

Kritik mot Folkhälsomyndigheten för hanteringen av framställningar om att lämna ut handlingar under covid-19-pandemin

Beslutet i korthet: En journalist på TV4 framförde klagomål mot Folkhälsomyndigheten om i huvudsak myndighetens handläggning av journalisters framställningar om att få ta del av allmänna handlingar under pandemin.

ChefsJO uttalar att han har förståelse för att pandemin har krävt omfattande arbetsinsatser av Folkhälsomyndigheten inom dess sakområde samtidigt som antalet framställningar om allmänna handlingar har ökat markant i såväl antal som komplexitet till en för myndigheten historiskt hög nivå. Offentlighetsprincipen är emellertid central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Den innebär att bl.a. företrädare för medier har rätt till insyn i och tillgång till information om det allmännas verksamhet. Enligt chefsJO är det därför av stor vikt att en myndighet kan se till att principen får genomslag, inte minst under en så allvarlig samhällskris som pandemin har inneburit.

ChefsJO kritiserar Folkhälsomyndigheten för vissa brister i myndighetens handläggning av framställningar om allmänna handlingar. Han ser positivt på att myndigheten har vidtagit åtgärder för att dels kunna hantera det ökade antalet framställningar om allmänna handlingar, dels kunna fullgöra sin serviceskyldighet. Slutligen utgår han från att myndigheten vid behov även i fortsättningen skyndsamt vidtar nödvändiga åtgärder.

Bakgrund

Under vintern och våren 2020 fick covid-19 en omfattande spridning i Sverige. JO har därefter tagit emot ett relativt stort antal klagomål mot Folkhälsomyndigheten (Fohm) om myndighetens handläggning av framställningar om att lämna ut allmänna handlingar och närliggande frågor. Majoriteten av ärendena har skrivits av. I många av de fallen har JO funnit skäl att påminna myndigheten om gällande lagstiftning. Förevarande ärende beslutade JO att utreda.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 mars 2021 framförde AA klagomål mot Fohm. Klagomålen rörde myndighetens handläggning av journalisters

framställningar om att få ta del av allmänna handlingar under pandemin och myndighetens mediestrategi. AA anförde i huvudsak följande:

Allmänt

I en kris som så tydligt begränsar de demokratiska och grundlagsskyddade rättigheterna är det extra viktigt att journalistiken har möjlighet att granska myndighetsbeslut. Fohm är den expertmyndighet vars arbete och rekommendationer i mångt och mycket legat till grund för hur Sverige hanterar pandemin. Det är också en myndighet som tycks präglas av en hårt styrd mediestrategi som handlar om att vara tillgänglig i direktsändningar där myndigheten har möjlighet att ge aktuella lägesbeskrivningar på sina egna villkor. Presskonferenser föregås sällan av information om vad som kommer att presenteras, vilket kraftigt begränsar journalisters möjlighet att ställa kritiska frågor.

När det gäller skyldigheten att skyndsamt lämna ut handlingar och uppgifter som skulle möjliggöra en granskning av myndigheten kan det vara svårt – för att inte säga omöjligt – att få ut handlingar eller relevanta uppgifter.

Problemen är att Fohm inte svarar på framställningar om allmänna handlingar eller vidgår sin upplysningsplikt, hävdar att det föreligger sekretess och omöjliggör överklagande genom att vägra fatta ett formellt beslut med besvärshänvisning, slentrianmässigt hävdar – för att avskräcka – att det kostar pengar att få ut handlingar som borde vara kostnadsfria samt ignorerar tidigare beslut från JO om hur framställningar om allmänna handlingar ska hanteras.

Efter ett år av pandemi har inte bara myndighetens pressavdelning mångdubblats i styrka, myndigheten har också fått kraftigt ökade anslag. Det innebär att man rimligen borde kunna förvänta sig att myndigheten har fått ordning på sina rutiner. Utvecklingen har dock varit den motsatta. Detta tyder på att Fohm inte vill att myndighetens verksamhet ska granskas.

Fohm:s handläggning i fem fall

För att visa på bristerna lämnade AA in e-postmeddelanden som skickats mellan journalister på TV4 och Fohm, bl.a. mellan henne själv och myndigheten. Hon lämnade också in en sammanställning över handläggningen. Av sammanställningen och e-postmeddelandena framgår bl.a. följande (när det gäller DD:s framställning redogörs även för vissa e-postmeddelanden som Fohm har lämnat in till JO tillsammans med remissvaret):

BB:s framställning

Den 14 maj 2020 begärde reportern BB att få ta del av en förteckning över anmälda bisysslor för ett antal angivna tjänstemän på Fohm och vissa kontrakterade konsulter. Enligt ett e-postmeddelande från BB till AA den 27 februari 2021 hade han inte fått något svar på sin framställning.

CC:s förfrågan

Den 26 oktober 2020 ställde vetenskapsreportern CC frågor till Fohm om den tidiga smittspridningen i Sverige jämfört med vissa andra länder. Hon undrade också om myndigheten hade gjort eller kände till någon studie om detta.

Samma dag svarade en tjänsteman på myndighetens presstjänst att det pågick ett arbete om den tidiga smittan men att myndigheten inte kunde svara på när det skulle bli klart. När det gällde de övriga frågorna hänvisade tjänstemannen till myndighetens pressträffar.

Den 28 oktober 2020 återkom CC med en fråga om vem hon kunde tala med om den pågående utredningen eftersom hon ansåg att frågorna inte lämpade sig för pressträffarna.

Samma dag svarade tjänstemannen att myndigheten inte kunde kommentera ett pågående internt arbete.

CC svarade samma dag att hon ville tala med någon av myndighetens experter och ifrågasatte varför dessa inte var tillgängliga för frågor från medier.

Samma dag skickade tjänstemannen en länk med information om smittspridningen i Sverige och upprepade att myndigheten inte kunde kommentera det pågående arbetet. Vidare angav tjänstemannen att CC:s förfrågan tagits vidare och att myndigheten noterat att hon ville ha en enskild intervju med någon av talespersonerna. Slutligen hänvisades hon till pressträffarna där det efteråt fanns möjlighet att genomföra en kortare intervju med aktuell talesperson.

Den 8 februari 2021 frågade CC om myndighetens hantering av hennes förfrågan om att intervjua någon expert på myndigheten angående utredningen om den tidiga smittan i Sverige.

Dagen efter svarade tjänstemannen att myndigheten undersökte förfrågan, att arbetet fortfarande pågick och att myndigheten inte hade någonting att kommunicera. Tjänstemannen lovade att återkomma med besked.

Den 10 februari 2021 återkom tjänstemannen med besked om att Fohm inte hade någonting nytt att kommunicera i frågan samt att myndigheten arbetade med en utredning om viruset och resandemönster men att denna inte var klar. Tjänstemannen hänvisade på nytt till en länk med information om smittspridningen.

AA:s framställning den 28 december 2020

Den 28 december 2020 begärde AA att få statistik från Fohm om PCR- och antikroppstester i Region Stockholm redovisad på vissa veckor.

Den 29 december 2020 svarade en tjänsteman på Fohm med statistik över PCR- och antikroppstest i Region Stockholm vecka 20–26. I meddelandet angavs att

myndigheten endast hade tillgång till statistik på laboratorienivå för vecka 1–19.

Samma dag begärde AA att få statistiken för vecka 1–19 uppdelad på olika laboratorier.

Tjänstemannen svarade samma dag att hon inte fick lämna ut sådana uppgifter, varpå AA begärde att få ett beslut med besvärshänvisning.

Tjänstemannen svarade samma dag med en förfrågan om AA ville ha ett överklagbart beslut om att myndigheten på grund av sekretess inte fick lämna ut uppgifter om laboratorier.

