

Fråga bl.a. om uppgifter i upptagningar för ADB varit tillgängliga på sådant sätt att de utgjort allmän handling

Anmälan

I en anmälan den 25 februari 1998 begärde AA att JO skulle granska Statens jordbruksverks underlåtenhet att agera och anförde bl.a. följande. Genom en skrivelse den 13 januari 1998 till verket begärde han med stöd av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om offentliga handlingar att få uppgifter beträffande olika bidragstagare. Han fick inget svar på skrivelsen, varför han i en skrivelse den 3 februari 1998 upprepade sin begäran. Han hade fortfarande inte fått något svar.

Utredning

Anmälan remitterades till Statens jordbruksverk som i yttrande anförde följande.

AA har i en skrivelse, som kom in till Statens jordbruksverk den 19 januari 1998, begärt namn, adress och erhållna bidrag i kronor för bidragstagare/lantbrukare i Östra Grevie församling i Vellinge kommun, Stora Slågarp i Almstad församling och Villie i Alstad församling båda i Trelleborgs kommun. Uppgifterna skulle omfatta alla typer av erhållna bidrag.

AA har i en andra skrivelse, som kom in till Statens jordbruksverk den 6 februari 1998, upprepat sin begäran.

Den myndighet som handlägger och fattar beslut om stödfrågor för respektive stödform som efterfrågas av AA är Länsstyrelsen i Skåne län. Länsstyrelsen registrerar uppgifterna, som ligger som underlag till beslut om utbetalning, i ett gemensamt datasystem som administreras av Jordbruksverket. Jordbruksverkets enda möjlighet att ta del av de uppgifter som finns i besluten är genom det gemensamma datasystemet. Systemet medger inte en utsortering av uppgifterna med sortering på kommun eller församling.

Ett programmeringsarbete samt komplettering av uppgifter (postnummer) krävdes därför för att möjliggöra framtagandet av de efterfrågade uppgifterna. Den 26 mars 1998 tog Jordbruksverket per telefon kontakt med AA och begärde kompletteringen. Den 30 mars 1998 inkom AA med denna och den 3 april 1998 skickade Jordbruksverket svar på AA:s fråga.

På grund av hög arbetsbelastning fanns det ej några resurser åtkomliga för att göra den nödvändiga programmeringen förrän i slutet på mars 1998.

Jordbruksverket är införstådd med att det tog för lång tid innan AA kontaktades och beklagar detta. Under den tiden övervägde Jordbruksverket möjligheten att kontakta Länsstyrelsen i Skåne län men bedömde att verket ändå hade större möjligheter att ta fram uppgifterna. Länsstyrelsen har förvisso alla beslutshandlingar men har ej heller

möjligheten att göra en utsortering av efterfrågade uppgifter, med sortering på kommun eller församling, vare sig i datasystemet eller på papper.

Under den aktuella perioden pågick ett arbete med att förbereda utbetalningar av EU-finansierade jordbrukarstöd som berörde ca femtiotusen stödmottagare. Alla resurserna för programmering prioriterades för detta arbete eftersom EU krävde utbetalning inom viss tid för att finansiera stöden.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att Statens jordbruksverk inte handlagt hans begäran att få del av allmänna handlingar på ett korrekt sätt eftersom verket inte behandlat den skyndsamt och inte heller fattat något beslut i saken.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 31 augusti 1999 följande.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om sådana handlingars utlämnande. Med allmän handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och 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 den. 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. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som 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.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas härom. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Systemet med hänskjutande till myndigheten skall enligt fast praxis också tillämpas då den begärda handlingen inte finns hos myndigheten liksom då handlingen inte lämnas ut med hänvisning till att den inte är allmän. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, i förevarande fall hos kammarrätten.

AA har med åberopande av föreskrifterna i TF begärt att få olika slags uppgifter rörande stödbidrag till lantbrukare boende i vissa angivna församlingar. Enligt vad Statens jordbruksverk upplyst fanns dessa uppgifter inte i några skriftliga handlingar hos verket. Däremot fanns uppgifterna i ett gemensamt datasystem som verket administrerar.

Med ”upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel” i 2 kap. 3 § TF avses bl.a. upptagningar för ADB. De av AA efterfrågade uppgifterna har således funnits i allmänna handlingar som förvarats hos Statens jordbruksverk. Av verkets remissyttrande framgår dock att en utsortering av uppgifterna erfordrades. För att kunna tillmötesgå AA:s begäran krävdes sålunda en bearbetning av uppgifter, för vilket det i sin tur var nödvändigt att bl.a. utföra programmeringsarbete.

I förarbetena till 2 kap. 3 § TF uttalas att ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning – och därmed en allmän handling – om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t.ex. nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten. Vidare anfördes att en myndighet torde bli skyldig att tillhandagå med nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer (prop. 1975/76:160 s. 89–91).

Vad Statens jordbruksverk upplyst om de åtgärder som krävdes för att tillmötesgå AA:s begäran ger inte stöd för annat än att åtgärderna gått utöver sådana rutinbetonade åtgärder för visst urval eller viss sammanställning av data som en myndighet är skyldig att vidta för att tillgodose kraven på offentlighet. De begärda uppgifterna kan därför inte anses ha varit tillgängliga för verket på sådant sätt att de utgjort allmän handling (se RÅ 1988 ref. 84).

Eftersom AA i sin begäran uttryckligen åberopade föreskrifterna i TF, skulle verket dock formellt ha behandlat framställningen i enlighet med de regler som redogjorts för ovan. AA skulle således ha underrättats om att de begärda uppgifterna inte utgjorde allmän handling och om möjligheten att erhålla ett formellt beslut i saken. Han skulle också ha upplysts om att ett sådant beslut krävdes för att avgörandet skulle kunna överklagas.

Av intresse i sammanhanget är samtidigt bestämmelserna i 15 kap. 4 § sekretesslagen om att en myndighet på begäran av en enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Statens jordbruksverk synes ha behandlat AA:s begäran som en framställning enligt detta lagrum. Av verkets remissyttrande framgår att verket inte förrän i slutet av mars 1998 hade tillgängliga resurser för att utföra det programmeringsarbete som krävdes för att ta fram de begärda uppgifterna. Dessa har sedan, efter viss komplettering från AA, översänts till honom den 3 april 1998. Verket har sålunda, i stort

sett så snart det varit möjligt, lämnat ut uppgifterna till AA. Någon grund för kritik på denna punkt finns det därför inte.