

Kritik mot Sveriges lantbruksuniversitet för att med hänvisning till covid-19-pandemin ha nekat en person att ta del av allmänna handlingar på stället

Beslutet i korthet: En person begärde under sommaren 2021 att snarast få ta del av allmänna handlingar i Sveriges lantbruksuniversitets lokaler. Med hänvisning till covid-19-pandemin meddelade universitetet att detta inte kunde ske förrän två och en halv månad senare.

ChefsJO uttalar att myndigheter under pandemin endast i undantagsfall har kunnat vägra att genast lämna ut en allmän handling på stället med hänvisning till risken för smittspridning. Det har enligt chefsJO inte funnits utrymme för att helt vägra att ta emot besök på plats eller att neka att lämna ut av allmänna handlingar på stället med hänvisning till mindre konkreta antaganden om risk för smittspridning i det enskilda fallet. Universitetet kritiseras för att det inte tillgodosett personens begäran.

Personen begärde också att universitetet i ett skriftligt beslut skulle pröva frågan om utlämnande av handlingar på stället, men universitetet fattade inget beslut. ChefsJO uttalar att skyldigheten att på begäran fatta ett skriftligt beslut som kan överklagas även gäller om någon har begärt att få ta del av handlingar på stället vid en viss tidpunkt och myndigheten bedömer att ett utlämnande vid den tidpunkten möter betydande hinder. Universitetet förtjänar kritik för att det inte fattade något beslut.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav AA i huvudsak följande. Den 23 juni 2021 begärde han per e-post att snarast få ta del av vissa handlingar på stället på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i Alnarp. Han fick beskedet att han kunde ta del av materialet i mitten av september 2021. I sin anmälan ifrågasatte han om denna väntetid var förenlig med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från SLU och begärde därefter att universitetet skulle yttra sig.

SLU (chefsjuristen BB) framförde sammanfattningsvis följande. AA:s begäran avsåg videomaterial om ca 26 timmar och en stor mängd dokument. Enligt

regeringens pandemiregler för de statliga myndigheterna skulle personal arbeta hemifrån till den 15 september 2021. SLU bedömde att förhållandena under sommaren 2021 var sådana att det inte gick att kräva att någon anställd före den 16 september 2021 skulle närvara fysiskt och interagera med en okänd person under kanske mer än 26 timmars filmvisning och ytterligare flera dagars genomgång av dokument. Även med beaktande av myndighetens service-skyldighet skulle det ha inneburit ett allvarligt och helt oacceptabelt risktagande. Med hänsyn till de stora praktiska hinder som pandemin orsakade samt de relativt omständliga åtgärder som behövde vidtas för att filmvisningen rent tekniskt skulle kunna anordnas, anser SLU att skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen väl har upprätthållits. SLU hade redan sommaren 2020 fattat ett beslut i frågan om vilka handlingar som kunde lämnas ut. Det får anses ha fortsatt att vara gällande. Frågan under 2021 har inte rört huruvida AA ska få del av handlingarna eller inte.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Rätten att ta del av allmänna handlingar på stället

Var och en har en grundlagsskyddad rättighet att ta del av allmänna handlingar. De grundläggande bestämmelserna om det finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och reglerar bl.a. förfarandet vid utlämnande av handlingar. Utgångspunkten är att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift ska få del av handlingen på stället (15 §). Den som önskar ta del av en allmän handling har dessutom rätt att mot en fastställd avgift skyndsamt få en avskrift eller kopia av handlingen (16 §).

Innebörden av att en handling genast ska lämnas ut på stället är att utlämnandet ska ske i direkt anslutning till sökandens framställning. Detta är dock inte alltid möjligt. Någon eller några dagars fördröjning kan t.ex. godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen är allmän och om det finns uppgifter i den som omfattas av sekretess. Ifall det står klart att en handling är allmän och offentlig, är möjligheterna däremot små för en myndighet att inte tillgodose en begäran om att genast lämna ut den på stället. Av 2 kap. 15 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår dock att en myndighet inte är skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter betydande hinder.

Utrymmet är begränsat för att se något som ett betydande hinder på grund av att det utgör ett intresse som har företrädare framför skyldigheten att omgående ta fram och lämna ut allmänna handlingar på stället. JO har t.ex. uttalat att en kriminalvårdsinspektör på en anstalt utan renodlat kansli varit skyldig att påbörja arbetet med att ta fram vissa handlingar, trots att endast 40 minuter återstod av arbetsdagen och att kriminalvårdsinspektören även hade andra arbetsuppgifter (JO 2016/17 s. 316).

I en del fall kan betydande hinder av detta slag vara permanenta (jfr HFD 2019 ref. 1, som avsåg handlingar i så dåligt skick att ett utlämnande skulle leda till att de förstörs). Andra betydande hinder är av tillfällig karaktär (jfr t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 oktober 2021 i mål nr 3032-21 om utlämnande av allmänna handlingar i en anstalts lokaler under en kväll då ett gisslantagande pågick i anstalten). Även om en myndighet med hänvisning till betydande hinder ibland kan vägra att genast lämna ut en handling, måste myndigheten i så stor utsträckning som möjligt verka för att undanröja betydande hinder.