Den 8 januari 2021 bekräftade AA att hon ville ha ett överklagbart beslut. Hon påminde om detta den 13 januari 2021.

Den 13 januari 2021 bad tjänstemannen om ursäkt för att svar dröjde och meddelade att myndigheten skulle återkomma.

Den 28 januari 2021 upprepade AA att hon behövde ett överklagbart beslut och framförde klagomål på handläggningen.

Dagen efter svarade en utredare på myndighetens juridiska enhet, bad om ursäkt för dröjsmålet och förklarade att myndigheten hanterade en mängd framställningar om allmänna handlingar och att dessa behandlades i turordning. Enligt utredaren hade myndigheten efter den preliminära bedömningen påbörjat en ny sekretessgranskning av de begärda uppgifterna. Utredaren lovade att besked skulle komma inom kort.

Den 2 februari 2021 framförde AA på nytt klagomål på handläggningen av framställningen.

I ett e-postmeddelande den 15 februari 2021 från en registrator på Fohm till AA anges följande:

Hej!

Här kommer en liten uppdatering av den text vi tidigare skickade.

Vänligen se bifogat den sista delleranssen du begärt att få ta del av.

Några av labben påbörjade sin testning senare än vecka 1. Därför kan det totala antalet tester skilja sig åt per labb.

Därutöver har Folkhälsomyndigheten bedömt att inte lämna ut uppgifter över antalet PCR tester vad gäller följande labb: [...]

De privata labben har begärt om sekretess för uppgifterna eftersom det kan skada deras affärs- och driftsförhållanden enligt 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen. Myndigheten har vid sekretessprövning tagit deras begäran om sekretess i beaktande.

Därutöver har myndigheten bedömt att uppgifter gällande antalet PCR tester av de ovan angivna regionala labben skyddas av sekretess enligt 18 kap. 13 § OSL och lämnas därför inte ut.

Återkom om du önskar ett överklagbart beslut.

AA har anfört att hon meddelade myndigheten att hon stod fast vid sin begäran om ett överklagbart beslut och att hon inte har fått ett sådant.

AA:s framställning den 15 januari 2021

Den 15 januari 2021 ställde AA frågor till Fohm om myndighetens avtal med privata laboratorier och begärde en lista över de laboratorier som myndigheten hade avtal med samt datum för när avtalen slöts. Vidare begärde hon att få ta del av kommunikation i en viss sakfråga som Fohm haft med Region Stockholm under en angiven period eller, om kommunikationen inte hade diarieförts, en ”bredare kommunikation” mellan myndigheterna för att kunna hitta relevant information.

Hon påminde om framställningen den 28 januari 2021.

Den 19 februari 2021 fick hon en delleverans av handlingar om avtal för upphandling av PCR-test. I e-postmeddelandet med leveransen anges vidare bl.a. följande:

Vi bedömer att delar av ärendet skyddas av sekretess enligt 31 kap. 16 och 18 kap. 13 Offentlighets- och sekretesslag, och inte kan lämnas ut. Denna bedömning är dock inget beslut som kan överklagas. Om du har frågor eller vill ha ett överklagbart beslut från myndigheten är du välkommen att kontakta oss.

Samma dag svarade AA följande:

Hej och tack för del leverans. Självklart vill jag ha ett beslut som går att överklaga vad gäller pris.

DD:s framställning

Av de inledande e-postmeddelandena som Fohm har gett in till JO framgår att vetenskapsreportern DD den 26 november 2020 begärde att få ta del av statistik om fall av covid-19 under en viss tid. Dagen därpå svarade myndigheten att hon behövde fylla i en blankett eftersom det rörde sig om statistik för vilken myndigheten debiterar 1 000 kronor per timme. DD ifrågasatte prissättningen och att hon behövde fylla i ett formulär.

Den 3 december 2020 svarade en tjänsteman på myndigheten att kostnaden sannolikt skulle bli 10 000 kronor eftersom røjandedata behövde kontrolleras, och flera personer behövde arbeta med frågan. DD ombads att återkomma om hon ville gå vidare med beställningen.

Samma dag frågade DD bl.a. vad røjandekontroll innebar och ville veta vilket lagstöd myndigheten hade för detta.

Dagen efter påminde DD om att hon ville ha svar samt ifrågasatte uppgiven tidsåtgång och kravet på betalning.

Den 7 december 2020 påminde DD på nytt om att hon ville ha svar.

Samma dag svarade tjänstemannen att DD:s förfrågan diskuterades och att myndigheten skulle återkomma. Vidare anförde tjänstemannen följande:

Du fick felaktig information, uppgifterna behöver inte röjandekontrolleras, så nytt kostnaden beräknas bli omkring 5 000 kr. Är du fortfarande intresserad av uppgifterna och är du intresserad av uppgifterna även om de inte kan tas fram förrän efter jul?

Samma dag svarade DD bl.a. att TV4 gick med på att betala 5 000 kronor och att hon ville tala med den tjänsteman som skulle ta fram statistikuppgifterna.

Den 8 och 9 december 2020 begärde hon att myndigheten skulle bekräfta att hennes svar tagits emot.

Därefter följde en diskussion mellan DD och tjänstemannen om huruvida den begärda statistiken utgjorde en allmän handling.

Den 20 december 2020 fick DD den statistik som myndigheten uppgav att den kunde ta fram med anledning av framställningen. Efter ytterligare konversation med en statistiker på myndigheten begärde DD den 11 januari 2021 fler statistikuppgifter, som hon samma dag fick ta del av.

Utredning

JO uppmanade Folkhälsomyndigheten att yttra sig över uppgifterna i anmälan.

I sitt remissvar den 6 juli 2021 anförde Folkhälsomyndigheten, genom generaldirektören, bl.a. följande (de bilagor som nämns har i huvudsak utelämnats i detta beslut):

2 Utlämnanden vid Folkhälsomyndigheten

2.1 Generellt om utlämnanden

I utlämnandeärenden gäller normalt sett bl.a. följande vid Folkhälsomyndigheten:

Den som ansvarar för handlingen eller ärendet som handlingen tillhör ska bedöma om begäran avser en allmän handling och därefter bedöma om handlingen omfattas av sekretess. Vid osäkerhet i denna bedömning ska myndighetens juristfunktion kontaktas för stöd.

Om utlämnandet ska avgiftsbeläggas får den enskilde en upplysning om det och ombeds att återkomma med fakturaadress om hen fortsatt är intresserad av att få ut handlingarna.

Om utlämnande helt eller delvis nekas informeras den som begärt handlingen om möjligheten att begära myndighetens skriftliga prövning av saken så att överklagande kan ske (6 kap. 3 § OSL). Sådana beslut fattas enligt myndighetens arbetsordning av chefsjuristen efter föredragning av ansvarig handläggare eller jurist.

Myndigheten har en omfattande statistikverksamhet, varifrån normalt sett främst andra myndigheter och forskare begär datauttag. Dessa uttag handläggs enligt särskilda rutiner och avser normalt inte begäranden om allmänna handlingar eftersom sådana datauttag normalt inte kan göras med rutinbetonade åtgärder.

2.2 Ökning av begäranden under pandemin

Intresset för att ta del av myndighetens allmänna handlingar har ökat explosionsartat under covid-19-pandemin.

Före pandemin inkom ca fem begäranden om allmän handling per vecka till registraturen. Därutöver kom ett okänt antal begäranden ställda direkt till enskilda medarbetare och funktionsbrevlådor. Stöd från juristfunktionen begärdes normalt i 1–3 ärenden per vecka avseende hela myndigheten.

