

Datum
1986-02-12

8
Dnr
406-1985

Beslut

med anledning av klagomål från Lennart Lundquist mot miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun angående utlämnande av allmänna handlingar.

KLAGOMÅL

I ett brev hit har Lundquist anfört i huvudsak följande. Han är journalist och besökte den 30 november 1984 i tjänsten miljö- och hälsoskyddsförvaltningen för att ta del av vissa handlingar. Förvaltningens chef Karl-Erik Höglund ville emellertid inte lämna ut handlingarna. Lundquist begärde då ett avslagsbeslut med besvärshänvisning. Höglund svarade att han skulle skicka "några rader" till Lundquist senare. Några dagar därefter mottog Lundquist ett brev från Höglund. Lundquist uppfattade brevet som ett avslagsbeslut och överklagade till kammarrätten. Domstolen fann emellertid att skrivelsen inte utgjorde ett till kammarrätten överklagbart beslut. Mot denna bakgrund vill Lundquist ha JO:s åsikt bl.a. om att Höglund vägrade att ge ett avslagsbeslut med besvärshänvisning.

./.
En kopia av Lundquists brev fogas till detta beslut som bilaga 1.

UTREDNING

./.
Efter remiss har miljö- och hälsoskyddsnämnden avgett yttrande, bilaga 2.

Lundquist har kommenterat remissvaret och då gjort gällande bl.a. att nämnden genom beslutet den 16 oktober 1984 om att senarelägga utskicket av handlingar till pressen satt sig över tryckfrihetsförordningens bestäm-

melser om när en handling är allmän.

Höglund har vid ett telefonsamtal med JO-expeditionen på förfrågan uppgivit i huvudsak följande. Lundquist ville vid sitt besök på förvaltningen den 30 november ta del av vissa handlingar, som skulle behandlas vid nämndens förestående sammanträde. Höglund förklarade med hänvisning till nämndens beslut den 16 oktober 1984 att han inte kunde lämna ut de begärda handlingarna. Lundquist var mycket missnöjd med detta besked. Det fördes inte på tal att hänskjuta frågan om handlingarnas utlämnande till nämnden. Något beslut att delegera nämndens behörighet att avslå enskilds begäran att få ta del av allmänna handlingar föreligger inte.

BEDÖMNING

Klagomålen avser i första hand den formella handläggningen av Lundquists begäran om att få del av handlingar. Jag behandlar först klagomålen i den delen. Därefter kommenterar jag i korthet Lundquists synpunkter på nämndens ståndpunkt i sak till hans framställning.

Den grundläggande regeln om rätten att få del av en allmän handling finns i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF). Det föreskrivs där att en allmän handling som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas på stället och utan avgift. Regeln innebär att sökanden alltid har rätt att få ut handlingen utan dröjsmål. Visserligen måste myndigheten ibland ha ett visst rådrum t.ex. för att få fram handlingen eller att fundera på om den får lämnas ut. Men mer än någon eller några dagars väntan kan normalt inte godtas.

Frågan om i vilken ordning en begäran om att få ta del av en allmän handling skall prövas är reglerad i TF och sekretesslagen. En sådan begäran skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. I 15 kap. 6 § sekretesslagen anges vem inom myndigheten som svarar för prövningen. Innebörden av paragrafen är att den, som enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av handlingen, i första hand skall pröva framställningar från enskilda att få ta del av den. Men i tveksamma fall skall befattningshavaren hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske "utan omgång". Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Självfallet bör han alltid underrätta en sökande som är missnöjd med att utlämnande vägras om möjligheten att få frågan hänskjuten till myndigheten. Såvitt avser kommunala myndigheter är det i regel vederbörande nämnd eller styrelse som har att besluta i saken på myndighetens vägnar.

