

**Handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling.  
Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts  
identitetsuppgift. – Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 §  
tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts**

---

**Anmälan**

AA har i en anmälan till JO ifrågasatt Husie stadsdelsfullmäktiges handläggning av hans begäran att få ta del av allmänna handlingar. Av anmälan framgick bl.a. följande. Fredagen den 13 mars 1998 besökte AA receptionen på Husie stadsdelsförvaltning i Malmö kommun och begärde att få ta del av beslutsunderlaget i ett ärende rörande bl.a. hemtjänsten i Husie. Ärendet hade varit uppe på stadsdelsnämndens sammanträde den 3 mars, varvid beslut hade fattats i frågan. Tjänstgörande receptionist upplyste AA om att han måste uppge sin identitet för att få ta del av de begärda handlingarna. AA vägrade att efterkomma denna begäran under hänvisning till offentlighetsprincipen. Receptionisten hämtade en kollega som råkade känna honom och som lovade att se till att han fick ta del av handlingarna. Efter en stund återkom dock receptionisten med beskedet att handlingarna inte kunde tas fram eftersom de var inlåsta i ekonomichefens kassaskåp. Anledningen till detta var att handlingarna inte fick lämnas ut utan tagande av personuppgifter. Ekonomichefen var på tjänsteresa och kunde därför inte öppna kassaskåpet. AA lämnade sitt visitkort och lovade att återkomma. Han blev senare under eftermiddagen uppringd av ekonomichefen som försäkrade att han skulle få det efterfrågade beslutsunderlaget inom några timmar.

Anmälan remitterades till Husie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun för utredning och yttrande. Ordföranden BB och ekonomichefen CC anförde i ett yttrande bl.a. följande.

**Bakgrund**

Husie stadsdelsfullmäktige beslöt 1997-06-10 att anta förfrågningsunderlag för upphandling av 14 platser i äldreboendet Bellisgården och social hemtjänst. Driften av denna verksamhet utfördes på entreprenad av Curatos Senior Sverige AB. Avtalet löpte ut 1998-03-31 men förlängdes till 1998-04-30, till följd av senarelagd upphandlingstid. Det inkom 7 anbud varav Curatos Senior Sverige AB var undertecknat av deras verkställande direktör AA.

---

Vid sammanträdet den 7 februari 1998 beslöt Husie stadsdelsfullmäktige att anta egenregianbudet från Husie stadsdelsförvaltning, Vård och omsorg, och avbryta upphandlingen.

---

Tills överenskommelse träffats gällde fortlöpande att materialet var sekretessbelagt. Den 10 mars meddelas samtliga anbudsgivare per fax och brevledes den 11 mars Husie stadsdelsfullmäktiges beslut. I avvaktan på en eventuell begäran från någon anbudsgivare om förlängd sekretess på deras anbud kvarstod sekretessen. Anbudsgivare har möjlighet att begära förlängd sekretess.

Under perioden, mellan stadsdelsfullmäktiges beslut den 17 februari och tillkännagivandet den 10 mars, inkom ett flertal begäran om utlämning av beslutsunderlaget. Dessa informerades att beslutsunderlaget kommer att översändas så snart sekretessen hävs och detta sker först när avtal/överenskommelse tecknats med den part som erhållit uppdraget. I syfte att öka service, till de som begärde beslutsunderlaget m.m., informerades stadsdelskansliets reception att fråga efter adress så att materialet kunde skickas så snart sekretessen var hävd. Naturligtvis är detta frivilligt. Uppenbarligen har detta vid AA:s besök den 13 mars, vid 14-tiden, inte tydliggjorts av receptionisten, vilket är beklagligt.

Enligt anmälan kunde inte handling nås "eftersom den var inlåst i ekonomichefens kassaskåp eftersom den inte utan tagande av personuppgifter fick utlämnas". Någon koppling mellan "inlåst i ekonomichefens kassaskåp" och "den (d.v.s. handlingen) inte utan tagande av personuppgifter fick utlämnas" existerar inte. Att originalhandlingarna låg kvar i ekonomichefens kassaskåp berodde på att ekonomichefen i avvaktan på eventuell begäran om förlängd sekretess från någon anbudsgivare. Detta var planerat till måndagen den 16 mars.

Receptionen fick kontakt med ekonomichefen i Stockholm som omedelbart ringde upp VD AA på hans arbetsplats på Curatos Senior Sverige AB. Ekonomichefen erbjöd sig att efter ankomsten till Malmö ombesörja att begärda handlingar kom Curatos Senior Sverige AB tillhanda under fredagskvällen. VD AA avböjde erbjudandet och sa att han kunde vänta till måndag den 16 mars.

Under fredagskvällen skickades begärda handlingar till samtliga som begärt detta och var tillhanda måndagen den 13 mars (rätteligen måndagen den 16 mars 1998, JO:s anm.). Under måndagen begärde någon personal från Curatos Senior Sverige AB ytterligare material, vilket omgående faxades över och sedan dess har ingen kontakt tagits från Curatos Senior Sverige AB i detta ärende. Det bör poängteras att AA ej har begärt att få handlingar hem till sig personligen utan till Curatos Senior Sverige AB.