Under 2021 har det, bara till registraturen, inkommit i genomsnitt ca 40 begäranden per vecka, dvs en åttafaldig ökning. Myndighetens uppfattning är att även det antal begäranden som skickas direkt till enskilda medarbetare eller funktionsbrevlådor har ökat markant i omfattning. Statistik för detta saknas dock.

De begäranden som kommer in under pandemin är typiskt sett mer omfattande än tidigare. Komplexa begäranden som rör t.ex. all korrespondens om en viss sakfråga under en viss tid har ökat kraftigt från i princip noll.

Myndigheten har ställts inför en rad nya frågeställningar avseende tillämpning av sekretesslagstiftningen, när uppgifter som aldrig tidigare efterfrågats nu har begärts ut.

Nyckelpersoners mejlväxlingar har rönt särskilt intresse. Det totala antalet ärenden som berör nyckelpersoners mejlväxling eller mejlloggar uppgår i skrivande stund till ca 300. En begäran om mejlväxling inklusive bilagor kan innebära allt från enstaka sidor till uppemot 6 000-8 000 sidor per ärende. Ärenden av denna karaktär inkom i princip aldrig före pandemin.

Under februari 2020 stod det klart att ordinarie rutin för utlämnanden inte skulle vara möjlig att upprätthålla och att åtgärder krävdes på flera områden.

3 Ökad arbetsbelastning och vidtagna åtgärder

Folkhälsomyndigheten har som nationell smittskyddsmyndighet sedan spridningen av SARS-CoV-2 startade runt årsskiftet 2019-20 befunnit sig i en exceptionell situation vad gäller arbetsbelastning och uppmärksamhet från medier och allmänhet. Myndigheten aktiverade våren 2020 sin krisledningsorganisation under några månader.

Mellan januari 2020 och maj 2021 har antalet tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar ökat från 529 till 639, dvs en ökning med drygt 20 %. Dessa förstärkningar har fördelats över samtliga myndighetens avdelningar. Trycket är dock fortfarande exceptionellt högt, inte minst på myndighetens nyckelpersoner.

Myndighetens organisation har under pandemin successivt justerats mellan april 2020 och februari 2021, för att få en organisation som är så effektiv som möjligt för hanteringen av pandemin och andra nödvändiga uppgifter. Bland annat stärktes förvaltningen genom inrättandet av en avdelning för verksamhetsutveckling och stöd dit bl.a. IT, arkiv och registratur flyttades. Även andra enheter har inrättats eller omorganiserats för att hantera olika aspekter av pandemin.

Nedan anges några ytterligare åtgärder som myndigheten har vidtagit specifikt för att klara de skyldigheter som följer av förvaltningslagen (2017:900), FL, och tryckfrihetsförordningen, TF, och som har bäring på aktuell anmälan.

3.1 Särskild arbetsgrupp för utlämnanden

Det ökande inflödet av begäranden medförde tidigt att flera ordinarie juristtjänster avsattes för hanteringen. I maj 2020 avsattes en grupp utredare, jurister och it-personal särskilt för att arbeta med utlämnanden. Gruppen har huvudsakligen i uppdrag att

- avlasta vissa av myndighetens nyckelpersoner med granskning av mejlloggar och mejl samt rent tekniskt sammanställa dessa handlingar,

- i samarbete med registraturen samordna begäranden av mejl som avser många olika personer, t.ex. om samtliga mejl till/från en viss domän begärs ut,
- skriva beslut i dessa ärenden när sådana begärs, samt
- lämna juridiskt stöd i utlämnandeärenden som handläggs av andra medarbetare.

De tre förstnämnda är arbetsuppgifter som inte tidigare har behövts. Behovet av den fjärde har under pandemin ökat avsevärt.

Gruppen har i genomsnitt bestått av fyra heltidstjänster. I gruppens arbete har myndigheten strävat efter ett systematiskt arbetssätt för den omfattande hanteringen, bl.a. genom att bryta ner begärandena på delleranser och att så långt möjligt återanvända redan sekretessgranskade handlingar om de med korta intervaller begärs ut flera gånger.

Mejlloggar som begärs ut (som är allmänna handlingar enligt RÅ 1998 ref 44) kräver körningar av it-resurs. Gruppens it-resurs ansvarar även för att sammanställa och tillgängliggöra de mejl som begärs ut. Initialt skapades olika script för att kunna plocka ut efterfrågade mejl eller loggar. Under våren 2021 reviderades scripten med hjälp av extern expertis för att effektivisera utlämnandeprocessen.

3.2 Arkiv och registratur

Under våren 2020 ökades antalet registratorer från fyra till åtta. Därtill hjälpte många administratörer på andra funktioner vid myndigheten till. Som en illustration kan nämnas att under 2020 diariefördes ca 88 000 handlingar, att jämföra med ca 31 000 handlingar 2019. Två tillfälliga registratorer lånades även in via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Pandemin har gjort att rutiner och processer löpande har uppdaterats och utvecklats. Här nämns några som är relevanta för anmälan.

- Rutinen och processen för utlämnanden har reviderats och samarbetet med den grupp som nämns i 3.1. har permanentats med regelbundna avstämningsmöten.
- Beslut har fattats om avgift för allmänna handlingar som lämnas ut i elektronisk form.
- Ett utökat bevarande av handlingar som rör covid-19 har införts i enlighet med Riksarkivets rekommendationer.
- För att underlätta vid utlämnanden har en ny teknisk lösning tagits fram tillsammans med IT för den e-post som bevaras.
- En ny rutin för vad som ska hållas ordnat respektive diarieföras har införts.
- Registraturens standardsvar har kontinuerligt uppdaterats.

3.3 Kommunikation

Myndigheten inrättade våren 2021 en svarstjänst som samordnar och koordinerar svar på frågor om covid-19. Svarstjänsten ersatte en funktion som med samma syfte skapades i februari 2020. Med den nya tjänsten omarbetades funktionen och bemannades upp.

Syftet är att avlasta medarbetare och enheter inom myndigheten, däribland registraturen, och att säkerställa att frågeställarna får korrekta svar. Sedan februari 2020 har ca 69 000 mejl besvarats från registraturen, svarstjänstfunktionen och dess tidigare motsvarighet. Därtill kommer de många svar som gått ut från enskilda chefer, medarbetare och funktionsbrevlådor, för vilka vi inte har någon samlad statistik.

Vidare, för att ge lättillgänglig och löpande information har myndigheten under pandemin publicerat runt 350 nya webbsidor och 330 FAQ om covid-19. På den engelska webbplatsen har motsvarande 25 sidor och 80 FAQ lagts upp. Därutöver har ett tjugotal webbsidor och runt trettio FAQ om utökad testning för covid-19 publicerats.

3.4 Datauttag

Personella förstärkningar för att arbeta med utlämnanden av handlingar och data har gjorts även på andra håll vid myndigheten, bl.a. i form av epidemiologer och data managers. Uttag från myndighetens statistikverksamhet har dels varit avsevärt mer resurskrävande än tidigare och dels genererat följdfrågor från journalister och allmänhet bl.a. med att tolka informationen inom ramen för serviceskyldigheten.

4 Ärenden i anmälan

4.1 BB:s begäran 2020.05.14 (bilaga I i anmälan)

Handläggningen av ärendet

BB:s begäran inkom den 14 maj 2020. Den 15 maj 2020 svarade registraturen med det standardsvar som myndigheten använder. I mejlet upplystes BB om de avgifter för utlämnande som gäller och han ombads återkomma med fakturaadress om han fortsatt var intresserad av att ta del av handlingarna. BB återkom inte, varför Folkhälsomyndigheten utgick från att han inte längre var intresserad av handlingarna. Inga ytterligare åtgärder vidtogs.

