



- JO -

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2002-01-29	3313-2001	1 (3)

Initiativärende mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun angående bemötandet av framställningar om att få kopior av handlingar från myndigheten

Initiativet

I artiklar i Svenska Dagbladet den 16 och 17 augusti 2001 redovisades brister i myndigheters tillämpning av offentlighetsprincipen. Bl.a. uppgavs att miljöförvaltningen i Stockholms kommun kräver personligt besök om någon vill få ut papper från myndigheten. Miljöförvaltningens administrative chef Bengt Andersson uppgavs ha sagt följande. "För att få se i vårt diarium och våra handlingar skall detta göras på plats. Undantag från regeln och kravet på kontant betalning för kopior gör vi för handikappade."

Med anledning av uppgifterna i artiklarna beslutade jag att inleda utredning.

Utredning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun anmodades att yttra sig. Av yttrandet skulle framgå om det fanns någon rättslig grund för den begränsning av myndighetens tillgänglighet och service som redovisades i artikeln.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden överlämnade som sitt yttrande ett tjänsteutlåtande från miljöförvaltningen, vari lämnas en kortfattad redogörelse för den händelse som omnämns i tidningsartikeln samt en redovisning av hur förvaltningen tillämpar aktuella bestämmelser.

Av det i tidningsartikeln återgivna uttalandet kunde den slutsatsen dras att allmänhetens tillgänglighet till allmänna handlingar hos nämnden gjorts beroende av att de som önskar ta del av handlingarna personligen besöker nämndens kansli. I enlighet med vad jag utvecklar i det följande är en sådan ordning inte förenlig med reglerna om den s.k. offentlighetsprincipen. Tidningsuttalandet har inte berörts i remissvaret på annat sätt än genom uppgiften att det inte upprätthålls något besökskrav eller annan inskränkning i tillgängligheten för att få ut en handling. Av svaret får dock anses framgå att klara framställningar per post eller telefon med önskemål om kopior behandlas skyndsamt medan förvaltningen regelmässigt föreslår sökanden att besöka myndigheten om han har svårt att precisera sina önskemål om handlingar eller det annars uppkommer svårigheter att identifiera handlingarna.

Postadress

Postadress
ästra Trädgårdsgatan 4

Telefon
08-786 40 00

Telefax
08-21 65 58



SIREN.NYHETSBYRÅN.

Vad som förekommit i ärendet ger anledning till följande redovisning och bedömning av mig.

Rättslig reglering

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar primärt även frågor om sådana handlingars utlämnande.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) på denne att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt 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 skall 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 framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut skall den som begär handlingen underrättas härom. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan. Att ett beslut som går att överklaga skall förse med en anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att bistå allmänheten i enlighet med vad som redovisats ovan gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera denna. Myndigheten måste således få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses. Den har å andra sidan i viss utsträckning skyldighet att efterforska en oklart preciserad handling. Om myndigheten, när den får en begäran om utfående av allmänna handlingar, inte direkt får klart för sig vilka handlingar som avses, får det anses ankomma på myndigheten att så snart som möjligt lämna sökanden en underrättelse härom så att denne får tillfälle att komplettera eller precisera sin framställning. Myndigheten är också skyldig att i en inte obetydlig utsträckning bistå sökanden genom att t.ex. med hjälp av sina register leta fram sådana handlingar som han begär. Om myndigheten, trots sådana ansträngningar som nu sagts, kommer fram till att det inte går att finna de handlingar som sökanden vill se, är myndigheten skyldig att erbjuda sökanden ett avslagsbeslut på sätt som jag nyss har nämnt.

Bedömning

Enligt vad som uppgetts i remissvaret föreslår förvaltningen regelmässigt att den enskilde besöker myndigheten och där tar del av handlingarna i de fall någon har svårt att precisera sina önskemål om vilka handlingar som avses.

Svaret ger intryck av att myndigheten inte på det sätt som nämnts bistår sökanden i identifieringen av efterfrågade handlingar. Självklart kan myndigheten upplysa en sökande om att han själv kan söka efter handlingen i t.ex. myndighetens diarium, men något krav på detta kan inte ställas. Om myndigheten trots ansträngningar inte kan identifiera handlingarna som efterfrågas får framställningen avslås.