#### **Åtgärder**

Stadsdelsförvaltningen har infört nya rutiner för att säkerställa att begärda handlingar utlämnas inom skälig tid. Receptionen har informerats om de regler som gäller enligt offentlighetsprincipen. Vid hävande av sekretessen för anbudshandlingar m.m. kommer dessa att finnas kopierade i receptionen för att öka servicen till allmänheten.

Med ovanstående åtgärder anser vi att nödvändiga åtgärder vidtagits.

AA bereddes tillfälle att kommentera remissvaret. I beslut den 6 juli 1999 anförde *JO André* följande.

#### **Bedömning**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § första stycket är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller

upprättad hos myndigheten. I fråga om anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag gäller dock enligt 2 kap. 6 § andra stycket att handlingen inte anses inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – dvs. inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. I samma bestämmelse stadgas att en begäran att få kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt. Med detta förstås att myndigheten omgående måste pröva om hinder föreligger mot utlämnande till följd av sekretess. Om så inte är fallet skall begäran genast villfaras. Detta innebär i normalfallet att kopiorna skall lämnas ut genast eller inom högst en vecka.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF föreskrivs att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

I 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, finns regler om den s.k. upphandlingssekretessen. I paragrafens första stycke tredje meningen anges att om ärendet rör upphandling får uppgift som rör anbud eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. Sekretessen för sådana uppgifter är alltså utan skaderekvisit. Det är att märka att förevarande paragraf endast skyddar det allmännas ekonomiska intresse. Det finns emellertid andra bestämmelser som i en myndighets upphandlingsärende gäller till skydd för en enskild motpart, se särskilt 8 kap. 10 § SekrL. Härigenom kan sekretess för uppgifter i ett upphandlingsärende i vissa fall komma att gälla även efter det att avtal slutits eller ärendet avslutats på annat sätt.

Det kan konstateras att sekretessen enligt 6 kap. 2 § SekrL var hävd vid tidpunkten för AA:s begäran om att få ta del av beslutsunderlaget. Det kunde därför inte ha förelegat något skäl att efterfråga hans identitet för att kunna göra en prövning av om det förelåg hinder mot att lämna ut handlingarna på grund av sekretess enligt den bestämmelsen. Den sekretess som skulle ha kunnat föreligga vid angiven tidpunkt var endast sekretess till skydd för en enskild som trätt i affärsförbindelse med en myndighet, se 8 kap. 10 § SekrL. Det har emellertid inte ens gjorts gällande att AA:s identitet efterfrågades i syfte att kunna göra en sekretessprövning av om uppgifterna kunde lämnas ut. I remissvaret har i stället angetts att man hade gett receptionen instruktioner att som en ren serviceåtgärd efterfråga namnen på de personer som önskade ta del av underlaget i upphandlingsärendet för att kunna tillställa dem begärda handlingar efter det att dessa offentliggjorts. Jag har självfallet inte något att invända mot att en myndighet erbjuder en sådan service. Det är dock av stor vikt att man tillser att berörd personal är informerad om i vilket

syfte frågan om personuppgifter ställs. I förevarande fall har denna information uppenbarligen inte varit tillräcklig. AA har, enligt min mening på goda grunder, uppfattat situationen så att det förelåg ett krav på att uppge sin identitet för att få ta del av handlingarna i fråga. Det är givetvis inte acceptabelt att ett sådant missförstånd har behövt uppstå.

I remissvaret har vidare angetts att de begärda handlingarna förvarades i ekonomichefens kassaskåp ”i avvaktan på eventuell begäran från någon av anbudsgivarna om förlängd sekretess” och att ekonomichefen på måndagen den 16 mars 1998 skulle ta ställning i denna fråga. Det framgår inte närmare av remissvaret vad som avses härmed. Som framgår av ovanstående redogörelse upphör sekretessen enligt 6 kap. 2 § SekrL när upphandlingen offentliggörs. Härefter kan det fortfarande gälla sekretess enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen. Jag finner anledning att påpeka att en prövning av om sekretess för uppgifterna kan föreligga på annan grund än enligt bestämmelsen i 6 kap. 2 § SekrL skall göras oavsett om någon av anbudsgivarna särskilt begärt sekretess för uppgifterna i ett anbud. Någon särskild tidsfrist inom vilken man väntar med att offentliggöra anbudshandlingarna i avvaktan på att någon sådan begäran inkommer kan därför inte uppställas. Tvärtom skall en prövning av om sekretess föreligger göras vid varje tillfälle då någon begär att få ta del av materialet i ett upphandlingsärende och denna prövning skall omfatta om sekretess föreligger såväl med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse, så länge sekretessen enligt 6 kap. 2 § SekrL gäller, som till skydd för en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet.

Jag har noterat att AA erbjudits att erhålla de begärda handlingarna redan på kvällen fredagen den 13 mars, att han avböjt detta samt att kopia av handlingarna kommit honom till handa måndagen den 16 mars. Jag har också noterat att förvaltningen uppgett att den har sett över rutinerna beträffande den praktiska tillämpningen kring förfarandet vid utlämnande av handlingar och efterforskningsförbudet. Med detta låter jag mig nöja.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.