Folkhälsomyndighetens bedömning

BB har fått svar beträffande sin begäran dagen efter att den inkom, och inte återkommit efter att han fått besked om att utlämnandet var förknippat med avgifter. Folkhälsomyndigheten anser sig inte ha begått något fel i handläggningen.

4.2 CC:s förfrågan 2020.10.26 (bilaga I i anmälan)

Handläggningen av ärendet

CC ställde sin förfrågan till chefen för enheten för analys. Eftersom mejlet bedömdes handla om en förfrågan om mediemedverkan tog presstjänsten över frågan. Mejlväxlingen finns på sidorna 23-27 i anmälan.

Rapporten som förfrågan gäller har försenats bl.a. på grund av svårigheter att få tillgång till data och är ännu inte färdigställd. CC har därför inte heller fått någon intervju med sakkunnig med anledning av rapporten.

AA gör i denna del gällande att Folkhälsomyndigheten vägrar lämna ut allmän handling alternativt vägrar att ”vidgå sin upplysningsplikt”.

Folkhälsomyndighetens bedömning

I CC:s första mejl nämndes inget om namn på någon viss utredare. Att hon därefter efterfrågade namn uppfattar Folkhälsomyndigheten berodde på att hon ville kontakta dessa utredare direkt, utan att gå via presstjänsten, och inte att hon var intresserad av namnuppgifterna som sådana. Folkhälsomyndigheten anser därför att mejlen från CC inte kan tolkas som något annat än en intervjuförfrågan. Det är också som en sedvanlig intervjuförfrågan som förfrågan har handlagts vid myndigheten, vilket framgår inte minst av den senare delen av mejlväxlingen på sidorna 23-24 i anmälan.

Förfrågan avser dels allmänna resonemang om den tidiga smittspridningen och dels uppgifter i en kommande rapport. Rapporten var vid tillfället inte en allmän handling enligt 2 kap. 10 § TF. Frågor om innehållet i rapporten var alltså därför inte heller en begäran om uppgifter ur en allmän handling enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

I ärendet finns handlingar som bl.a. anger inriktning på projektet och arbetsgruppens sammansättning. Dessa har inte expedierats och blir således inte allmänna förrän ärendet slutbehandlats (2 kap. 10 § TF). Därmed finns alltså inte heller uppgifterna om vilka utredare som ingår i arbetsgruppen i någon handling som är allmän. Att enbart uppgiften om utredarnas namn finns i andra allmänna handlingar vid myndigheten är en annan sak.

Vad gäller myndighetens serviceskyldighet enligt 6 § FL gör myndigheten följande bedömning.

Serviceskyldigheten innebär ingen lika rätt för alla som vänder sig till myndigheten att få samma hjälp. Tvärtom är tanken att hjälpen ska anpassas till den enskildes behov och förutsättningar och det enskilda fallet. Myndigheten ska ta hänsyn till vilka resurser som den enskilde själv har till sitt förfogande eller rimligen kan förväntas skaffa sig (prop. 2016/17:180 s. 67). Myndigheten kan vad gäller serviceskyldigheten fördela sina resurser så att verksamheten i sin helhet kan fungera på bästa sätt (a. prop. s. 291).

Journalister som arbetar professionellt med att söka och bearbeta information har typiskt sett större möjligheter att hitta annan expertis för att belysa en viss sakfråga. Därutöver bör kravet på service rimligen ställas lägre när det gäller frågor som inte är färdigutredda vid myndigheten. Serviceskyldigheten kan inte tolkas så långtgående att en myndighet alltid ska kommentera ett pågående utredningsarbete.

Under den period som anmälan gäller höll myndigheten två myndighetsgemensamma pressträffar per vecka á cirka en timme. CC har efter sin intervjuförfrågan vid minst ett tillfälle närvarat vid och ställt frågor vid dessa pressträffar. Hon kunde då ställa frågor om vad hon önskade samt även få en enskild intervju efter presskonferensen.

Folkhälsomyndigheten anser sig således inte ha brustit heller i serviceskyldigheten gentemot CC, särskilt eftersom rapporten i mitten av juni 2021 ännu inte är en allmän handling.

Vad gäller det som AA i sin anmälan anför bl.a. om Folkhälsomyndighetens mediestrategi och det CC anför i mejltråden med myndigheten avseende tillgång till enskilda medarbetare för intervjuer hänvisas till avsnitt 5 nedan.

4.3 AA:s skrivelse 2020.12.28 (bilaga II i anmälan)

Handläggning av ärendet

Den 28 december 2020 begärde AA statistik för PCR- och antikroppstester i Region Stockholm redovisat per vecka för veckorna 1-26. Av sidan 12 i anmälan framgår att funktionen Registerhantering vidarebefordrade mejlet med sammanställda uppgifter från funktionen Övervakning covid till AA den 29 december 2020. Av mejlet framgick också att begärda uppgifter för vecka 1-19 endast fanns på laboratorienivå.

AA begärde då statistik nedbrutet per labb för veckorna 1-19.

Detta uppfattar Folkhälsomyndigheten som en ny begäran om allmän handling, daterad den 29 december 2020.

Mejlväxlingen därefter mellan AA och myndigheten framgår av sidorna 9-12 i anmälan.

När AA återkom efter helgerna den 8 januari 2021 kopplades även jurist, Övervakning covid och arbetsgruppen Utökad testning in.

Den 18 januari överenskoms att Utökad testning skulle ta kontakt med berörda laboratorier för att få deras syn på sekretessfrågan. En skrivelse till laboratorierna bereddes tillsammans med juriststöd, två enhetschefer och en avdelningschef.

Den 1 februari gick utskicket till laboratorierna iväg, med sista svarsdatum den 3 februari. Ungefär hälften av laboratorierna hade svarat den 3 februari. Svaren stämdes därefter av med jurist.

När det stod klart att AA skulle få ut en del uppgifter fick hon besked om det per telefon.

Den 5 februari fick AA en delleverans via registraturen, se bilaga A.

Resterande data togs in från laboratorierna och sammanställdes. Svaren stämades av med jurist som bad om en mindre komplettering.

Den 15 februari kl. 11.35 fick AA en ytterligare delleverans via registraturen, se bilaga A.

Den 15 februari kl. 11.50 fick AA en uppdatering av den sista leveransen (sidan 9 i anmälan) tillsammans med information om de sekretessgrunder som bedöms omfatta de uppgifter som inte lämnades ut. Hon uppmanades att återkomma om hon ville ha ett överklagbart beslut.

Den 19 februari svarade AA och kopierade in den ursprungliga frågan i ett annat ärende (se avsnitt 4.4). Hon återkom alltså inte vad gäller det särskilt uppsatta beslutet avseende begäran från den 29 december 2020.

Folkhälsomyndigheten bedömde därmed att ärendet var avslutat.

AA påstår i denna del att Folkhälsomyndigheten hävdar sekretess och vägrar fatta ett särskilt uppsatt beslut och på så sätt omöjliggör överklagande.

Folkhälsomyndighetens bedömning

AA fick svar på sin första begäran dagen efter att den inkommit. När AA samma dag, den 29 december 2020, återkom med en ny begäran fick hon beskedet att myndigheten inte lämnar ut uppgifter per labb.

Detta besked var avsett som en generell upplysning om hur myndigheten ser på denna typ av uppgifter. Beskedet lämnades efter tre minuter och innehöll ingen upplysning om att AA kunde begära myndighetens prövning. Någon reell sekretessbedömning hade myndigheten i detta läge inte gjort. Detta borde dock ha uttryckts tydligare för att det inte skulle missuppfattas.