Det skall här inskjutas att det i regel är praktiskt för en kommunal nämnd att ha föreskrifter som innebär att dess beslutanderätt delegeras exempelvis till ett arbetsutskott eller en tjänsteman. Utan sådana föreskrifter kan nämligen nämnden ibland bli tvungen att hålla ett särskilt sammanträde enbart att pröva en fråga om utlämnande. Som framgår av det föregående kräver ju reglerna i TF att sådana frågor handläggs mycket snabbt.

Enligt 2 kap. 15 § TF kan myndighetens beslut att vägra att lämna ut en handling överklagas. Däremot kan ett beslut som en befattningshavare meddelar med stöd av 15 kap. 6 § sekretesslagen inte överklagas. Närmare regler om hur man överklagar finns i 15 kap. 7 §. I regel skall man vända sig till vederbörande kammarrätt. Att myndighetens beslut skall vara försett med besvärshänvisning framgår av 18 § förvaltningslagen.

När Lundquist begärde att få del av de berörda handlingarna prövades hans begäran av Höglund. Denne vägrade att lämna ut handlingarna. Utredningen ger inte några helt klara besked om vad som därefter sades mellan Lundquist och Höglund. Det är emellertid uppenbart att Lundquist var mycket missnöjd med att han inte fick del av några handlingar. Mot den bakgrunden hade Höglund givetvis bort upplysa Lundquist om möjligheten att få frågan hänskjuten till nämnden. Av allt att döma gjorde han inte det. Handläggningen av Lundquists framställning var alltså inte invändningsfri.

Klagomålen får också anses gälla den ståndpunkt i sak som nämnden intagit till frågan om de handlingar som Lundquist begärde att få ta del av var allmänna handlingar i TF:s mening eller inte.

Lundquists begäran avsåg såvitt framgår av utredningen de tjänsteutlåtanden med förslag till beslut som förvaltningschefen avgivit till nämnden inför ett kommande sammanträde. Dessa handlingar hade tydligen skickats till nämndens ledamöter med bud en vecka före sammanträdet. Lundquist anser att handlingarna blev allmänna redan i och med att de sändes ut till politikerna i nämnden. Nämnden tycks mena att handlingar av detta slag i princip inte är allmänna förrän nämndens protokoll där ärendet behandlats justerats.

De regler som främst är av intresse i sammanhanget återfinns i 2 kap. 3 och 7 §§ TF. Av 3 § framgår bl.a. att en handling blir allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 7 § är att anse som upprättad hos en myndighet. I 7 § anges att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Vidare föreskrivs bl.a. att en handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Klagomålen aktualiserar frågan om de berörda handlingarna kan anses expedierade när de sänts över enbart till nämndens ledamöter.

Det är tydligt att författningstexten i de berörda bestämmelserna inte ger något svar på frågan. Och i rättspraxis ges det inte någon säker vägledning. Det har emellertid ansetts att en handling kan sändas över från en myndighet till någon utomstående utan att därigenom anses vara expedierad (jfr prop. 1976: 160 s 170 och RÅ 1963 ref 16). I förevarande fall gäller det handlingar som sänts enbart till nämndens egna ledamöter som ett led i de olika ärendenas interna beredning. (jfr även RÅ 1969 ref 9). Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att det finns visst fog för att göra gällande att någon expediering i TF:s mening inte skedde i det aktuella fallet genom att handlingarna sändes över till ledamöterna. Saken är dock inte självklar. Ett rättsfall från regeringsrätten på senare tid kan ge anledning till viss tveksamhet (se RÅ 1980: 2:4). Regeringsrätten ansåg i det fallet att en handling blivit allmän i och med att den inför ett sammanträde sänts över från en kommunal förvaltning till vederbörande nämnds ledamöter och andra. Vilken räckvidd avgörandet skall anses ha är emellertid tveksamt bl.a. därför att det i målet inte var fråga om en handling som var avsedd som beslutsunderlag för ett ärende utan om en föredragningslista för sammanträdet.

