

Kritik mot Göteborgsregionens kommunalförbund för att under en period ha hållit sin reception stängd och då inte levt upp till tryckfrihetsförordningens krav om handlingsoffentlighet

Beslutet i korthet: Göteborgsregionens kommunalförbund höll sin reception och telefonväxel stängd under fem veckor en sommar. Anställda som var i tjänst under perioden var tillgängliga via sina direkttelefonnummer, mejl och brev samt för fysiska besök enligt överenskommelse. För en begäran om allmän handling hänvisade förbundet via sin webbplats till två funktionsbrevlådor som lästes av dagligen. Det var dock inte möjligt för allmänheten att besöka myndigheten oanmäld.

För att en myndighet ska leva upp till tryckfrihetsförordningens krav om allmänna handlingars offentlighet, som innefattar en rätt att ta del av allmänna handlingar anonymt, måste myndigheten enligt JO hålla exempelvis sin reception eller registratorsfunktion öppen varje helgfri vardag för oanmälda besök.

JO kritiserar förbundet för att under den aktuella perioden inte ha levt upp till tryckfrihetsförordningens krav. Förbundet kritiseras också för att i anslutning till sina lokaler ha lämnat bristfällig information om myndighetens tillgänglighet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juli 2022 förde AA fram klagomål mot Göteborgsregionens kommunalförbund och anförde bl.a. följande. Den 18 juli 2022 ville han besöka förbundets kontor för att ta del av allmänna handlingar, men av en skylt i entrén framgick att myndigheten hade semesterstängt. Samma information fanns på förbundets webbplats. Han kunde därför inte ta del av allmänna handlingar anonymt, vilket han enligt offentlighetsprincipen har rätt till.

Utredning

Förbundsstyrelsen i Göteborgsregionens kommunalförbund yttrade sig till JO i oktober 2022.

Förbundsstyrelsen redovisade bl.a. följande om tillgängligheten och om den information som lämnats.

Förbundet har under semesterveckorna v. 27–31 (4 juli till 7 augusti 2022) haft receptionen och växeln stängd. Under semesterperioden ges följande meddelande vid inkommande telefonsamtal:

Hej och välkommen till Göteborgsregionen. Kontoret har semesterstängt och öppnar åter måndag v. 32. Medarbetare som är i tjänst nås på direktnummer eller e-post som du hittar på vår hemsida Goteborgsregionen.se/kontakt. Vi önskar dig en trevlig sommar!

Vid begäran av utlämning allmän handling

Vid begäran av allmän handling hänvisar förbundet via sin webbplats till brevlådorna gr@goteborgsregionen.se samt till diarium@goteborgsregionen.se. Dessa brevlådor läses dagligen av under semestertider. Personal finns på plats vid behov som kan ombesörja utlämning av handling via e-post, fysiskt, alternativt brevledes.

Hantering av inkommen post under semesterveckorna 27–31

Inkommen post hanteras dagligen och begäran av allmän handling kan således göras brevledes med förfrågan om utlämnande.

Förbundsstyrelsen redovisade följande bedömning av tillgängligheten.

Som framgår ovan har förbundet varit bemannat och tillgängligt via mejlkorrespondens och brev under hela semesterperioden. Det har också varit möjligt att via direktnummer kontakta de anställda. Däremot har det inte varit möjligt att oanmält besöka förbundets reception under veckorna 27–31. Efter framställan på mejl eller brev har det dock varit fullt möjligt att ta emot besökare på plats i förbundets lokaler.

Förbundsstyrelsen har, mot bakgrund av förbundets begränsade verksamhet under semesterperioden, ansett att ovannämnda möjligheter varit tillräckliga för att uppfylla förvaltningslagens krav på tillgänglighet. Informationen på hemsidan kommer dock att kompletteras med information om vart man kan vända sig om man önskar göra ett fysiskt besök i förbundets lokal och vara anonym. Kommunalförbundet kommer också att hålla öppet under begränsad tid under semesterperioden, om justitieombudsmannen anser att det krävs.

Förbundsstyrelsen redovisade följande bedömning av möjligheten att ta del av allmänna handlingar anonymt.

Som framgår ovan ges på hemsidan information om hur man kan beställa allmänna handlingar. Om den som önskar ta del av allmänna handlingar vill göra det anonymt är det möjligt att skicka brev eller ett anonymiserat mejl till förbundet och be att handlingarna tas fram och överlämnas vid en önskad tidpunkt. [...]

Förbundsstyrelsen har ansett att kommunalförbundet vidtagit tillräckliga åtgärder för att kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar. Vi ser dock att ytterligare information behövs när det gäller information och möjlighet att vara anonym. Vidare kommer anslag vid ingången till receptionen kompletteras med information om telefonnummer som man kan ringa för att begära att få ut allmänna handlingar vid begränsningar i öppettiderna.