AA återkom och ville att myndigheten skulle pröva saken.

Därefter inledde Folkhälsomyndigheten den reella prövningen av hennes begäran.

Mot bakgrund av att AA uppenbarligen hade uppfattat beskedet den 29 december 2020 som en tjänstemannabedömning borde myndigheten, i samband med den sista leveransen av uppgifter den 15 februari 2021, prövat begäran genom ett överklagbart beslut.

Myndigheten kommer att se över sina rutiner med anledning av vad som framkommit i denna del, se vidare avsnitt 6.

Folkhälsomyndigheten konstaterar emellertid att AA ännu inte har begärt ett överklagbart beslut efter den sista leveransen.

Vad gäller tidsåtgång för begäran den 29 december 2020 gör myndigheten följande bedömning.

AA:s begäran inkom den 29 december 2020. På sidan 11 i anmälan framgår att AA inte hördes av mellan den 29 december 2020 och den 8 januari 2021. Dessa dagar kan således inte läggas myndigheten till last.

Myndigheten uppskattar att arbete med sammanställningar, sekretessbedömningar och administration för denna begäran uppgår till cirka tre arbetsdagar mellan den 8 januari och den 15 februari. Till det kommer den tid som förfrågningarna låg hos berörda laboratorier, ca fem arbetsdagar. Totalt rör det sig alltså om ca åtta arbetsdagar.

AA fick den första delleveransen den 5 februari, 20 arbetsdagar efter den 8 januari. Ytterligare sex arbetsdagar senare, den 15 februari, efter att myndigheten bl.a. kompletterat med information från berörda laboratorier, fick hon resterande leverans.

Myndigheten bedömer att det eventuella oskäligen dröjsmål som JO kan anse föreligga i handläggningen inte kan härledas till någon specifik handläggare eller någon systematisk brist. Vår bedömning är att det generellt höga trycket på myndigheten – med kraftig arbetsbelastning på samtliga de personer som varit inblandade – är den främsta orsaken.

4.4 AA:s begäran 2021.01.15 (bilaga II i anmälan)

Handläggningen av ärendet

Den 15 januari 2021 inkom AA via mejl till funktionsbrevlådorna Media och Registerhantering med en fråga om de avtal som Folkhälsomyndigheten har med privata laboratorier avseende PCR- och antikroppstestning är likvärdiga avseende uppdrag och pris. Hon begärde samtidigt att få ta del av en lista över de laboratorier myndigheten slutit sådana avtal med inklusive datum för när dessa ingicks (s. 3, p. 1 i anmälan).

Den 19 februari inkom AA med en påminnelse om sin begäran. Folkhälsomyndigheten lämnade samma dag, den 19 februari, ut aktuella avtal med bilagor från upphandlingen av PCR-test och informerade samtidigt om att det inte gjorts någon motsvarande upphandling avseende antikroppstester.

Vid utlämnandet underrättades AA om myndighetens bedömning att ett antal uppgifter i handlingarna omfattades av sekretess enligt 31 kap. 16 § och 18 kap. 13 § OSL och om rätten att begära överklagbart beslut. AA återkom senare samma dag med en begäran om ett beslut avseende de i avtalen sekretessmarkerade prisuppgifterna.

Folkhälsomyndigheten expedierade den 18 maj begärt beslut till AA.

AA påstår att Folkhälsomyndigheten hävdar sekretess och sedan omöjliggör en överklagan genom att vägra fatta ett formellt beslut i ärendet.

Folkhälsomyndighetens bedömning

Folkhälsomyndigheten vidgår att AA:s begäran om ett överklagbart beslut avseende de sekretessmarkerade prisuppgifterna i avtalen inte hanterats skyndsamt. Tidsutdräkten har emellertid uteslutande berott på mänskligt förbiseende som beklagligt nog inte upptäcktes förrän myndigheten delgavs JO:s begäran om yttrande.

Det tillbakavisas att Folkhälsomyndighetens dröjsmål av någon anledning syftat till att omöjliggöra en prövning av myndighetens bedömning. Folkhälsomyndigheten expedierar kontinuerligt beslut av ifrågavarande karaktär.

Myndigheten beklagar det inträffade. Denna händelse enskild föranleder emellertid inga särskilda åtgärder från myndighetens sida.

4.5 DD:s begäranden om statistik 2020.11.26 och 2021.01.11 (bilaga III i anmälan)

Handläggningen av ärendet

Den 26 november 2020 skickade DD en begäran om statistik till myndighetens registratur. Begäran finns inte med i anmälan men biläggs detta yttrande, se bilaga B. Begäran avsåg fall av covid-19 under en viss tid enligt s.k. SSYK3-kod (SSYK står för Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK, som är ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter).

Begäran vidarebefordrades till Registerhantering som svarade dagen därpå. DD fick då information om att hon behövde fylla i en blankett och att det rörde sig om en beställning av statistik för vilket myndigheten debiterar 1 000 kr/timme. DD ifrågasatte detta, se bilaga B. Härfter hänvisas till mejlväxlingen som bifogats anmälan.

AA påstår att Folkhälsomyndigheten slentrianmässigt hävdar att det kostar pengar att få ut handlingar som borde vara avgiftsfria. Hon menar också att DD:s begäran den 26 november 2020 (mejlväxling återfinns på sid. 15-22 i anmälan och i bilaga B) är snarlik begäran den 11 januari 2021, där hon fick svar efter en dryg timme (sidan 36 i anmälan).

Folkhälsomyndighetens bedömning

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet och s.k. potentiella elektroniska handlingar – sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling – finns i kapitel 2 TF.

Begreppet ”rutinbetonade åtgärder” (2 kap. 6 § andra stycket TF) syftar till en prövning av myndighetens nödvändiga arbetsinsatser, kostnader och de komplikationer i övrigt som en åtgärd för att sammanställa de uppgifter som begärs utlämnande kan föranleda (prop. 1975/76:160 s. 90). Frågan om en åtgärd är rutinbetonad ska avgöras utifrån dels den allmänna tekniska utvecklingen, dels den tekniska nivån och kompetensen hos den aktuella myndigheten (SOU 2012:90 s. 67).

I praxis har en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling som krävde en arbetsinsats på 4–6 timmar inte ansetts tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och därmed inte utgöra en allmän handling (HFD 2015 ref 25).

Begäranden om potentiella elektroniska handlingar kräver alltså en uppskattning på förhand om hur lång tid sammanställningen tar i anspråk och vilka åtgärder i övrigt som krävs för att göra den tillgänglig.

Registerhantering är en funktion vid myndigheten som normalt sett levererar statistik till andra myndigheter och forskare. Vid DD:s begäran utgick myndigheten från att det rörde sig om en beställning av statistik och informerade bl.a. om avgiften om 1 000 kr/timme.

Det framgår av bilaga B att myndigheten när begäran inkom inte gjorde någon sekretessbedömning som vid ett ordinarie utlämnandeärende utan istället skickade blanketten ”Avsikt” som avser datauttag till DD.

Myndigheten borde redan här ha tagit ställning till om handlingarna kunde tas fram med rutinbetonade åtgärder och erbjudit DD myndighetens prövning genom särskilt beslut.

Det besked som DD fick den 3 december – att kostnaden sannolikt kan komma att bli 10 000 kr – var en specifikation med innebörden att uttaget uppskattningsvis skulle kräva 10 arbetstimmar enligt den taxa som gäller för datauttag. Efter att utredningen fortsatt vid Folkhälsomyndigheten och det konstaterats att ingen rökandekontroll behövdes, meddelade man DD att kostnaden istället uppskattades till 5 000 kr, dvs 5 timmars arbete.

