

Kritik mot Integritetsskyddsmyndigheten för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och för brister i serviceskyldigheten

Beslutet i korthet: Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, besvarade frågor från en enskild genom att i ett standardsvar hänvisa till sin webbplats. Enligt JO förutsätter en sådan ordning att myndigheten har en beredskap och organisation för situationer där frågeställaren inte har möjlighet att ta del av digital information eller inte nöjer sig med en sådan hänvisning. I det här fallet lämnade inte IMY besked om huruvida myndigheten kunde lämna ytterligare information utöver vad som framgick på webbplatsen, trots att den enskilde uttryckligen ställt en sådan fråga. IMY kritiseras för detta och för dröjsmål med att lämna ut allmänna handlingar.

Anmälan

I en anmälan till JO den 30 augusti 2021 klagade AA på Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, med anledning av att myndigheten underlåtit att svara på en fråga och för handläggningen av hans begäran att få ta del av allmänna handlingar. Av anmälan och bifogad mejlkorrespondens framgick bl.a. följande.

I ett mejl den 11 januari 2021 ställde AA ett antal frågor till IMY. Den 12 januari 2021 fick han ett standardsvar från myndigheten, i vilket han hänvisades till IMY:s webbplats. Dagen efter skrev AA att han inte var nöjd med svaret bl.a. med hänvisning till att hans frågor avsåg just innehållet på webbplatsen och att han vidhöll sina frågor. Han begärde samtidigt att få del av vissa handlingar. Efter en påminnelse den 28 januari 2021 lämnades en handling ut till honom den 2 februari 2021. AA påminde därefter vid fem tillfällen, senast den 27 augusti 2021, om att han önskade svar på sina frågor.

Utredning

IMY uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över hur AA:s begäran och kontakter med myndigheten hade hanterats. Av yttrandet skulle det särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen, TF, och 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

IMY lämnade den 18 januari 2022 i huvudsak följande remissvar (bilagor har här utelämnats):

Den 11 januari 2021 vände sig AA till IMY med en förfrågan om sajter med utgivningsbevis (JO:s handling # 3). Dagen efter, det vill säga den 12 januari 2021, skickade IMY ett standardsvar, lydelsen framgår av JO:s handling # 1.

Standardsvaret innehåller bland annat en hänvisning till IMY:s hemsida. På hemsidan finns bland annat följande information om sajter med utgivningsbevis.

Den 13 januari 2021 återkom AA, se JO:s handling # 1.

Meddelandet mottogs av registrator som i sin tur skickade vidare meddelandet till berörd befattningshavare. Berörd befattningshavare har uppgett att meddelandet sparades ner på den yta där reaktioner på standardsvar enligt anvisning skulle sparas.

Den 28 januari 2021 återkommer AA med en påminnelse om begäran om allmän handling, se JO:s handling # 1.

Enligt uppgift från berörd befattningshavare vidarebefordrades meddelandet till henne. Hon plockade då fram det tidigare meddelandet och konstaterade att meddelandet från den 13 januari 2021 även innehöll en begäran om allmän handling.

Den 2 februari 2021 besvarade den berörda befattningshavaren begäran om allmän handling, se JO:s handling # 1.

Härefter har AA återkommit vid ett flertal tillfällen med påminnelser till IMY om att besvara hans ursprungliga förfrågan.

Hantering av begäran om allmän handling

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. En allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift (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. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF).

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. 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. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665.)

IMY:s hantering av AA:s begäran om utlämnande av allmän handling

IMY hanterar ett stort antal begäranden av allmän handling varje vecka. Under 2021 la myndigheten drygt 3 600 h på utlämnandefrågor, vilket motsvarar ca två årsarbetskrafter och drygt två procent av myndighetens totala resurs. IMY har väl utarbetade rutiner för hanteringen. I de allra flesta fall lämnas begärda handlingar ut inom några dagar. I fall där begäran gäller exempelvis styrdokument eller andra typer av dokument som inte omfattas av sekretess lämnas handlingarna som huvudregel ut samma dag eller dagen efter inkommen begäran.

Enligt uppgift från den berörda befattningshavaren har AA:s svar på standardsvaret som inkom till IMY den 13 januari 2021 sparats ner på anvisad yta för reaktioner från enskilda avseende utskickat standardsvar. I detta fall har dock

befattningshavaren, enligt egen uppgift, missat att meddelandet även innehöll en begäran om allmän handling. Efter att AA den 28 januari 2021 skickade en påminnelse om sin begäran om allmän handling uppmärksammades missen och handlingen sammanställdes och lämnades ut den 2 februari 2021.