Remissvaret tyder även på att förvaltningen helst ser att avgiften för kopior av handlingar erläggs kontant vid besök hos myndigheten. Det måste dock understrykas att en sökanden alltid har rätt att få de efterfrågade handlingarna sända till sig. Anledningen till att någon begär kopior av allmänna handlingar kan ju många gånger vara att personen i fråga har svårt att bege sig till myndigheten där handlingen förvaras. Svårigheten behöver inte bestå i ett fysiskt handikapp utan t.ex. avståndet kan också utgöra hinder. I de fall avgift skall tas ut för kopiorna kan de översändas mot postförskott.

Med dessa besked avslutar jag ärendet.



Nils-Olof Berggren



Agneta Lundgren

Expedition till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (dnr 2001-004565-202)



Justitieombudsmannen
Kerstin André

BESLUT

Datum
1999-02-23

aktbil 9
Dnr
4225-1998

Anmälan mot Karolinska institutet

Jan Åberg har i en anmälan till JO riktat kritik mot Karolinska institutet för dess underlåtenhet att öppna och diarieföra till myndigheten inkomna e-postmeddelanden.

Av anmälan framgår bl.a. följande. Jan Åberg sände den 22 oktober 1998 ett elektroniskt meddelande till Karolinska institutets huvudregistrator Miriam Rock, vari han gjorde vissa förfrågningar rörande institutets regler beträffande anställda som innehar bisysslor. Trots att Jan Åberg uttryckligen hade begärt bekräftelse på att hans meddelande tagits emot erhöll han inte någon sådan. När han den 29 oktober kontaktade tf. huvudregistratorn fick han beskedet att hans meddelande inte fanns registrerat på institutet och att detta berodde på att Miriam Rock varit tjänstledig under en vecka och att ingen annan hade tillgång till hennes dator under den tiden. Jan Åberg har även ifrågasatt om institutets åtgärd att underlåta att diarieföra det inkomna e-postmeddelandet varit i överensstämmelse med gällande bestämmelser.

Anmälan har remitterats till Karolinska institutet för utredning och yttrande. Institutet har i sitt remissvar anfört bl.a. följande.

Karolinska institutet (KI) utgår ifrån att Åbergs anmälan avser följande två frågor:

1/ Åberg hade insänt ett E-postmeddelande till KI:s registratur med begäran om bekräftelse på att det inkommit. Då han inte erhöll någon sådan fick han via telefon beskedet av den biträdande registratorn att hon tyvärr inte kunde komma in i den då tjänstlediga registratorns dator (i vilken det aktuella meddelandet låg).

2/ Det aktuella meddelandet var inte diariefört (inte registrerat på ett sådant sätt som normalt görs av inkomna handlingar).

KI har redan genom brev till Åberg redogjort för sin inställning till dessa frågor, vilket också framgår av handlingarna i ärendet.

Beträffande fråga 1/ konstaterar KI att båda registratorerna naturligtvis måste ha tillgång till bl.a. all E-post som inkommit. Att så inte var fallet då Åberg kontaktade KI kan endast beklagas. Förklaringen kan ha varit att

den då tillgängliga registratör var tämligen nyanställd. Registratören är naturligtvis numera i högsta grad medveten om kravet på att tjänstgörande personal har tillgång till samtliga handlingar. Det inträffade kommer inte att upprepas.

När det gäller fråga 2/ vidhåller KI den uppfattning som delgivits Åberg. Om det meddelande som Åberg hänför sig till överhuvudtaget är registreringspliktigt, menar KI att handlingen – genom sin tydliga tillgänglighet på hårddisken med sedvanligt "backup" – hållits så ordnad att det utan svårighet kan fastställas att den inkommit. Därmed är enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen inte särskild registrering nödvändig. Vad Åberg senare anfört i denna fråga förändrar inte detta. – Skulle JO göra en annan bedömning kommer KI givetvis att ändra sina rutiner härmed.

Jan Åberg har beretts tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). 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.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § inte endast konventionella handlingar på papper, utan även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En sådan upptagning anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Av det anförda följer att ett meddelande som inkommer via elektronisk post skall likställas med en konventionell handling på papper. Detsamma gäller för handling som upprättas på så sätt.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF anses en handling vara inkommen då den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, jfr 2 kap. 4 § TF.

