

Justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Utlämnande av ansökningshandlingar och intresseanmälningar i tillsättningsärende avseende chefstjänst vid centralt ämbetsverk**

Beslutet i korthet: Fråga om utlämnande av ansökningshandlingar och intresseanmälningar i tillsättningsärende avseende chefstjänst vid centralt ämbetsverk. Innebörden av uttrycket "betydande hinder" i 2 kap. 12 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Tillika fråga om skyldighet enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen att registrera ansökningshandlingar och intresseanmälningar.

AA begärde JO:s granskning av generaltullstyrelsens sätt att hantera ansökningshandlingarna i ett tjänstetillsättningsärende och att bemöta hennes upprepade begäran att få ta del av dessa handlingar. Hon anförde, att hon trots fyra personliga besök hos myndigheten och ett telefonsamtal under tiden 24–27 oktober 1989 inte lyckats få kontakt med generaldirektören, som enligt uppgift var den enda person som hade tillgång till det kassaskåp i vilket handlingarna förvarades. Personalbyråns registrator hade uppgivit, att ansökningshandlingarna – i enlighet med myndighetens handlägningsrutiner – icke diarieförts, varför AA inte heller lyckats få del av uppgifter om vilka personer som sökt tjänsten.

Yttrande inhämtades från generaltullstyrelsen, som anförde:

Av 18 § förordningen (1984:988) med instruktion för tullverket följer att tjänst som byråchef tillsätts av regeringen efter anmälan av generaltulldirektören. Den lediga byråchefstjänsten hade i enlighet med föreskrifterna i 10 a § anställningsförordningen (1965:601), i dess lydelse vid tiden då beslut om intresseannonsering fattades, annonserats internt och i Post- och Inrikes Tidningar. Dessutom hade annons införts i dagspressen. Av annonsen borde det framgått att det enbart rörde sig om en intresseanmälan.

Vid tidpunkten för AA:s första besök hade ett antal skriftliga anmälningar inkommit till myndigheten. Likaså hade myndigheten mottagit muntliga anmälningar.

Frågan om en intresseanmälan är allmän handling har inte aktualiserats vid tidigare ärenden av detta slag. Det kan nämnas att det av flera personer, som anmält intresse uttryckts önskemål om konfidentiell behandling av deras intresseanmälan.

En skriftlig anmälan är allmän handling i och med att den inkommer till myndigheten. En muntlig anmälan noteras av den tjänsteman som mottar den. Därigenom tillskapas en handling som normalt bör anses upprättad och därmed också allmän när ärendet slutbehandlats d.v.s. då generaltulldirektören överlämnar sin anmälan till regeringen. Dessa allmänna handlingar omfattas inte av sekretess. Av vad som ovan redovisats följer att det förelåg skyldighet för styrelsen att på begäran lämna ut de skriftliga anmälningarna. Beträffande de muntliga anmälningarna förelåg inte vid denna tidpunkt någon sådan skyldighet.

Enligt 12 § 2 kap tryckfrihetsförordningen skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället tillhandahållas den som önskar taga del av handlingen. Myndigheten är dock inte skyldig att tillhandahålla handlingar på stället, om betydande hinder möter.

Sådant betydande hinder kan vara att handlingen, när den begäres utlämnad, användes i myndighetens arbete. Ärendet rörande tjänsten som chef för personalbyrån var under beredning hos myndigheten under den aktuella tidsperioden. Detta innebar att handlingarna under perioden användes i myndighetens arbete. Detta borde dock rimligen inte ha hindrat att AA vid något av de tillfällen hon begärt att få ta del av handlingarna kunde ha beretts tillfälle att göra så utan att betydande hinder i myndighetens arbete skulle behöva uppstå.

Styrelsen kan dock inte anses ha fullgjort sin skyldighet att på begäran tillhandahålla ifrågavarande allmänna handlingar. Generaltullstyrelsen beklagar att AA därigenom inte kunnat ta del av de begärda handlingarna. Styrelsen har vidtagit åtgärder som skall förhindra ett upprepande därav. Utdrag ur diariet som upptar de cirka fyrtio skriftliga intresseanmälningarna har numera genom styrelsens försorg tillsänts AA.