Denna kostnad accepterade DD den 7 december.

Den 20 december fick DD ut de uppgifter hon begärt den 26 november (sidan 39 i anmälan). Den ursprungliga begäran var då avslutad.

DD ställde sedan följdfrågor och begärde ytterligare uppgifter som hanterades av myndigheten (sid 32-38 i anmälan).

Vad gäller frågan om uppgifterna i den första anmälan utgjorde en potentiell allmän handling gör Folkhälsomyndigheten följande bedömning.

Begäran den 26 november 2020 innebar att Folkhälsomyndigheten behövde modifiera programkoden för att kunna få fram yrken på SSK-3-siffernivå enligt DD:s beställning.

Statistik i denna upplösning fanns inte sedan tidigare vid myndigheten eftersom det inte var något vi hade använt i våra egna rapporter.

Myndighetens uppfattning är att ärendet tagit ca 8 timmar i anspråk, inklusive omprogrammering av datorprogram, kvalitetsgranskning och efterkontroller. Detta är enligt myndighetens uppfattning inte rutinbetonade åtgärder.

Detta innebär att DD:s begäran inte utgjorde en begäran om allmän handling. Myndigheten hade alltså ingen skyldighet enligt offentlighetsprincipen att lämna ut handlingarna.

Myndigheten kommer att se över sina rutiner för utlämnande av potentiella handlingar med anledning av vad som framkommit i denna del, se vidare avsnitt 6.

Nästa fråga är om de två begärandena den 26 november 2020 och den 11 januari 2021 är jämförbara.

I kommunikation med DD förklarade Registerhantering att SSYK-3-siffernivå som begärts ut den 26 november 2020 ger andra grupperingar än 4-siffernivå. När DD den 11 januari begärde SSYK-4 kunde myndigheten återanvända den kod som tagits fram för begäran avseende SSYK-3 i december, vilket förklarar att körningen gick avsevärt fortare.

Begäran från den 26 november 2020 krävde alltså programmering, vilket den andra, den 11 januari 2021, inte gjorde. De två begärandena går alltså inte att jämföra vad gäller den arbetstid som krävdes.

5 Tillgänglighet till medier

AA påstår bl.a. att Folkhälsomyndigheten har en hårt styrd mediestrategi och kraftigt begränsar journalisters möjligheter att ställa kritiska frågor. Myndigheten vill här kort bemöta vad som anförs i denna del även om dessa frågor enligt myndighetens bedömning inte omfattas av JO:s tillsyn (jfr 1 § andra stycket lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

De viktigaste målen med myndighetens mediearbete under pandemin har varit att förklara situationen samt att minska risken för att människor smittas eller smittar andra. Den övergripande strategin för att kunna uppnå dessa mål är bland annat öppenhet och tillgänglighet.

Folkhälsomyndigheten har därför under hela pandemin arbetat för att vara så tillgänglig och öppen som möjligt. Medier har under pandemin kunnat få intervjuer dagligen. Flera större granskningar och dokumentärer där myndigheten medverkat har gjorts av större och mindre medier på nationell, lokal och internationell nivå.

Pandemin har inneburit en explosionsartad ökning av det mediala intresset för myndigheten. Enligt Kantar Sifos undersökning var antalet artiklar i redaktionella medier under 2020 drygt 305 000 stycken.

Hittills har omkring 170 pressträffar arrangerats av Folkhälsomyndigheten där sammanlagt ca 25-50 olika medier har medverkat och kunnat ställa frågor. I samband med pressträffarna hålls förutom den myndighetsgemensamma frågestunden även ett stort antal enskilda intervjuer efteråt där medier kan ställa enskilda frågor till myndighetens talesperson. Pressträffarna inrättades i mars 2020 som en del i utförandet av ett regeringsuppdrag. Uppdraget återrapporterades i december 2020, men myndigheten arrangerar alltså de myndighetsgemensamma pressträffarna varje torsdag.

Uppskattningsvis har TV4 under pandemin erbjudits minst 170 enskilda intervjuer direkt med myndighetens talespersoner. Myndigheten har medverkat ett stort antal gånger i TV4:s direktsända nyhets- och aktualitetsprogram. Därtill har myndighetens generaldirektör och personer ur ledningsgruppen deltagit i ett stort antal presskonferenser på Regeringskansliet där det också getts möjlighet till enskilda intervjuer efteråt. Tillkommer gör också många svar via mejl från våra experter och medverkan i olika medier på annat sätt.

6 Slutsatser och ytterligare åtgärder

Covid-19-pandemin har krävt enorma arbetsinsatser av myndigheten över nästan hela linjen och gör så alltså trots den minskande smittspridningen under inledningen av sommaren. Epidemiologer, läkare, mikrobiologer, jurister med mera har slitit med hela bredden i myndighetens smittskyddsansvar under ett och ett halvt år.

Pandemin har periodvis trängt undan andra centrala arbetsuppgifter. När myndigheten har behövt välja har sakverksamheten – som ytterst handlar om att skydda liv och hälsa – prioriterats.

Myndigheten anser sig i dagsläget ha hittat en struktur för att hantera en stor mängd omfattande och/eller komplexa begäranden av allmänna handlingar. Alla ärenden ska hållas igång och inte ligga utan åtgärd. Stora beställningar ska levereras i olika delar. Mindre ärenden kan hanteras parallellt med större.

Nedan sammanfattas de skäl som myndigheten funnit har lett till brister som framkommit i anmälan men också svårigheter av mer generell karaktär. Vi anger också de ytterligare åtgärder som planeras eller redan har inletts utöver de som anges i avsnitt 3.

Det generellt höga trycket

Som angetts ovan beror de dröjsmål som framkommit i 4.3 och 4.4 på att ärenden legat utan åtgärd längre eller kortare tid. Myndigheten har inte kunnat hitta några andra orsaker till detta än att den kraftiga arbetsbelastningen lett till att ärendena inte har hanterats så snabbt som grundlagen kräver, antingen på grund av tidsbrist, prioritering av andra arbetsuppgifter eller av misstag.

Skyndsamhetskravet kräver i praktiken att allt annat läggs åt sidan för att arbeta med begäran. Så har uppenbarligen inte alltid skett under pandemin. Detta framstår dock som försvarligt när det ställs mot alternativet att inkräkta på sakverksamheten. Under högt tryck ökar också risken för misstag.

Mot detta kan naturligtvis invändas att en myndighet ska ha en plan för hur hela verksamheten, inklusive obligatoriska arbetsuppgifter som utlämnande av allmänna handlingar, ska fungera under en omfattande och utdragen kris. Det kan dock konstateras att omfattningen av den kris som Sverige och övriga världen kastades in igenom pandemin är historisk.

Nyckelpersoners belastning

Ofta är det endast den enskilda tjänstemannen som har detaljkunskaper om vilka uppgifter i en handling som kan omfattas av sekretess. Detta gäller särskilt när det är information som är ställd till en tjänsteman i kraft av dennes befattning. Myndighetens nyckelpersoner har därför – trots inrättandet av en särskild arbetsgrupp för att hantera deras begärda handlingar – lagt avsevärd tid på att svara på frågor om handlingarna från utredarna i denna arbetsgrupp. Nyckelpersonernas tid har uppenbart blivit en flaskhals, där arbete med att sekretessgranska handlingar har ställts mot andra akuta arbetsuppgifter som gällt pandemin.

AA:s anmälan omfattar inte nyckelpersoners mejlväxlingar annat än i punkt 4.1. Det är ändå relevant i detta yttrande eftersom de stora volymerna av dessa begäranden i sin tur har ökat belastningen på bl.a. jurister, registratur och it.