Begäran avsåg en sammanställning av myndighetens styrdokument. Sammanställningen omfattas inte av någon sekretess. Utlämnandet borde därför ha skett omgående. I detta fall dröjde utlämnandet nästan tre veckor efter att begäran inkom till myndigheten. Anledningen till förseningen var, som framgår av uppgift från berörd befattningshavare, ett förbiseende av att meddelandet som inkom den 13 januari 2021 innehöll en begäran om allmän handling. IMY konstaterar att myndigheten i det aktuella fallet av förbiseende inte har efterlevt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Hantering och besvarande av inkommen förfrågan med standardsvar

IMY vill framhålla att den befattningshavare som har besvarat AA:s begäran om allmän handling inte har haft ansvar för att besvara AA:s förfrågan om sajter med utgivningsbevis. Befattningshavaren har stöttat registraturen i hanteringen av bland annat begäranden av allmän handling och i vissa fall hjälpt till att spara ner reaktioner på utskickat standardsvar på anvisad yta. Ansvaret för att besvara förfrågningar har legat på en annan enhet och beslutet att besvara vissa förfrågningar med standardsvar har fattats av myndighetens generaldirektör, se vidare angående införandet av standardsvar nedan.

Rättslig reglering

Serviceskyldigheten

En myndighet ska, enligt 6 § andra stycket FL, 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.

JO har behandlat serviceskyldigheten i bl.a. JO 2003/04 s. 447 och där uttalat följande angående skyldigheten att besvara frågor enligt den dåvarande motsvarigheten till 6 § andra stycket FL.

”Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. – Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten och inte den enskilde befattningshavaren som åläggs att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges etc. Någon form av svar bör dock normalt utgå. Sålunda ankommer det på myndigheten att från fall till fall avgöra i vilken omfattning och på vilket sätt frågor från enskilda skall besvaras. I den mån det är möjligt och lämpligt bör myndigheten givetvis lämna svar på de frågor som har ställts och som rör myndighetens verksamhetsområde.”

Införande av standardsvar på förfrågningar från enskilda individer

För att ge en tydligare bild av det svar som AA fick på sin förfrågan beskrivs nedan varför IMY tillfälligt beslutade att införa standardsvar på förfrågningar från enskilda individer.

Nya krav på hantering av klagomål för IMY

Före dataskyddsförordningen fanns det i Sverige inte någon författningsreglering av den registrerades möjlighet att ge in ett klagomål till tillsynsmyndigheten. IMY (då Datainspektionen) tog dock del av alla klagomål och bedömde utifrån en riskbaserad ansats om tillsyn skulle inledas och lämnade ett besked om detta till den som framfört klagomålet. Själva klagomålet avslutades vanligen med ett

standardsvar. Ett sådant besked kunde inte överklagas (se RÅ 2010:29). Det fanns således ett stort utrymme för tillsynsmyndigheten att själv avgöra i vilken utsträckning ett klagomål skulle utredas.

IMY:s bedömning var inledningsvis att även regleringen i dataskyddsförordningen gav ett stort utrymme för myndigheten att avgöra i vilken utsträckning klagomål skulle utredas. Kraven på en harmoniserad tillämpning av dataskyddsreformen skärptes dock betydligt under 2020. [---]

Genom samarbetet med de övriga tillsynsmyndigheterna i EU har också uppmärksamats att myndigheterna har haft olika syn på hur klagomål skulle hanteras. Under år 2020 inleddes inom Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) framtagandet av interna riktlinjer kring vilka krav som förordningen ställer på hanteringen av klagomål som inkommer till en dataskyddsmyndighet. Det blev under arbetets gång allt mer klart att de kommande riktlinjerna skulle ge uttryck för en tolkning av dataskyddsförordningen som innebar en betydligt mer resurskrävande hantering av klagomål för IMY än tidigare genom att samtliga klagomål ska utredas. IMY började därför i slutet av 2020 att undersöka hur resurser kunde frigöras från övriga delar av verksamheten till klagomåls- hanteringen.

Standardsvar införs som svar på förfrågningar från enskilda individer

Tidigare har IMY besvarat alla förfrågningar från enskilda utförligt. Enligt IMY:s bedömning levde hanteringen med god marginal upp till kraven i 6 § FL. IMY besvarade samtidigt inkomna klagomål med standardsvar och detta har i praxis ansetts vara ett icke överklagbart beslut. Det har inte ifrågasatts att förfarandet inte skulle vara förenligt med myndighetens serviceskyldighet enligt 6 § FL.

För att ha en möjlighet att hålla de tidsgränser som finns för hantering av klagomål ... och leva upp till kraven på utredning i de kommande riktlinjerna från EDPB såg IMY ett akut behov av att frigöra resurser för klagomåls- hanteringen. Resursbehovet och de åtgärder som vidtogs med anledning av det utökade utredningsansvaret för klagomål framgår bland annat av myndighetens årsredovisning för 2020. [...]

Som framgår av årsredovisningen hade IMY under slutet av 2020 inlett ett försök att besvara förfrågningar från enskilda om bl.a. dataskyddsförordningen genom standardsvar som hänvisade till IMY:s hemsida. Ordningen infördes den 4 december 2020 och genom beslut den 29 januari 2021 i ärende med dnr DI 2021-576 (bilaga 2) beslutades efter utvärdering att fortsätta med hanteringen med standardsvar till enskilda individer under hela 2021. En ny utvärdering av hanteringen skulle ske i slutet av 2021.