Rättsläget är alltså oklart och ett bindande avgörande kan meddelas endast av domstol. För min del nöjer jag mig med att konstatera att nämndens ståndpunkt kan visa sig riktig vid en domstolsprövning.

Med dessa besked är ärendet avslutat.


Sigvard Holstad


Fredrik von Arnold

Expedition till

Lennart Lundquist
Svenska Dagbladet
105 17 STOCKHOLM

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun
Box 17203
104 62 STOCKHOLM

Bilaga 1.

SVENSKA DAGBLADET **SVD**

Justitieombudsmännen
V. Trädgårdsgatan 4
Box 16327
103 26 Stockholm
Stockholm 11 2 85 .

RIKSDAGENS
OMBUDSMANNAEXP.
Ink. 1985-02-13
Dnr 406/85

Den 30 november 1984 besökte jag miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Stockholm på Torkel Knutssonsgatan 20 ~~xxx~~ i mitt arbete som journalist på Svenska Dagbladet. Där begärde jag att ta del av handlingar som enligt mitt förmenande var allmänna och offentliga.

Bakgrunden i korthet: En vecka före miljö- och hälsoskydds-
~~förvaltnings~~ nämndens sammanträde skickas handlingarna som ^{(skall} avhandlas på sammanträdet ut av tjänstemännen på förvaltningen. Tidigare har ~~de~~ också handlingarna skickats till massmedia. Politikerna i nämnden beslutade så att massmedia inte skall få handlingarna förrän några dagar före sammanträdet och handlingarna skickades därför till massmedia ~~xxx~~ fredagen före sammanträdet som alltid hålls på en tisdag.

Enligt min mening skall tryckfrihetsförordningen tolkas så att handlingarna i och med att de skickas till politikerna även blir allmänna och offentliga. (Grundfrågan är ju om politiker ~~xxx~~ med ett beslut kan upphäva en grundlag, tryckfrihetsförordningen)

På förvaltningen fick jag tala med förvaltningens högste chef, Karl-Erik Höglund, direktör, som enligt sekretesslagen 15:6 skall pröva om ~~de~~ handlingarna skall lämnas ut, dvs om de är offentliga. ~~Man~~ ville inte lämna ut handlingarna varför jag begärde ett avslagsbeslut med besvärshänvisning. Förvaltningschefen nekade dock att ge ~~ett~~ sådant. Hans kommentar var: -Jag skall skicka några rader till ~~de~~ senare.

Jag finner det anmärkningsvärt att jag inte fick något avslagsbeslut med besvärshänvisning. JO har tidigare tagit ställning till detta i JO 1980-81 sidan 360, men ute på de kommunala förvaltningarna är det tydligen inte känt. ~~xxxxxxxxxxxx~~

Några dagar senare kom så ett "avslagsbeslut" vilket jag bifogat som kopia. Eftersom jag vill pröva om och när en handling blir allmän och offentlig i det sammanhang som jag redogjort för ovan, ~~xxxxxxxx~~ överklagade jag avslagsbeslutet i kammarrätten. Kammarrätten vill dock inte pröva ärendet eftersom avslagsbeslutet inte håller för att överklagas.

Jag vill nu tre saker:

1. Ha JO:s åsikt om att miljö- och hälsoskyddsförvaltningens chef vägrade att ge ett avslagsbeslut med besvärshänvisning
2. Ha JO:s åsikt om det försenade avslagsbeslutet som uppenbarligen ~~en~~ enligt kammarrätten är inkorrekt
3. Och det viktigaste: Att få ett korrekt ~~xxxx~~ avslagsbeslut från förvaltningen med besvärshänvisning som håller för att prövas i kammarrätten

Eftersom det är frågan om ett sekretessärende tycker jag det borde behandlas skyndsamt.

