

**Fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 §
offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en
kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna
handlingar från en annan myndighet**

Beslutet i korthet: En handläggare vid en överförmyndarnämnd begärde att få kopior av beslut som Migrationsverket hade fattat i fråga om en viss person. Migrationsverkets handläggning av begäran drog ut på tiden.

I beslutet behandlar JO frågan om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas vid handläggningen.

Mot bakgrund av hur begäran såg ut anser JO att det måste ha varit uppenbart för Migrationsverket att begäran gjordes i och för handläggarens tjänsteutövning. Den borde därför ha handlagts med tillämpning av bestämmelsen om informationsskyldighet mellan myndigheter i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

Vidare konstaterar JO att det saknas uttryckliga bestämmelser om hur lång tid en prövning enligt den nämnda bestämmelsen får ta men anser att utgångspunkten är att prövningen ska göras med skyndsamhet. JO menar dock att det bör finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet vid bedömningen av hur skyndsamt handläggningen ska vara. För att underlätta och snabba på hanteringen kan den begärande myndigheten lämpligen ange hur fort den efterfrågade uppgiften eller handlingen behövs. Den myndighet som förvarar uppgifterna eller handlingen kan också fråga den begärande myndigheten om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret.

JO kritiserar Migrationsverket för att det tog fyra månader att handlägga begäran.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 december 2020 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket angående handläggningen av en begäran om att få ta del av handlingar. AA anförde följande. Den 17 november 2020 begärde han, i egenskap av tjänsteman på Arvika-Eda överförmyndarnämnd, Arvika kommun, att få kopior av samtliga beslut som verket fattat i januari 2018 i ett visst ärende. Han påminde om begäran den 14 december 2020 och fick då till svar per mejl att hans begäran stod i Migrationsverkets balans och att verket då hanterade framställningar om att få ta del av handlingar som kom in

till myndigheten i september 2020. AA ansåg att Migrationsverket inte levde upp till det krav på skyndsamhet som gäller enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) vid en begäran om att lämna ut allmänna handlingar.

Utredning

JO uppmanade Migrationsverket att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Verket skulle även lämna en allmän beskrivning av sin hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Migrationsverket (generaldirektören BB) yttrade sig. Yttrandet kom in till JO den 23 mars 2021.

Migrationsverket redovisade följande om sin organisation för utlämnande av allmänna handlingar och andra utlämnanden av handlingar eller uppgifter.

Begäran om uppgifter och handlingar som ställs på Migrationsverkets hemsida – under rubrikerna ” Ta del av allmänna handlingar” ” Beställa originalhandlingar eller kopior” samt ”Beställa information om personuppgifter” går till förvaltningsenhetens e-postadress.

Begäran om uppgifter och handlingar kan därutöver komma in direkt till kundcenter, presstjänst, enskilda tjänstemän, förvaltningsenheten, statistikenheten, registraturen m.m.

I Migrationsverkets stöddokument (Kunskapsstöd) anges att den som förvarar handlingen ansvarar för att hantera utlämnandet. Detta är en huvudregel och innebär inte att någon annan inte kan lämna ut handlingen. På grund av skyndsamhetskravet ska man beakta att det är den som fått frågan, som ansvarar för att frågan besvaras.

Om en begärd handling eller uppgift finns tillgänglig digitalt kan samtliga som har tillgång till och behörighet att ta fram handlingen/uppgiften ur det digitala systemet och därmed hantera begäran.

Om någon annan har ärendet i sin vård, dvs. förvarar ärendet, har ett öppet ärende eller ett ärende som ännu inte arkiverats och som innehåller det som begärts ut bör frågan omfördelas till denne.

Om handlingen som begärs ut befinner sig i arkivet i Norrköping ansvarar förvaltningsenheten i Norrköping.

Migrationsverket redovisade följande om sin förvaltningsenhet.

Till förvaltningsenhetens e-postlåda kommer inte enbart förfrågningar från hemsidan och beställningar från arkivet utan även andra typer av förfrågningar och meddelanden. Avsändaren kan vara såväl en intern som en extern part.

Förvaltningsenhetens e-postadress bevakas under kontorstid av någon av förvaltningsenhetens handläggare. Handläggaren gör en första sortering och kategorisering av de inkomna meddelandena. Mer komplicerade ärenden eller förfrågningar vidarebefordras till enhetens beslutsfattare medan enhetens assistenter och övriga handläggare omhändertar majoriteten av förfrågningarna och vidtar de åtgärder som krävs för varje enskilt ärende. Vid behov rekvireras handlingar från verkets arkiv. I förekommande fall görs sekretessprövningar av handläggare och/eller beslutsfattare.

Vissa ärenden kan och måste omhändertaras omedelbart. Ärenden som är av mer brådskande art separeras från ärenden som inte bedöms vara lika akuta. Enheten handlägger emellertid även andra ärenden som av olika skäl behöver besvaras utan dröjsmål.

