

Stf justitieombudsmannen
Lars Lindström

Kritik mot Nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs kommun för dröjsmål med att överlämna överklaganden till kammarrätt

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 januari 2023 framförde advokaterna Bob Lee och Kaisa Adlercreutz för Front Advokater AB:s räkning klagomål mot Förvaltningen för inköp och upphandling i Göteborgs kommun. De anförde bl.a. följande.

Advokatfirman begärde per e-post den 29 augusti respektive den 5 september 2022 att förvaltningen skulle lämna ut vissa handlingar. Förvaltningen meddelade att den bedömde att handlingarna omfattades av sekretess och därför inte skulle komma att lämnas ut. Detta besked gavs skriftligen den 2 september 2022 vad avser advokatfirmans första begäran och den 12 september samma år vad avser dess andra begäran. Dagen för respektive besked begärde advokatfirman myndighetens prövning i utlämnandefrågorna. Förvaltningen avslog advokatfirmans båda begäran i beslut den 6 respektive den 15 september 2022. Vad avser den första begäran meddelades avslagsbeslut först efter en påminnelse samma dag från advokatfirman.

Avslagsbesluten överklagades av advokatfirman den 13 respektive den 19 september 2022. Överklagandena överlämnades till Kammarrätten i Göteborg först efter påminnelser från advokatfirman, och registrerades som inkomna där den 4 oktober 2022.

Utredning

JO anmodade Nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs kommun att yttra sig över advokatfirmans klagomål mot förvaltningen gällande dröjsmålet med överlämnande av överklagandena till kammarrätten. I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

3.3 Hantering av överklagandena

Tisdagen den 13 september inkom överklagandet av avslagsbeslutet gällande provisionsredovisning/provisionsfakturor. Måndagen den 19 september inkom överklagandet av avslagsbeslutet gällande försäljningsstatistiken.

Utifrån vad Front anfört i sina överklaganden omprövade Inköp och upphandling återigen avslagsbesluten och denna gång tillfrågades också de 13 berörda advokat- och juristbyråerna, som var leverantörer på ramavtalen för juridiska tjänster, gällande deras syn på sekretess för deras uppgifter. Detta för att säkerställa att förvaltningen gjort en korrekt skadebedömning.

Den bedömning som ska göras av en upphandlande myndighet när uppgifter begärs ut efter tilldelningsbeslut, är en skadebedömning där leverantörens synpunkter ska ligga till grund för skadebedömningen (jfr prop. 2006/07:128 s. 273-277).

Utöver ovanstående pågick också en utredning gällande eventuell sekretess med hänsyn till tingsrättens uttalanden (citerat ovan [detta har utelämnats här, JO:s anm.]) om sekretess i vissa av handlingarna och vad det innebar i förhållande till Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med utgångspunkt i de begäranden om sekretess som lämnats från övriga advokat- och juristbyråer som var leverantörer på ramavtalen för Juridiska tjänster, så lämnades en del uppgifter ut till Front den 4 oktober. Samma dag överlämnades de handlingar som bedömdes omfattas av sekretess till kammarrätten i båda målen. Inköp och upphandling sammanställde missiv till kammarrätten, där förvaltningens omprövning av besluten, samt leverantörernas begäranden om sekretess framgick.

Från det att överklagandena inkommit till Inköp och upphandling för respektive begäran om utlämnande har det passerat, för begäran om provisionsunderlag och provisionsfakturor, cirka 15 arbetsdagar och för begäran om försäljningsstatistik cirka 11 arbetsdagar, till dess att överlämnande skedde till kammarrätten.

Under denna tid har, som redogjorts för ovan, förvaltningen inhämtat synpunkter från leverantörerna, omprövat besluten och sammanställt missivskrivelser. Samtidigt pågick arbetet med att efterkomma tingsrättens editionsbeslut. Editionshandlingarna överlämnades till tingsrätten dagen innan de överklagade avslagsbesluten överlämnades till kammarrätten.

4. Avslutande synpunkter

Inköp och upphandling motsäger inte vad Front anför gällande tidsfrister för överlämning av handlingar till domstolen enligt Förvaltningslagen (2017:900).

Gällande antalet dagar för avslagsbeslut samt överlämnande till kammarrätt vill Inköp och upphandling dock framföra att det är arbetsdagar som är relevant att titta på. Av JO 1983/84 s. 250 framgår:

"Däremot anses inte föreligga skyldighet för befattningshavare vid myndighet att utanför arbetstid stå till förfogande med utlämnande av handlingar (se JO:s ämbetsberättelse 1966 s. 363)."

Inköp och upphandling har därför räknat antalet arbetsdagar gällande tid från begäran om avslagsbeslut till tillhandahållande av detsamma, samt tiden från överklagandenas inkommande till överlämnande till kammarrätt.

Gällande tiden det tagit att få ett skriftligt avslagsbeslut med överklagandehänvisning, så måste den rimligtvis räknas från det datum då begäran om ett sådant avslagsbeslut faktiskt inkommit och inte från datumet för den ursprungliga begäran om utfående av allmän handling. Myndigheten varken bör eller kan skriva sådana avslagsbeslut förrän en begäran om ett beslut inkommer.