Utlämnande av handlingar på stället under covid-19-pandemin

Av SLU:s remissvar framgår att universitetet redan den 2 juli 2021 hade bedömt att många av de handlingar som AA begärt att få ta del av hade kunnat lämnas ut till honom utan hinder av sekretess. Med hänvisning till covid-19-pandemin fick han dock beskedet att han inte kunde ges möjlighet att ta del av dem på stället förrän två och en halv månad senare. Universitetet har i remissvaret också hänvisat till att vissa åtgärder av teknisk karaktär behövde vidtas för att AA skulle kunna ta del av de handlingar som utgjorde videomaterial. Enligt min mening skulle någon dags dröjsmål med utlämnandet kunna accepteras om det behövdes för att förbereda visningen av videomaterialet. Ett dröjsmål på två och en halv månad överstiger däremot vida vad som normalt kan godtas. Frågan är således om risken för smittspridning utgjorde ett betydande hinder och därmed rättfärdigade fördröjningen.

I sitt remissvar har SLU hänvisat till regeringens uppdrag till de statliga myndigheterna att vidta åtgärder för att öka andelen anställda som arbetade hemifrån. Enligt detta uppdrag (regeringsbeslut den 22 december 2020, dnr Fi2020/05201, samt senare förlängningsbeslut) skulle myndigheterna säkerställa att endast arbetstagare vars fysiska närvaro var nödvändig för att verksamheten skulle kunna bedrivas befann sig i myndighetens lokaler. Det angavs särskilt att denna verksamhet innefattade att upprätthålla medborgarkontakter och service i hela landet.

Covid-19-pandemin har fört med sig utmaningar för såväl myndigheter som samhället i övrigt. Det har givetvis varit angeläget att myndigheter agerat för att hålla spridningen av sjukdomen på en så låg nivå som möjligt. De negativa konsekvenser som detta fått för myndigheternas verksamhet måste i vissa fall godtas. En sådan strävan får emellertid inte drivas hur långt som helst (jfr JO 2021/22 s. 624).

Rätten att ta del av allmänna handlingar på stället är en central del av offentlighetsprincipen, som i sin tur är en av de grundläggande förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Möjligheten att lämna ut kopior på papper eller i elektronisk form gör inte rätten till utlämnande på stället mindre viktig.

Mot denna bakgrund är min uppfattning att myndigheter endast i undantagsfall kunnat vägra att genast lämna ut en allmän handling på stället med hänvisning

till risken för smittspridning. Om en person som besökt en myndighet för att begära ut en handling uppvisat tydliga sjukdomssymtom eller själv uppgett att han eller hon nyligen testats positivt för covid-19, skulle det ha kunnat ses som betydande hinder för ett omedelbart utlämnande av handlingen på stället. Någon dags fördröjning medan myndigheten möblerar om sina lokaler eller vidtar andra åtgärder för att minska risken för smittspridning i samband med utlämnandet skulle i vissa fall också ha kunnat godtas om begäran avsett ett omfattande material. Däremot har det enligt min mening inte funnits utrymme för myndigheter att helt vägra att ta emot besök på plats eller att neka att lämna ut handlingar på stället med hänvisning till mindre konkreta antaganden om risk för smittspridning i det enskilda fallet (jfr även Ds 2021:35 s. 96–99).

SLU har i sitt remissvar gjort gällande att det inte gick att kräva att någon anställd före den 16 september 2021 skulle närvara fysiskt och interagera med en okänd person under kanske mer än 26 timmars filmvisning och ytterligare flera dagars genomgång av dokument. Jag instämmer inte i den bedömningen, utan menar att SLU med någon dags förberedelser borde ha kunnat vidta lämpliga smittskyddsåtgärder för att ge AA möjlighet att ta del av de handlingar han begärt ut.

SLU ska kritiseras för att det inte tillgodosett AA:s begäran om att snarast få ta del av allmänna handlingar på stället.

Rätten att få ett myndighetsbeslut om nekat handlingsutlämnande vid en viss tidpunkt

Av de handlingar som JO har hämtat in från SLU framgår att AA vid två tillfällen begärde ett motiverat beslut med information om hur man överklagar, om SLU inte tillgodosåg hans begäran att genast få ta del av de aktuella handlingarna på stället. SLU svarade honom att det inte var möjligt att fatta något sådant beslut eftersom universitetet hade för avsikt att lämna ut handlingarna.

Om en anställd vid en myndighet vägrar att lämna ut en handling och den enskilde begär det, ska myndigheten pröva om handlingen kan lämnas ut. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om 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).

Den enskildes rätt att få ett beslut i en fråga om utlämnande av handlingar gäller inte enbart om myndighetens vägran beror på t.ex. att uppgifter i handlingen bedömts omfattas av sekretess eller på att handlingen inte existerar. Skyldigheten att på begäran fatta ett skriftligt beslut som kan överklagas gäller även om någon har begärt att få ta del av handlingar på stället vid en viss tidpunkt och myndigheten bedömer att ett utlämnande vid den tidpunkten möter betydande hinder (jfr JO 1970 s. 187).

Som framgår ovan är min uppfattning att det inte fanns betydande hinder mot att lämna ut handlingar på stället till AA i nära anslutning till hans begäran. SLU:s remissvar måste förstås som att universitetet vid tiden för begäran var av en annan uppfattning i den frågan. Därmed var universitetet skyldigt att upplysa AA om hans rätt att begära ett beslut av myndigheten samt att efter hans begäran om ett sådant skyndsamt besluta i frågan. SLU förtjänar kritik för att detta inte skedde, vilket medförde att AA gick miste om möjligheten att få frågan prövad i domstol.

Ärendet avslutas.