Förbundsstyrelsen vill avslutningsvis framhålla att förvaltningslagen inte uppställer något absolut krav på öppethållande. Kommunalförbundet har under semestertiden varit tillgängligt för kontakter med enskilda och har informerat allmänheten på hemsidan hur sådana kontakter kan tas. Frågan om öppethållande

måste också sättas i relation till det uppdrag kommunalförbundet har. Förutom uppgiften som antagningsorgan inom gymnasieskolan är kommunalförbundet i huvudsak en samverkansorganisation för medlemskommunerna, vilket gör att besök från enskilda inte är vanligt förekommande.

AA kommenterade förbundsstyrelsens yttrande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Var och en har rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (handlingsoffentlighet, se 2 kap. 1–4 §§ TF).

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem sökanden 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 (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. anonymitetsskyddet.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. I vissa särskilt angivna undantagsfall behöver allmänna handlingar inte registreras. Det ligger i sakens natur att registrering ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag. (Se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005.)

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 (se 7 § andra stycket förvaltningslagen, FL).

Bedömning

Granskningens inriktning

Klagomålet till JO har avsett frågan om huruvida Göteborgsregionens kommunalförbund begränsat allmänhetens grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar genom att hålla sin reception stängd under ett antal sommarveckor. Jag har begränsat min granskning till det som tas upp i anmälan. Jag kommer därför inte närmare gå in på en myndighets skyldigheter att på ett mer generellt plan vara tillgänglig för kontakter från allmänheten.

Handlingsoffentligheten förutsätter att en myndighet kan ta emot oanmälda besök varje helgfri vardag

Förbundet höll receptionen och telefonväxeln stängd under fem veckor sommaren 2022 (4 juli–7 augusti). Anställda vid förbundet som var i tjänst under den perioden var tillgängliga via sina direkttelefonnummer, mejl och brev samt för fysiska besök enligt överenskommelse. För en begäran av allmän handling hänvisade förbundet via sin webbplats till två funktionsbrevlådor som lästes av dagligen.

Det var dock inte möjligt för allmänheten att besöka förbundet oanmäld under den period myndigheten höll sin reception stängd. Därmed var det svårare för allmänheten att utnyttja sin grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar på plats hos myndigheten, även om det i och för sig gick att kommunicera med myndigheten skriftligt och göra tidsbokningar per telefon. Åtgärden innebär också begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar anonymt.

En myndighet måste alltid bestämma sin tillgänglighet med beaktande av skyldigheterna gentemot allmänheten enligt den i TF reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen i 7 § andra stycket FL innehåller en påminnelse om det.

För att en myndighet ska leva upp till TF:s krav om handlingsoffentlighet, som innefattar en rätt att ta del av handlingar anonymt, måste myndigheten enligt min uppfattning varje helgfri vardag hålla exempelvis sin reception eller registratorsfunktion öppen för oanmälda besök. Jag kan nämna att detta avspeglades tydligare i lagtexten i den tidigare gällande förvaltningslagen (se 5 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag).

Under den period som förbundet höll sin reception stängd levde myndigheten inte upp till TF:s krav om hur allmänna handlingar ska vara tillgängliga för allmänheten. Vidare var det inte godtagbart att hänvisa den som ville ta del av allmänna handlingar till att använda en anonym mejladress eller skicka ett anonymt brev till myndigheten för att rätten till anonymitet skulle tillgodoses.

Jag noterar också att information om möjliga kontaktvägar under semesterperioden inte verkar ha funnits tillgänglig i anslutning till förbundets lokaler utan att informationen endast framgick av myndighetens webbplats och ett automatiskt telefonsvar. Personer ur allmänheten som kom till förbundet kan således ha fått uppfattningen att myndigheten var helt stängd under den aktuella perioden och att det inte gick att komma i kontakt med myndigheten överhuvudtaget. Det är förstås inte heller godtagbart. (Se 6 § FL.)

Kritik och avslutande kommentarer

Göteborgsregionens kommunalförbund kritiseras för att den under de aktuella fem veckorna höll sin reception stängd och därigenom inte levde upp till TF:s krav om allmänna handlingars offentlighet. Förbundet kritiseras också för att ha

lämnat bristfällig information om myndighetens tillgänglighet. Jag utgår från att något liknande inte inträffar igen.

Som förbundet konstaterar behöver den information som lämnas på myndighetens webbplats och vid receptionen om myndighetens tillgänglighet och handlingsutlämnanden förbättras.

Ärendet avslutas.