Med vänliga hälsningar

Lennart Lundquist
Lennart Lundquist

telefon 13 51 70

Svenska Dagbladet

Rålambäsvägen 7

105 17 Stockholm

Jag bifogar kopior på kammarrättens dom och avslagsbeslutet från miljö- och hälsoskyddsförvaltningen.

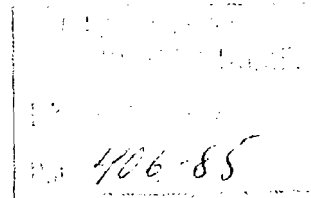
Adress
17 Stockholm

Gatuadress
Rålambsvägen 7
Stockholm

Telefon
08-13 50 00

Telegram
Svenskadag

Telex
174 00



Dnr 109/3162-84

Till
Riksdagens Ombudsmän

Genom remiss från Riksdagens Ombudsmän 1985-02-26 har miljö- och hälsoskyddsnämnden anmodats avge yttrande över skrivelser med anledning av miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut att senarelägga utsändningen av nämndhandlingar till massmedia.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får härmed som svar på remissen överlämna och åberopa ett inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen 1985-04-09 upprättat tjänsteutlåtande samt därutöver anföra följande.

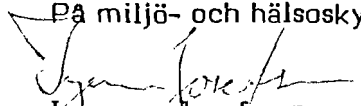
Klaganden anser att nämnden överskridit sina befogenheter. Nämnden anser att ärendet enligt nämndens beslut fortfarande är att betrakta som under beredning.


Nämnden har den lagliga rätten att besluta om tidpunkten för utskick av nämndens handlingar. Vad som sedan är praktiskt möjligt får dock prövas kontinuerligt, för att på bästa sätt underlätta pressens arbete.

Ärendets behandling i nämnden framgår av bifogat protokollsutdrag.

Stockholm den 16 april 1985

På miljö- och hälsoskyddsnämndens vägnar:


Ingemar Josefsson


Åke Larsson

Handwritten text at the bottom of the page, partially obscured and illegible.

RIKSDAGENS OMBUDSMÄN
INKOM

DEN 24/4 1985

N: 406 10985

Dnr 109/3162-84

TJÄNSTEUTLÅTANDE

1985-04-09

Till miljö- och hälsoskyddsnämnden

Remiss från Riksdagens Ombudsmän angående miljö- och hälsoskyddsnämndens
beslut att senarelägga utsändningen av nämndhandlingarna till massmedia

Hemställan

Förvaltningen hemställer att miljö- och hälsoskyddsnämnden som svar på
remissen till Riksdagens Ombudsmän överlämnar och åberopar detta tjänsteut-
låtande.



Karl-Erik Höglund



Åke Larsson

Sammanfattning

Förvaltningen redovisar i ärendet rutinerna vid utsändande av handlingar till
nämndens sammanträden och är av den uppfattningen att nämndens beslut om
senareläggning av utsändandet av handlingarna är korrekt och lagligen avfattat
och förvaltningschefens tolkning av beslutet och uttalande om innebörden av
detta i skrivelsen till Lennart Lundquist även är korrekt och laglig.

+ 4 bil

UTLÅTANDE

Genom remiss från Riksdagens Ombudsmän 1985-02-26 har miljö- och hälsoskyddsnämnden senast 1985-04-25 anmodats avge yttrande över skrivelser med anledning av miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut att senarelägga utsändningen av nämndhandlingar till massmedia.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt vid sammanträde 1984-10-16 § 389 bl a att "uppdra åt förvaltningen att ombesörja att nämndens ärenden skulle tillställas massmedia med post fredagar före nämndens sammanträde". Protokollsutdrag bifogas, bilaga 1.

Skälen till detta var följande.

Nämnden sammanträder i regel var 3:e tisdag, med undantag av perioden 15 juni-25 augusti, då inga sammanträden äger rum. Under perioden december-januari är uppehållet mellan sammanträdena cirka 5 veckor.