Front har i anmälan anført att utlämnande borde skett snabbare med hänsyn till att de anser att de inte fick ta del av så många uppgifter. Hur lång tid utlämnanden tar beror på hur omfattande sekretessbedömningar som behöver göras, och hur omfattande materialet är, och har naturligtvis inget att göra med hur många eller få uppgifter mottagaren i slutändan får ut. Snarare har sekretessbedömningen tagit längre tid i de fall det blir en omfattande maskering och färre uppgifter lämnas ut.

Vidare har Front anført att de löpande har behövt påminna förvaltningen för att få avslagsbeslut och för att handlingarna skulle översändas till kammarrätten. Inköp och upphandling vill understryka att det inte behövs några påminnelser för att få ut vare sig avslagsbeslut eller för att de överklagade besluten skulle överlämnas till kammarrätten. Arbetet i de olika ärendena har pågått kontinuerligt och även om arbetet inte fortskridit så fort som Front har velat så har de pågått, oaktat att Front har skickat så kallade påminnelser.

4.1 Skadeståndsmålet

Staden befinner sig i en skadeståndsprocess där motparten begär ut allmänna handlingar för att använda i processen. Sekretessbedömningarna har därför behövt göras även med hänsyn till den pågående skadeståndsprocessen vilket har krävt andra överväganden än de myndigheten vanligtvis gör. Överväganden har behövt göras både gällande eventuell skada för leverantörerna på ramavtalen men också gällande om uppgifter i de berörda handlingarna skulle kunna skada stadens ställning som part i skadeståndsmålet.

Förvaltningen tog hänsyn till beslutet från tingsrätten samt att majoriteten av advokat- och juristbyråerna hävdade omfattande sekretess. Under samma tid arbetade förvaltningen också med att identifiera och maskera fakturor gällande stadens avrop av juridiska tjänster för att efterkomma tingsrättens editionsbeslut och där staden, efter bifallet anstånd, hade till den 3 oktober på sig att överlämna allt material till tingsrätten. I det läget arbetade fyra resurser i 'Front-ärendena'. Då förvaltningen parallellt med överklagandena hanterade efterkommandet av tingsrättens beslut så kan viss tid ha tillkommit gällande framtagande av missiv, rättsprövning samt överlämnande av handlingar till kammarrätten.

3.2 Annan begäran om allmän handling

Mellan den 12 september och 4 oktober skickade Front också flera begäranden till förvaltningen för Intraservice gällande utfående av Inköp och upphandlings fakturor. Intraservice tar emot och hanterar alla fakturor ställda till stadens förvaltningar och fakturorna anses förvarade hos dem, enligt 2 kap. 4 § Tryckfrihetsförordningen (1949:195). De ansvarar därmed för utlämnandet. För att Intraservice ska kunna göra en korrekt sekretessbedömning när en sådan begäran kommer till dem så kontaktar de berörd förvaltning för att få information om huruvida förvaltningen anser att några uppgifter omfattas av sekretess samt i förekommande fall en motivering för detta. Under denna period har Inköp och upphandling alltså även fått ta ställning till utlämnande av förvaltningens fakturor genom Intraservice, och då det gällt utlämnande av allmän handling har även detta behövt hanteras skyndsamt.

Advokatfirman kommenterade remissvaret.

Bedömning

Jag har valt att begränsa min granskning till den del av anmälan som gäller dröjsmål med att överlämna överklaganden till kammarrätten. Jag går därför inte in på några andra frågor.

En myndighets beslut att inte lämna ut en handling får överklagas till kammarrätt (se 2 kap. 19 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, och

6 kap. 7 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Ett beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ förvaltningslagen [2017:900]). Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och skyndsamt överlämna detta samt övriga handlingar i ärendet till överinstansen, såvida inte överklagandet avvisas (45 § och 46 § första stycket förvaltningslagen). JO har vid flera tidigare tillfällen uttalat att ett överklagande som inte avvisas normalt ska överlämnas till överinstansen inom en vecka (se bl.a. JO 2002/03 s. 359 och JO 2005/06 s. 405). För det fall en myndighet bedömer att det är lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet till domstolen har JO ansett att en något längre handläggningstid, i regel endast några dagars fördröjning, kan vara motiverad (se t.ex. JO 2022/23 s. 516).

Av utredningen framgår att advokatfirman den 13 respektive den 19 september 2022 inkom med överklaganden av nämndens beslut i utlämnandefrågorna och att de överlämnades till Kammarrätten i Göteborg den 4 oktober 2022. Så långa dröjsmål, 15 respektive 11 arbetsdagar, är inte förenliga med skyndsamhetskravet i 46 § första stycket förvaltningslagen och för dessa förtjänar nämnden kritik.

Vad som åligger beslutsmyndigheten enligt de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen är enbart att pröva om ett överklagande har inkommit i rätt tid och – om så är fallet – överlämna detta och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Denna slags handläggning tar knappast några större arbetsresurser i anspråk. Vad nämnden har anfört om arbetsbelastningen förändrar därför inte bedömningen.

Vad som i övrigt har framkommit motiverar inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.



Lars Lindström

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Henrik Starfelt. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.



Sändlista

Front Advokater AB genom advokaterna Bob Lee och Kaisa Adlercreutz

Göteborgs kommun, Nämnden för inköp och upphandling (dnr 554/23)