IMY fick enligt beslut i vårandringsbudgeten engångsvisa budgetmedel under hösten för klagomålshanteringen. IMY har under året stärkt enskildas rättigheter genom att utreda de klagomål som kommer in till myndigheten. Totalt har under året drygt 2 000 klagomål från enskilda hanterats. Under året har ca 1 100 förfrågningar från enskilda individer besvarats med standardsvar.

Förhållandet mellan standardsvaret som skickades till AA och serviceskyldigheten Av AA:s mejl den 11 januari 2021 framgick att han hade tagit del av informationen på IMY:s hemsida om sajter med utgivningsbevis. I mejlet ifrågasatte han denna information samt ville ha ytterligare förklaringar om förhållandet mellan grundlagsregleringen om utgivningsbevis och dataskyddsförordningen. AA:s förfrågan har i enlighet med beslutad rutin besvarats med ett standardsvar med hänvisning till IMY:s hemsida.

IMY har tagit emot ett stort antal klagomål mot sajter med utgivningsbevis och har därför tagit fram ett relativt omfattande material i frågan som publicerats på myndighetens hemsida. [...]

På hemsidan framgår den information som IMY hade att lämna om förhållandet mellan grundlagsregleringen om utgivningsbevis och dataskyddsregleringen. IMY bedömer att myndigheten därigenom, när det gäller upplysningar i den aktuella sakfrågan, har lämnat hjälp i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art och AA:s behov av hjälp.

Av AA:s mejl den 11 januari, och hans efterföljande mejl, framgick att han ville ha ytterligare information i sakfrågan än den som framgick av hemsidan. Det ingår i serviceskyldigheten att upplysa om att myndigheten gör bedömningen att den inte kan eller inte bör stå till tjänst med en begärd upplysning (se t.ex. JO 2012/13 s. 388). För att i det aktuella fallet fullt ut uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL borde därför IMY i ett svar till AA ha förtydligat att myndigheten inte hade möjlighet att lämna ytterligare information.

Nytt beslut att åter ge mer utförliga och anpassade svar till enskilda individer Syftet med beslutet att införa standardsvar var, i enlighet med vad som beskrivits ovan, att effektivisera hanteringen av förfrågningar från enskilda individer för att frigöra resurser för att hantera och utreda klagomål från enskilda individer i enlighet med kraven i dataskyddsförordningen. Inför beslutet var IMY medveten om att hanteringen innebar en lägre servicenivå gentemot enskilda individer, men IMY:s avsikt var aldrig att gå under en enligt 6 § FL godtagbar servicenivå. Servicenivån är dock under den standard IMY önskar upprätthålla gentemot enskilda individer. Av bland annat denna anledning har IMY återgått till att återigen ge mer utförliga och anpassade svar till enskilda individer, se beslut den 13 december 2021 i ärende med dnr DI-2021-9812 (bilaga 5). Beslutet är fattat den 13 december 2021, men återgången skedde i praktiken redan den 1 december 2021.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

IMY har i sitt remissvar redogjort för relevant rättslig reglering, varför jag hänvisar dit.

Av utredningen framgår att AA per e-post den 13 januari 2021 begärde att få ta del av vissa handlingar. Det dröjde emellertid nästan tre veckor innan han fick del av det begärda materialet. Som myndigheten har konstaterat är detta inte förenligt med skyndsamhetskravet i TF. IMY förtjänar kritik för sin bristande handläggning i denna del.

IMY besvarade de frågor AA ställde per e-post den 11 januari 2021 genom att i ett standardsvar hänvisa till sin webbplats. Som IMY angett i sitt remissvar ankommer det på en myndighet att från fall till fall avgöra i vilken omfattning och på vilket sätt frågor från enskilda ska besvaras, men någon form av svar bör normalt lämnas (se JO 2003/04 s. 447 och t.ex. JO:s beslut den 30 juni 2022, dnr 4593-2021). Jag avstår från att nu uttala mig närmare om huruvida det är tillräckligt att hänvisa till en webbplats för att leva upp till servicekravet i 6 § FL. Enligt min mening förutsätter dock en sådan ordning att myndigheten har en beredskap och organisation för att hantera situationer där frågeställaren inte har möjlighet att ta del av digital information eller denne inte nöjer sig med

en sådan hänvisning. Det kan exempelvis – som i det här fallet – vara fråga om att den enskilde inte anser sig ha fått svar på sin fråga eller att den information som efterfrågas över huvud taget inte finns på webbplatsen. I sådana situationer måste frågeställaren kunna få ett besked om huruvida myndigheten kan lämna ytterligare information.

I detta fall återkom AA vid ett flertal tillfällen under flera månaders tid och begärde ett svar på sina frågor. IMY borde därför, som myndigheten också har konstaterat i sitt remissvar, ha svarat honom att det inte fanns någon möjlighet att lämna ytterligare information (se JO 2012/13 s. 388). IMY ska kritiseras även för att ha brustit i serviceskyldigheten.

Jag noterar att IMY har ändrat sitt arbetssätt och höjt ambitionsnivån när det gäller serviceskyldigheten gentemot enskilda, vilket jag naturligtvis ser positivt på.

Ärendet avslutas.