Handlingarna till nämndsammanträdena, d v s tjänsteutlåtanden från förvaltningschefen till nämnden med förslag till beslut, distribueras med bud 1 vecka före sammanträdena, d v s tisdagar på eftermiddagen. Det har tidigare varit praxis att nämndhandlingarna sänts med post till massmedia så att dessa haft tillgång till handlingarna senast onsdagen veckan före sammanträdena.

Vid nämndens sammanträde 1984-10-16, behandlades frågan, varvid framhölls att nämndens företroendevalda oftast kunde läsa i pressen om de förslag till beslut som de ännu ej hunnit ta del av genom de utsända handlingarna. Detta ansågs vara felaktigt, varför nämnden beslöt i enlighet med ovan redovisad formulering.

När frågan behandlades av nämnden framkom den uppfattningen att massmedia skulle erhålla ärendena dagen före sammanträdet, d v s måndag. För att detta praktiskt skulle kunna genomföras, måste handlingarna sändas med post senast fredag från förvaltningen. Detta formulerades också i protokollet.

En journalist vid Svenska Dagbladet, Lennart Lundquist, ansåg att handlingarna skulle lämnas ut tidigare och framförde detta vid sammanträffande med förvaltningschefen 1984-11-20. Förvaltningschefen hänvisade därvid till nämndens beslut och förklarade att han på grund av detta ej kunde lämna ut handlingarna tidigare. Detta bekräftades också i brev till Lundquist daterat 1984-12-03, vilket bifogas, bilaga 2.

Lundquist anförde besvär över förvaltningschefens tolkning av nämndens beslut 1984-10-16 hos kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten konstaterade att förvaltningschefens skrivelse till Lundquist ej utgjorde ett överklagbart beslut varför det inte föranledde någon kammarrättens åtgärd. Kammarrättens protokoll bifogas, bilaga 3.

Ärendet har därefter aktualiserats hos Riksdagens Ombudsmän.

Förvaltningens synpunkter

De handlingar som Lundquist önskat erhålla tidigare, borde enligt hans uppfattning med stöd av 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen, utsändas till massmedia när de är att betrakta som expedierade, d v s färdiga att utsändas.

De aktuella handlingarna, tjänsteutlåtanden från förvaltningschefen till miljö- och hälsoskyddsnämnden, är handlingar som förvaras hos myndigheten. Handlingarna har däremot ej kommit in till myndigheten, då förvaltningen och förvaltningschefen ej intar en så självständig ställning i förhållande till nämnden att handlingarna blir allmänna genom att lämnas från förvaltningen till nämnden (2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen, RA 1969 ref 9, JO:s ämbetsberättelser 1973 s. 328 och 1981/82 s. 284). Utdrag ur 2 kap. 7 o. 8 §§ tryckfrihetsförordningen bifogas, bilaga 4.

Enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen kan enligt huvudregeln en handling anses upprättad när den har expedierats. Har den inte expedierats och hör till ett visst ärende, anses den upprättad när ärendet slutbehandlats hos myndigheten. Ärendet kan sålunda inte anses slutbehandlat förrän nämndens protokoll, där ärendet behandlats, justerats. Handlingarna kan därför ej anses vara allmänna förrän vid denna tidpunkt. Lundquist har därför inte rätt att få del av handlingarna tidigare än denna tidpunkt på grund av reglerna i tryckfrihetsför-

ordningen. Nämndens beslut innebär sålunda att massmedia får möjlighet att ta del av handlingarna innan nämndens sammanträden och sålunda innan ärendena slutbehandlats. Detta innebär följaktligen en ändring av tidigare praxis då massmedia hade tillgång till ärendena senast onsdagen före sammanträdet.

Enligt förvaltningens uppfattning är nämndens beslut korrekt och lagligen avfattat och förvaltningschefens tolkning av beslutet och uttalande om innebörden om detta i skrivelsen till Lundquist korrekt och laglig.

Slut