

Klagomål angående oklara roller vid tillämpningen av bestämmelser om offentlighetsprincipen m.m.

Anmälan

I en anmälan den 5 juni 2001 begärde AA, Kristianstadsbladet, att JO skulle granska frågor rörande Kristianstads kommuns handläggning av ett ärende om handlingsutlämnande. Han anförde att han hade begärt att få ta del av allmänna handlingar hos kommunstyrelsen och att hans begäran hade besvarats både av ett kommunalt bolag och av styrelsen. Enligt AA var deras roller oklara när det gällde tillämpningen av offentlighetsprincipen. AA uppgav vidare bl.a. följande.

I en skrivelse den 26 mars 2001, ställd till ekonomikontoret i Kristianstads kommun, begärde han att få ta del av dels samtliga hyresavtal som det kommunala bolaget Kristianstads Industribyggnads AB (KIAB) hade tecknat med två företag angående en fastighet, dels det avtal som KIAB och säljaren tecknat då KIAB köpte samma fastighet och dels de avtal som tecknats med entreprenörer för om-, till- och nybyggnation på fastigheten åren 1996–2000. I AA:s skrivelse angavs att han begärde att handlingarna utan dröjsmål skulle skickas via telefax till honom. I ett beslut den 27 mars avslog KIAB hans begäran om att få ta del av hyresavtalen. Eftersom AA inte hade begärt ut några handlingar från KIAB accepterade han inte beslutet. En tjänsteman hos kommunen fattade därför den 28 mars ett nytt beslut varigenom kommunstyrelsen instämde i bolagets beslut. AA överklagade beslutet till kammarrätten. I kommunstyrelsens beslut den 28 mars behandlades endast frågan om utlämnande av hyresavtalen. De övriga begärda handlingarna lämnades dock inte ut, trots påstötningar. I en skrivelse den 11 april meddelade en tjänsteman vid kommunens ekonomikontor vart AA skulle vända sig för att ta del av dessa handlingar. AA hade vid tiden för anmälan ännu inte fått del av handlingarna. – Kommunen hade uppgett att KIAB har sitt kansli på kommunens ekonomikontor och att arbetet i bolaget sköts av kommunens tjänstemän på ideell basis.

Till anmälan fogades kopior av handlingar i ärendet.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kristianstads kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i anmälan. I remissen angavs att

remissyttrandet även skulle behandla frågan hur det säkerställs att bolagets handlingar hålls åtskilda från kommunens handlingar, med avseende på vilket organ – kommunen eller bolaget – som skall pröva en begäran om utlämnande av handlingar.

Kommunstyrelsen beslutade att som sitt yttrande anta ett av kommunledningskontoret upprättat yttrande vari anfördes bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

Med anledning av remissen får kommunledningskontoret efter samråd med ekonomikontoret, mark- och exploateringskontoret och C4 Teknik anför följande.

Kommunen bekräftar till en början, att skulle AA:s beskrivning av händelseförloppet i det aktuella ärendet vara riktig, strider kommunens handläggning i vart fall mot skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

På JO:s anmodan har kommunstyrelsen låtit utreda handläggningen, varvid framkommit följande.

Det vitsordas vad som i anmälan till JO uppgivits beträffande beslutet av KIAB att hemligstämpla ifrågavarande hyresavtal för fastigheten L 4 i Kristianstad med stöd av 6 kap. 1 § sekretesslagen.

KIAB:s beslut är undertecknat av vd BB, tillika kommunstyrelsens ordförande, med kontrastsignatur av CC. Det är riktigt, att AA:s framställning om att få ta del av handlingarna formellt gjordes till ekonomikontoret, eftersom han sannolikt med sin kännedom om KIAB:s kansli, förmodade att handlingarna också förvarades där. AA fick därför KIAB:s avslagsbeslut som svar på sin framställning. Efter att ha uttryckt sitt missnöje över den enligt hans mening felaktiga hanteringen av ärendet, erhöll han dagen därpå via fax ekonomikontorets med KIAB:s dito överensstämmande beslut, tecknat på baksidan av KIAB:s beslutshandling. Av tidsbesparingsskäl gjordes det på detta sätt, men det var ingen tvekan om att kommunstyrelsen eller ekonomikontoret till alla delar hade samma uppfattning som KIAB. Det ska tilläggas, att kommunstyrelsen givetvis gjorde en självständig sekretessbedömning.

Sekretessen omfattade endast hyresavtalen, ej övriga begärda handlingar, vilka dessutom i alla delar inte fanns tillgängliga på ekonomikontoret utan på kommunens mark- och exploateringskontor samt den tekniska förvaltningen C4 Teknik. Anledningen till denna uppdelning kommenteras senare i yttrandet.