Rekrytering

Folkhälsomyndigheten är en expertmyndighet vilket kan medföra att det är svårt att med kort varsel hitta rätt kompetens. I pandemin har det därtill varit mer krävande än normalt att introducera nyanställda. Det är därför inte självklart att en snabbare eller större förstärkning utöver den drygt 20-procentiga ökning av bemanningen som skett skulle ha varit motiverad i förhållande till den effekt den skulle gett på sakverksamhet och förvaltning. Dessutom har inflödet av begäranden periodvis gått i vågor och skapat arbetstoppar.

Vidare är kvalificerade sekretessbedömningar komplicerade och kräver en kombination av juridisk kompetens och ingående kännedom om myndighetens verksamhet. På motsvarande sätt kräver registrators administration av utlämnandeärenden stor erfarenhet och kunskap om myndigheten och kännedom om vilka medarbetare som hanterar vilka frågor.

En välavvägd servicenivå

Under arbetet med detta yttrande har det framkommit att myndighetens servicenivå ibland närmast varit för hög, i den meningen att journalister fått ut

mer material än vad de skulle haft rätt till, eller i vart fall fortare än vad som borde skett (avsnitt 4.5).

Datauttag av den typ som avses i 4.5 har i sin tur genererat många timmars arbete som bestått i att svara på följdfrågor och hjälpa journalister att tolka utlämnad data. En alltför generös tolkning av offentlighetsprincipen har alltså genererat extraarbete inom ramen för serviceskyldigheten.

Motsatsvis har journalister ibland fått förhastade eller dåligt motiverade besked i enlighet med vad som framgår av avsnitt 4.3. och 4.5 ovan. Ansvaret för detta faller enbart på myndigheten.

Myndigheten avser därför att ytterligare justera gällande rutiner, standard svar m.m. för att säkerställa att begäranden om potentiella handlingar hanteras korrekt och för att hitta en korrekt servicenivå. Detta arbete har redan inletts.

Ytterligare stärkt förvaltning

Den nyligen genomförda organisationsjusteringen syftade bl.a. till att stärka förvaltningen. Ambitionen är att fortsätta detta arbete. Pandemin har fått Folkhälsomyndigheten att jobba effektivare och anpassa sina arbetssätt. Flera justeringar nämns under avsnitt 3. Efterdyningarna av pandemin kommer myndigheten att arbeta med i flera år. I det arbetet kommer det att ingå ytterligare fokus på förvaltningsfrågorna och en generell höjd kompetens på myndigheten när det gäller handlingsoffentligheten.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Rättsliga utgångspunkter

Tryckfrihetsförordningen m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som man bara kan ta del av om man använder ett tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder (2 kap. 3 § och 6 § första stycket TF).

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om denna kan tas fram med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 6 § andra stycket TF). En sådan s.k. potentiell handling omfattas också av offentlighetsprincipen. Regler om rätten att få ut allmänna handlingar gäller däremot inte sammanställningar av mer komplicerat slag. En myndighet är alltså inte, enligt dessa regler, skyldig att sammanställa uppgifter som finns i dess databaser annat än om detta kan ske med en begränsad arbetsinsats och till en ringa kostnad.

Högsta förvaltningsdomstolen har i det sammanhanget slagit fast att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad data-

behandling som kräver en arbetsinsats på 4–6 timmar inte anses vara tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (se HFD 2015 ref. 25).

För sammanställningar av personuppgifter gäller även särskilda begränsningar. En enskild kan t.ex. inte med stöd av offentlighetsprincipen kräva att få ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten saknar rättslig befogenhet att ta fram (2 kap. 7 § TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och den enskilde begär myndighetens prövning. För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Detta framgår av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se bl.a.

JO 2015/16 s. 628). Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätten (2 kap. 19 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Ett beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ förvaltningslagen [2017:900], FL).

Avgiftsförordningen

En myndighet ska efter en särskild begäran om att lämna ut en kopia av allmän handling enligt huvudregeln i 15 § avgiftsförordningen (1992:91) ta ut en avgift om beställningen omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor, och för varje sida därutöver är den 2 kronor (16 § avgiftsförordningen).

Enligt 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift. En sådan tjänst får enligt bestämmelsens andra stycke tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

För avgifter som tas ut enligt den nyss nämnda bestämmelsen får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat (5 § tredje stycket avgiftsförordningen).

Den som anser att den avgift som en myndighet har tagit ut av honom eller henne enligt avgiftsförordningen är oriktig, får inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Beslutet får överklagas hos Skatteverket. Detta framgår av 23 och 24 §§ avgiftsförordningen.

Förvaltningslagen

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

I kommentaren till bestämmelsen anges att det vida tillämpningsområdet medför bl.a. att inte bara den som är part i ett ärende utan medborgare i allmänhet eller företrädare för massmedierna kan vända sig till myndigheten och få den hjälp och service som följer av bestämmelsen i paragrafen (se Lundmark m.fl., Förvaltningslagen [version 1, Juno], kommentaren till 6 §). Vidare anges att hänvisningen till myndighetens verksamhet innebär bl.a. att omfattningen av den hjälp som en myndighet måste lämna i ett visst fall kan komma att påverkas av faktorer som hänger samman med myndighetens aktuella arbets- och resursförhållanden (jfr även prop. 1985/86:80 s. 20 och 60 samt prop. 2016/17:180 s. 67). Om arbetssituationen är ansträngd eller myndigheten annars har brist på tillgängliga resurser, kan detta påverka hjälpen så att den begränsas mer än vad som i ett för myndigheten annat och mera gynnsamt läge kanske vore normalt. Om myndigheten i ett enskilt fall gör bedömningen att den inte kan eller bör stå till tjänst med t.ex. en begärd upplysning ingår det i serviceskyldigheten att upplysa om detta förhållande.

Av 7 § andra stycket FL framgår att en myndighet ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar.

I 9 § första stycket FL anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Bedömning

Inledning

Pandemin har lett till att Fohm har fått ta emot ett ökat antal framställningar från bl.a. journalister om att lämna ut allmänna handlingar. Av utredningen i det här ärendet framgår att myndigheten under pandemin i vissa fall har brustit i sin handläggning av journalisters framställningar om allmänna handlingar. I det följande redogör jag för sådana brister.

Jag vill emellertid först framhålla att jag har förståelse för att pandemin har krävt omfattande arbetsinsatser av Fohm inom myndighetens sakområde samtidigt som antalet framställningar till myndigheten om allmänna handlingar har ökat markant i såväl antal som komplexitet till en för myndigheten historiskt hög nivå. Offentlighetsprincipen är emellertid central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Den innebär att bl.a. företrädare för medier har rätt till insyn i och tillgång till information om det allmännas verksamhet. Det är därför av stor vikt att en myndighet kan se till att principen får genomslag, inte minst under en så allvarlig samhällskris som covid-19-pandemin har inneburit.

Handläggningen av BB:s framställning

Den 14 maj 2020 begärde BB att få ta del av en förteckning över anmälda bisysslor för bl.a. ett antal namngivna tjänstemän på Fohm. BB har i ett e-postmeddelande till AA den 27 februari 2021 uppgett att han inte fick något svar på sin framställning.

Fohm har anfört att BB fick ett standardsvar av myndighetens registratur den 15 maj 2020. I det meddelandet ska myndigheten ha upplyst om att utlämnandet var förknippat med avgifter och uppmanat honom att återkomma med fakturaadress om han fortfarande var intresserad av att ta del av handlingarna. Enligt Fohm återkom inte BB, och därför utgick myndigheten från att han inte längre var intresserad av handlingarna.