Bestämmelser om registrering av allmänna handlingar hos statliga och kommunala myndigheter finns i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100), SekrL. Enligt bestämmelsen skall en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet 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 underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Sekretesslagen ställer inte särskilt höga krav på hur registreringen skall ordnas utan ger myndigheterna en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Något krav på central registrering finns inte och en ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. Den omständigheten

att någon särskilt begärt att en handling skall diarieföras har i detta avseende inte någon självständig betydelse.

Syftet med bestämmelsen i SekrL är att garantera allmänhetens rätt att få kännedom om allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka handlingar som finns.

Synpunkter på Karolinska institutets hantering av Jan Åbergs e-postmeddelande

Genom den företagna utredningen kan inledningsvis konstateras att institutet inte hade åtkomst till det e-postmeddelande som inkom till huvudregistratorns e-postadress under hennes frånvaro och att anledningen till detta var att ingen annan tjänsteman hade behörighet att öppna hennes dator. En sådan ordning är självfallet inte godtagbar och institutet kan inte undgå kritik för de brister som förelegat i detta avseende. Anledningen till att meddelandet skickades till Miriam Rocks e-postadress synes dessutom ha varit att hon innehade befattning som huvudregistrator och att avsändaren ville vara säker på att meddelandet togs om hand på ett riktigt sätt.

Det åligger naturligtvis en myndighet att ha fungerande rutiner för att bevaka att skrivelser och meddelanden som inkommer via elektronisk post behandlas på ett adekvat sätt. Jag vill i detta sammanhang uppmärksamma institutet på att förhållandet är detsamma för det fall att enskilda tjänstemän vid myndigheten har möjlighet att ta emot externa e-postmeddelanden. På samma sätt som gäller för konventionella pappersförsändelser som adresserats till handläggaren personligen, bör det för elektronisk post finnas ett system som ger arbetsgivaren möjlighet att vid den anställdes frånvaro ta del av de handlingar som inkommit. När det gäller vanliga försändelser sker detta vanligtvis med stöd av fullmakt, och ett sådant system torde kunna tillämpas även avseende elektronisk post.

Innehållet i det e-postmeddelande som Jan Åberg tillställde Miriam Rock var otvetydigt sådant att det rörde myndighetens verksamhet. Meddelandet var därmed att anse som allmän handling och sekretesslagens bestämmelser om diarieföringsskyldighet var följaktligen tillämpliga.

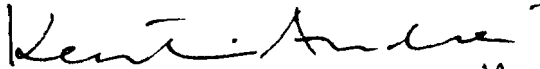
Såvitt framkommit har institutet gjort den bedömningen att innehållet i Jan Åbergs e-postmeddelande inte omfattades av sekretess. Det har därför inte förelegat någon ovillkorlig skyldighet för institutet att diarieföra detta. Av remissvaret framgår emellertid att institutet inte ens tagit ut meddelandet ur huvudregistratorns dator utan att detta endast har bevarats på datorns hårddisk med sedvanligt "backup-system". Det framgår inte av remissvaret om det vidtagits någon ytterligare åtgärd med meddelandet, exempelvis i syfte att säkerställa att det inte raderas eller för att garantera dess tillgänglighet för allmänheten.

Som framgår av ovanstående redovisning har en myndighet möjlighet att underlåta diarieföring av allmänna och tillika offentliga handlingar, om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras som elektroniskt medium under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det förutsätts således att allmänheten genom särskild terminal kan söka bland e-posten eller att myndigheten vid förfrågan kan ta fram papperskopior av efter-

frågade handlingar. Detta synsätt får anses gälla vare sig det rör diarieförda handlingar eller sådana där myndigheten avstått från diarieföring. Jag förutsätter att institutet ser till att dessa förutsättningar är uppfyllda för det fall att myndigheten även i fortsättningen väljer att inte ta ut papperskopior av sådan e-post som är att anse som allmän handling.

Det inträffade understryker också vikten av att myndigheterna genom fortlöpande insatser tillser att personalen besitter erforderliga kunskaper om tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regelsystem för hantering av allmänna handlingar.

Med den kritik som innefattas i det anförda avslutas ärendet.



Kerstin André



Mari Heidenborg

Expedition till

Jan Åberg

Karolinska institutet