan och har ett syskon som går i förskoleklass eller årskurs 1-3. Om en skola inte kan ta emot alla elever som sökt den används relativ närhet. Relativ närhet används för att det ska vara möjligt för alla barn att få en plats på en skola nära hemmet. Ingen elev har förtur till eller är garanterad en plats i den närmaste skolan.

I en revidering som gjordes av reglementet för skolplacering (2017-10-25) inför läsåret 2018/2019 skrevs det till att kommunen inte placerar elever i skolor där nästkommande årskurs inte finns, om inte vårdnadshavarna önskat sådana skolor.

Om en elev inte får plats i någon av de skolorna vårdnadshavare valt placeras eleven i första hand i den relativt närmaste kommunala skolan inom skolskjutsområdet som har ledig plats. Om plats inte finns på de kommunala skolorna inom skolskjutsområdet placeras eleven på den relativt närmaste kommunala skolan utanför skolskjutsområdet som har ledig plats.² Vid beräkningen av relativ närhet görs inte en trafiksäkerhetsbedömning. Detta tas däremot hänsyn till vid bedömningen av rätten till skolskjuts. Särskilda skäl utgör inte en av kommunens antagningsprinciper och kommunen kan i placering i grundskolan inte ta hänsyn till särskilda skäl för att få bli placerad på en viss skola.

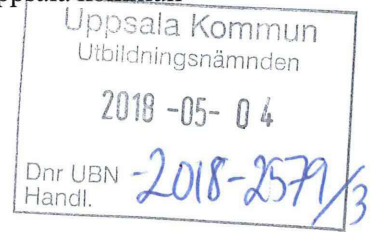
Enligt kommunens prioriteringsordning används följande kriterier för placering:

1. Elever med skyddad identitet boende i Uppsala kommun
2. Syskonförtur, gäller enbart förskoleklass till årskurs 3, inom en radie på 2 km från skolan.
3. Relativ närhet
4. Papperslösa elever boende i Uppsala kommun
5. Elever ej folkbokförda i Uppsala kommun

Liksom elever med skyddad identitet hanteras uppgifter om papperslösa med sekretess. Till skillnad från elever med skyddad identitet får papperslösa en skolplacering efter att elever som placeras enligt relativ närhet fått sina skolplaceringar.

² Uppsala kommun, *Reglemente för skolplacering i förskoleklass och grundskola*

Utbildningsnämnden i Uppsala kommun
753 75 Uppsala



Begäran om upplysningar och yttrande

Mikael Ritscher har anmält Utbildningsnämnden i Uppsala kommun bl.a. med anledning av handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar, se bifogad anmälan med bilagor (JO:s handlingar # 1 och 2).

Utbildningsnämnden uppmanas att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av begäran. Remissvaret ska särskilt belysa hur handläggningen förhåller sig till 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).


Berörd/berörda befattningshavare bör ges tillfälle att lämna synpunkter och det ska framgå av remissvaret om det har skett.

Utbildningsnämnden ska vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Till remissvaret ska det fogas ett protokollsutdrag från det sammanträde vid vilket utbildningsnämnden beslutade om sitt yttrande till JO.

Remissvaret önskas i två exemplar. Dessutom bör utbildningsnämnden yttrande och eventuella underyttranden, om det bedöms som lämpligt, skickas via e-post, helst som Word-dokument, till JOkansli1@jo.se.

Senaste datum för svar är den 6 augusti 2018.


Charlotte Håkansson
byråchef


Elin Ruthström
föredragande

Information om personuppgiftsbehandlingen hos JO finns på JO:s webbplats under <http://www.jo.se/pul>