Ett stort antal av de förfrågningar som förvaltningsenheten tar emot gäller begäran från andra myndigheter om uppgifter som verket förfogar över.

Migrationsverket redovisade följande rättsliga bedömning.

Begäran om allmän handling

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen framgår att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar.

Det finns i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen även ett anonymitetskrav: En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut.

Därmed har en myndighet – vid mottagandet av en begäran om allmän handling – initialt inte rätt att skilja ut förfrågningar från privatpersoner från förfrågningar från tjänstemän på olika myndigheter.

Något lagstöd för att göra denna åtskillnad finns därför inte förrän myndigheten ska pröva om det finns hinder för utlämnande (dvs. göra en bedömning av sekretessen i enlighet med reglerna i offentlighets- och sekretesslagen).

Regeringsrätten har därtill funnit att juridiska personer anses ha samma rätt att ta del av allmänna handlingar som fysiska personer och kan därmed överklaga avslagsbeslut, RÅ 2003 ref. 83.

Därmed finns det inte heller grund för att skilja fysiska personer från juridiska personer vid en begäran om allmän handling.

Migrationsverket gör därför bedömningen att det - vid begäran om att få ut allmän handling – inte är möjligt att skilja förfrågningar från privatpersoner från förfrågningar från myndigheter eller myndighetspersoner. Det är därmed inte heller möjligt att utesluta myndigheter eller myndighetspersoner från skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 – 16 §§ tryckfrihetsförordningen.

Begäran om att få ut uppgifter

Begäran om att få ut uppgifter och den uppgiftsskyldighet som gäller enligt lag omfattas inte av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. När det gäller uppgifter eller uppgiftsskyldigheten enligt lag gäller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen samt serviceskyldigheten i 6 § och samverkansbestämmelsen i 8 § förvaltningslagen (2017:900).

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte något skyndsamhetskrav. Trots det är många begäranden av sådan art att det får anses finnas goda skäl att handlägga och besvara dem utan onödigt dröjsmål. Det kan t.ex. vara frågan om polismyndigheten som behöver få uppgifter i pågående brottsärenden, kommunala förvaltningar som efterforskar anhöriga till avlidna personer eller gode män som efterfrågar kontaktuppgifter till klienter inför inställelse i domstol.

AA:s begäran

AA har begärt att få kopior av samtliga avslagsbeslut fattade i januari 2018 i ett enskilt ärende.

Detta är en begäran om allmän handling som skulle ha omfattats av skyndsamhetskravet i 2 kap. 15–16 §§ tryckfrihetsförordningen.

Begäran inkom till Migrationsverket den 17 november 2020 och hade den 14 december 2020 fortfarande inte besvarats.

Migrationsverket gör bedömningen att förvaltningsenheten inte hanterat AA:s begäran i enlighet med det skyndsamhetskrav som ställs på verket enligt 2 kap. 16 §, andra stycket, TF, vilket Migrationsverket givetvis beklagar.

Sammanfattningsvis

Förvaltningsenhetens e-postlåda samlar upp många olika förfrågningar. Detta ställer stora krav på den tjänsteman som ansvarar för e-postlådan. Tjänstemannen måste kunna skilja på begäran om utlämnande av allmän handling och begäran om utlämnande av uppgift. Tjänstemannen måste också klara av att sortera och prioritera bland övriga skrivelser.

AA:s anmälan visar att förvaltningsenhetens handläggningstider tyvärr är alltför långa och att sorteringen samt prioriteringen i detta fall har brutit. Detta är allvarligt.

Det sker ett kontinuerligt förbättringsarbete på förvaltningsenheten genom det processororienterade arbetssättet. Enheten kommer även att få utökat juridiskt stöd från rättsenheten för att undvika misstag vid prioriteringar. Under våren 2021 kommer förvaltningsenheten även att tillföras extra resurser för avarbetning.

JO begärde därefter in upplysningar från Migrationsverket. Migrationsverket lämnade in en kopia av det svar som lämnats till AA. Av detta framgår att AA fick svar på sin begäran den 18 mars 2021 och att verket inte fattat några sådana beslut som han efterfrågat.

Bedömning

Migrationsverket har i sitt yttrande angett att AA:s begäran skulle ha handlagts i enlighet med det skyndsamhetskrav som finns i 2 kap. TF.

Bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet utgör en central del av offentlighetsprincipen.

Frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet myndigheter emellan har varit föremål för olika uppfattningar. (Se bl.a. Petré och Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, tolfte uppl. s. 389, JK 1985 s. 104, SOU 2003:99 s. 222, SOU 2015:39 s. 448 samt JO 2008/09 s. 538 och 2013/14 s. 617. Se vidare bl.a. Hjertstedt i Förvaltningsrättslig tidskrift Nr 1 2015 s. 41 f.)