Jag saknar skäl att ifrågasätta Fohm:s uppgifter om att myndigheten svarade på BB:s framställning. Vidare utgår jag från att Fohm dessförinnan bedömt att det fanns förutsättningar att ta ut en avgift för att lämna ut handlingen. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att kritisera myndigheten för handläggningen i denna del.

Hanteringen av CC:s förfrågan

Under rubriken anmälan redogörs för CC:s kommunikation med Fohm.

Enligt Fohm bör CC:s meddelanden tolkas som en intervjuförfrågan. Jag gör inte någon annan bedömning. Huruvida myndigheten avser att erbjuda CC en sådan intervju eller inte, har ingått i serviceskyldigheten att upplysa henne om. I

övrigt finner jag inte skäl att göra några uttalanden med anledning av handläggningen i denna del.

Handläggningen av AA:s framställning den 29 december 2020

Fohm har i remissvaret redogjort för handläggningen i denna del. Jag delar myndighetens bedömning att AA:s begäran den 29 december 2020 om statistik uppdelad på laboratorier, i förhållande till framställningen dagen innan, var en ny begäran om allmän handling. I det sammanhanget utgår jag från att framställningen avsåg en s.k. potentiell handling (2 kap. 6 § andra stycket TF).

Fohm har anfört att beskedet från funktionen Registerhantering den 29 december 2020, om att uppgifter per laboratorium inte fick lämnas ut, var en generell upplysning snarare än ett s.k. tjänstemannabesked enligt 6 kap. 3 § OSL.

Jag har förståelse för att AA uppfattade beskedet som ett tjänstemannabesked. Om den anställde på registerhanteringen inte ansvarade för vården av handlingen borde hon ha vidarebefordrat framställningen till den tjänsteman som gjorde det. Om den tjänstemannen i sin tur bedömde att handlingen inte kunde lämnas ut borde AA ha fått ett tjänstemannabesked med information om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Om AA därefter hade begärt myndighetens prövning borde Fohm ha prövat om handlingen kunde lämnas ut och meddelat ett formellt beslut. Utifrån AA:s upprepade framställningar är det tydligt att hon önskade ett sådant beslut. I det sammanhanget vill jag framhålla att formuleringarna i meddelandet från registratorn den 15 februari 2021 ger sken av att myndigheten redan hade prövat frågan. I meddelandet anges bl.a. att *myndigheten* hade bedömt att uppgifter om antal tester när det gäller vissa angivna laboratorier inte kunde lämnas ut eftersom uppgifterna omfattas av sekretess och att *myndigheten* vid sekretessprövning beaktat de privata laboratoriernas begäran om sekretess.

När det gäller handläggningstiden framgår att AA fick en första delleverans den 5 februari 2021, dvs. mer än en månad efter att framställningen gjordes. Fohm har redogjort för vid vilka tidpunkter åtgärder vidtogs med anledning av framställningen. Vidare har myndigheten anfört att AA inte hördes av mellan den 29 december 2020 och den 8 januari 2021, och därför kan dessa dagar inte läggas myndigheten till last. Jag delar inte den bedömningen eftersom AA:s framställan om allmänna handlingar den 29 december 2020 kvarstod, även om diskussionen kom att röra AA:s önskan om ett överklagbart beslut. Fohm har redogjort för vid vilka tidpunkter åtgärder vidtogs med anledning av framställningen. Jag får konstatera att framställningen inte har hanterats med den skyndsamhet som krävs enligt TF.

Sammantaget förtjänar Fohm kritik för de brister som jag har redogjort för i denna del.

Handläggningen av AA:s framställning den 15 januari 2021

Av utredningen framgår att AA den 15 januari 2021 begärde att få ta del av vissa handlingar. Fohm lämnade ut handlingarna den 19 februari 2021, efter påminnelse från AA, och hade sekretessbelagt vissa uppgifter i handlingarna. Samma dag begärde hon ett överklagbart beslut när det gäller ställningstagandet att inte lämna ut vissa uppgifter. Enligt Fohm fick hon ett sådant beslut den 18 maj 2021.

Fohm har inte lämnat någon förklaring till varför det dröjde över en månad innan vissa av de begärda handlingarna lämnades ut till AA. Det finns ingenting som talar för att hennes framställning avsåg eller krävde genomgång av ett omfattande material. Jag får därför konstatera att det tog alltför lång tid innan de begärda handlingarna lämnades ut. Som Fohm har anfört hanterades inte heller AA:s begäran om ett överklagbart beslut tillräckligt skyndsamt. För dessa brister förtjänar myndigheten kritik.

Handläggningen av DD:s framställningar

Fohm har i remissvaret redogjort för handläggningen av DD:s framställningar om statistikuppgifter.

När det gäller DD:s begäran den 26 november 2020 har det kommit fram att hon fick statistikuppgifterna ungefär tre veckor senare och att Fohm slutligen fakturerade 5 000 kronor för att ha tagit fram uppgifterna. Stödet för att ta ut en sådan avgift finns i 4 § 8 avgiftsförordningen.

Jag delar myndighetens bedömning att den inledningsvis borde ha tagit ställning till om framställningen avsåg en allmän handling och informerat DD om möjligheten att begära myndighetens prövning av den frågan. Jag saknar i det avseendet skäl att ifrågasätta myndighetens uppgifter om att de åtgärder som krävdes för att ta fram de begärda uppgifterna tog åtta timmar i anspråk. DD:s framställan den 26 november 2020 avsåg därför inte en allmän handling (jfr HFD 2015 ref. 25). Fohm hade därmed inte någon skyldighet att ta fram uppgifterna.

Enligt min uppfattning är det emellertid positivt, och i enlighet med service-skyldigheten i FL, att en myndighet om möjligt bistår enskilda med att ta fram sådana uppgifter som det nu är fråga om. Kraven i TF om skyndsamt handläggning gäller inte eftersom det är fråga om en framställning om handlingar som inte är allmänna. Trots detta ska en myndighet – om den väljer att lämna ut handlingarna – handlägga ett ärende så snabbt som möjligt (9 § FL).

Utredningen talar för att Fohm hade möjlighet att ta fram uppgifterna snabbare än vad myndigheten gjorde. Mot bakgrund av att Fohm under den aktuella tiden tog emot ett stort antal framställningar om handlingar finner jag emellertid inte skäl att kritisera myndigheten för hanteringen.

När det gäller DD:s framställning den 11 januari 2021 framgår att Fohm kunde ta fram statistikuppgifterna inom drygt en timme. Enligt Fohm var det möjligt

eftersom myndigheten kunde använda den kod som togs fram med anledning av framställningen den 26 november 2020. Detta talar för att myndigheten vid denna tidpunkt kunde göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Framställningen i januari bör därför anses ha avsett en allmän handling. Jag finner inte skäl att kritisera myndigheten för hur den framställningen handlades.

Avslutande kommentarer

Som framgått har JO under pandemin tagit emot ett relativt stort antal klagomål mot Fohm om myndighetens handläggning av framställningar om att lämna ut allmänna handlingar. Klagomålen har framställts av enskilda och företrädare för massmedia. I det här beslutet kritiserar jag myndigheten för ett antal brister i handläggningen av journalisters framställningar om allmänna handlingar.

Av remissvaret framgår att Fohm har vidtagit en mängd åtgärder för att kunna hantera det ökade antalet framställningar om allmänna handlingar i enlighet med TF och för att kunna fullgöra sin serviceskyldighet. Jag ser givetvis positivt på detta och utgår från att myndigheten vid behov även i fortsättningen skyndsamt vidtar nödvändiga åtgärder.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte skäl till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.