Tyvärr kan missförstånd ha uppstått inom kommunen, då berörda tjänstemän till en början haft uppfattningen, att AA redan erhållit begärda allmänna handlingar. Enligt mark- och exploateringskontoret har köpeavtalen faxats till AA omgående på dennes begäran. Kopia av faxskrivelsen bifogas yttrandet. Vad gäller entreprenadhandlingarna hänvisades AA i samma fax till C4 Teknisk projektavdelning, där dessa handlingar skulle finnas.

Vad gäller KIAB:s verksamhet anför kommunstyrelsen följande.

På kommunens ekonomikontor finns en kommunalt anställd tjänsteman som sköter det löpande ekonomiadministrativa arbetet för KIAB:s räkning. I denne tjänstemans rum finns räkenskapsmaterial i pärmar, väl avskilt från kommunens räkenskapsmaterial. Det finns också ett eget ekonomisystem för KIAB, likaväl som arbetsmaterialfiler i såväl Word som Excel. Vad gäller betalningarna av KIAB:s fakturor görs detta över kommunens postgirokonto med en spegling av dessa betalningar som ett avräkningskonto mellan kommunen och KIAB.

På ekonomikontoret förvaras också normalt KIAB:s hyreskontrakt som underlag till hyresdebiteringar. Dock finns inte alltid de entreprenörsavtal, som upphandlas av C4 Teknisk projektavdelning, då de kan vara av så teknisk art, med kartmaterial m m, att de passar bättre att förvaras på C4 Teknik eller på kommunens mark- och exploateringskontor.

KIAB:s revisorer har ej haft några anmärkningar eller andra här relevanta synpunkter på bolagets administration under de år, som bolaget bedrivit verksamheten på angivet sätt.

AA kommenterade remissyttrandet.

I beslut den 30 oktober 2002 anförde *JO Berggren* bl.a. följande.

Bedömning

Klagomålen angående oklara roller vid tillämpningen av bestämmelserna om offentlighetsprincipen

AA har i sin anmälan framfört att kommunens och KIAB:s roller var oklara i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om offentlighetsprincipen.

Av utredningen framgår att de allmänna handlingar som hör till KIAB förvaras hos olika förvaltningar inom kommunen. Var och en av de kommunala nämnderna liksom KIAB är emellertid skilda rättssubjekt, som var för sig är att anse som en myndighet enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretesslagen (1980:100). Registreringsskyldigheten i fråga om allmänna handlingar åligger den myndighet till vilken en handling har kommit in eller där den har upprättats. Sålunda måste det genom registreringen av de allmänna handlingarna framgå vilka handlingar som hör till respektive myndighet (se 15 kap. 1 § sekretesslagen). Det är också av stor betydelse att det vid förvaringen av handlingar säkerställs att bolagets handlingar hålls åtskilda från t.ex. kommunstyrelsens handlingar, så att en sammanblandning inte sker. Detta gäller i synnerhet om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess eller om det förekommer att vissa allmänna handlingar, med tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen, inte registreras utan hålls ordnade på annat sätt. Vad som framkommit genom utredningen ger inte tillräckligt underlag för en bedömning av huruvida hanteringen inom kommunen av allmänna handlingar hos KIAB tillfredsställer de nyss angivna kraven. Jag går inte vidare i den saken utan lämnar frågan med dessa allmänna uttalanden samt med det tillägget att en framställning om utlämnande av handlingar naturligtvis skall prövas hos den myndighet dit framställningen har riktats.

Handläggningen av begäran om handlingsutlämnande

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Genom beslutet den 28 mars 2001 prövade kommunstyrelsen frågan om utlämnande av de hyresavtal som AA hade begärt i skrivelsen den 26 mars 2001. Av remissyttrandet framgår att de övriga begärda handlingarna inte fanns tillgängliga vid ekonomikontoret. Däremot fanns några av dem på mark- och exploateringskontoret, som är en förvaltning som lyder under kommunstyrelsen. Det har därmed ålegat kommunstyrelsen att skyndsamt pröva AA:s begäran om att få ta del av dessa handlingar och att, om handlingarna bedömdes vara offentliga, översända dem till honom. Enligt kommunstyrelsen har mark- och exploateringskontoret skickat handlingarna till AA via telefax och i samband därmed även hänvisat honom vidare till en annan förvaltning inom kommunen, C4 Teknik, för utfående av de återstående begärda handlingarna. AA har för sin del gjort gällande att han inte fått några handlingar från mark- och exploateringskontoret. Jag finner inte skäl att ytterligare utreda vad som förekommit vid handläggningen av AA:s framställning om handlingsutlämnande. Av utredningen kan jag dock i vart fall dra den slutsatsen att kommunstyrelsens handläggning inte skett med den skyndsamhet som föreskrivs i TF.

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutas ärendet.