I propositionen till tryckfrihetsförordningen uttalades att bestämmelserna i 2 kap. TF reglerar den enskildes rätt att från en myndighet få ut allmänna handlingar, och att bestämmelserna inte avser tillhandahållande av allmänna handlingar myndigheter emellan. Det uttalades vidare att det alltså inte finns någon rätt för en myndighet att få ut en handling, men att myndigheterna åtminstone i viss utsträckning har en skyldighet att bistå varandra med tillhandahållande av handlingar. Det framgick också i propositionen att bestämmelserna i 2 kap. TF visserligen inte har omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter, men uppenbart har de betydelse även i detta avseende. Om handlingen är offentlig finns det inte någon anledning för en myndighet att vägra lämna ut den till en annan myndighet. (Se prop. 1948:230 s. 122 f. Se också prop. 1979/80:2 del A s. 323.)

I 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns en bestämmelse om myndigheters informationsskyldighet gentemot varandra. Av den framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den

förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen anses vara en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen har, i ett mål som gällde vilken prövning som ska göras innan personuppgifter i en myndighets register kan lämnas till en annan myndighet med stöd av 6 kap. 5 § OSL, uttalat att reglerna i 2 kap. TF inte gäller när myndigheter lämnar uppgifter mellan varandra (se HFD 2021 ref. 10 p. 28).

AA begärde att få kopior av beslut som Migrationsverket fattat i ett visst ärende. Begäran gjordes per mejl, och av mejlet framgick att AA var handläggare vid överförmyndarenheten vid Arvika kommun. Han önskade att Migrationsverkets svar skulle skickas till överförmyndarenheten vid kommunen, antingen per mejl eller per post och till adresser som han angav.

Den typ av handlingar som AA ville ha kopior av måste till sin karaktär anses ha varit allmänna.

Mot bakgrund av hur AA:s begäran såg ut måste det ha varit uppenbart för Migrationsverket att den gjordes i och för AA:s tjänsteutövning. Begäran borde därför ha handlagts med tillämpning av bestämmelsen om informations-skyldighet mellan myndigheter i 6 kap. 5 § OSL. Det bör gälla även om begäran inte avsåg endast uppgifter ur en handling utan kopior av allmänna handlingar (RÅ 82 2:84).

När det gäller hur lång tid prövningen enligt 6 kap. 5 § OSL får ta framgår inte detta uttryckligen av bestämmelsen. Inte heller i fråga om den allmänna samverkansskyldigheten enligt 8 § förvaltningslagen finns det i lag reglerat något krav i det avseendet.

När en allmän handling begärs ut med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. TF ska handlingen, om den får lämnas ut, tillhandahållas genast eller så snart som möjligt (15 §). Om begäran avser en kopia av en allmän handling ska begäran behandlas skyndsamt (16 §). JO har flera gånger uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske.

Bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF syftar bl.a. till att möjliggöra en kontroll av den offentliga maktutövningen. Bestämmelserna i 6 kap. 5 § OSL har ett annat syfte, framför allt att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

Utgångspunkten får enligt min mening anses vara att även en prövning enligt 6 kap. 5 § OSL ska göras med skyndsamt. I ljuset av syftet med bestämmelsen bör det dock finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet vid bedömningen av hur skyndsamt

handläggningen ska vara. För att underlätta och snabba på hanteringen kan den begärande myndigheten lämpligen ange hur fort den efterfrågade uppgiften eller handlingen behövs. Den myndighet som förvarar uppgifterna eller handlingen kan också fråga den begärande myndigheten om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret.

Av utredningen i ärendet framgår att det inte fanns några sådana beslut som AA begärde att få kopior av. Det borde Migrationsverket ha kunnat konstatera med en begränsad arbetsinsats. Det har inte gjorts gällande att det skulle hindra arbetets behöriga gång att behandla begäran.

AA gjorde sin begäran den 17 november 2020 och fick ett svar på begäran först den 18 mars 2021. Det tog alltså verket fyra månader att handlägga AA:s begäran. Det är inte acceptabelt, och Migrationsverket förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

I sitt yttrande till JO har Migrationsverket uppgett att förvaltningsenhetens handläggningstider är alltför långa och att enheten under våren 2021 tillförs extra resurser för avarbetning. Uppenbarligen har myndigheten byggt upp balanser av ärenden som rör bl.a. framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Detta är allvarligt, vilket också Migrationsverket konstaterat.

Jag utreder för närvarande ett liknande klagomål mot Migrationsverket som berör förvaltningsenheten (dnr 1802-2021). Migrationsverket har i det ärendet lämnat in ett yttrande. Mot den bakgrunden gör jag här inga ytterligare uttalanden om situationen vid förvaltningsenheten annat än att påminna om det skyndsamhetskrav som följer av 2 kap. TF. Det kravet gäller givetvis också om handlingsutlämnandet hanteras av en organisatorisk enhet som ska hantera även uppgiftslämnanden som sker med stöd av annan författning.

Ärendet avslutas.