AA betonade i påminnelser, att det vid bedömningen av frågan om en till myndigheten inkommen handling är allmän eller ej saknar betydelse, om handlingen betecknas som ansökan eller intresseanmälan. Hon framhöll vidare, att avsändarens eventuella begäran om konfidentiell behandling är irrelevant vid ställningstagande till spörsmål, huruvida viss handling är allmän och offentlig.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 16 februari i bedömningsdelen:

1 Frågan om utlämnande

De till generaltullstyrelsen inkomna handlingarna – såväl intresseanmälningar som tjänsteansökningar – var enligt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) allmänna vid tidpunkten för AA.:s begäran att få ta del av dem.

Handlingarna innehöll enligt generaltullstyrelsens yttrande inga sekretess-skyddade uppgifter. De var således även offentliga. Under sådana förhållanden ålåg det generaltullstyrelsen att genast eller så snart det var möjligt tillhandahålla AA handlingarna i myndighetens lokaler (2 kap. 12 § TF).

Utlämnandet skall i normalfallet ske genast, dvs. ofördröjligen efter därom gjord begäran. Vissa omständigheter kan emellertid motivera undantag från denna huvudregel, så att utlämnandet i stället får ske ”så snart det är möjligt”.

Det vanligaste hindret mot omedelbart utlämnande torde vara, att prövningen av själva utlämnandefrågan – t.ex. bedömningen av en sekretessfråga – tar viss tid i anspråk. Även rent praktiska problem – t.ex. svårigheter att omgående få fram en stor mängd begärda handlingar, som måhända förvaras på skilda håll – kan utgöra hinder mot ett omedelbart utlämnande och medföra, att sökanden får nöja sig med att handlingarna utlämnas något senare.

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF är myndighet icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. Beträffande innebörden av uttrycket ”betydande hinder” anförs i prop. 1975/76:160 s. 181 bl.a.:

Sådant betydande hinder kan vara att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete eller att den är utlånad till annan myndighet.

I Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar (1980) anförs (s. 405) bl.a. följande beträffande begreppet ”betydande hinder” i 2 kap. 12 § TF:

Vanligaste hindret torde vara att myndigheten, just då utlämnande begäres, behöver handlingen för sitt eget arbete. Ofta torde dock handlingen kunna undvaras under någon kortare stund för att tillhandahållas sökanden. Kan den under längre tid icke avvaras, bör en kopia tillhandahållas sökanden.

Generaltullstyrelsen synes göra gällande, att betydande hinder mötte mot att lämna ut de aktuella handlingarna, när AA begärde att få ta del av dem, eftersom tjänstetillsättningsärendet var under beredning hos myndigheten under den aktuella tidsperioden. Häremot anför emellertid generaltullstyrelsen, att detta inte rimligen borde ha hindrat, att AA vid något av de tillfällen då hon begärde att få ta del av handlingarna kunde ha beretts tillfälle därtill, utan att betydande hinder i myndighetens arbete skulle behöva uppstå.

För egen del finner jag inte övertygande visat att handlingarna vid något av de tillfällen då AA begärde deras utlämnande just för ögonblicket användes i myndighetens arbete på ett sådant sätt, att hinder på grund därav mötte mot ett utlämnande. Enligt uppgift i anmälan, vilken ej emotsagts eller på annat sätt kommenterats i generaltullstyrelsens yttrande, bestod det faktiska hindret mot handlingarnas utlämnande i att de förvarades inlåsta i ett skåp, till vilket endast generaldirektören hade tillträde, och att denne inte var tillstädes vid något av AA:s fyra besök. Att handlingarna förvarades på detta sätt hindrade förvisso rent praktiskt, att de lämnades ut. Det kan emellertid inte anses godtagbart, att en myndighet förvarar allmänna och offentliga handlingar så, att de under flera dagar är oåtkomliga. Härigenom åsidosätts allmänhetens grundlagsstadgade rätt till insyn i myndighetens verksamhet på ett oacceptabelt sätt.

Vad gäller de handlingar som upprättats hos generaltullstyrelsen genom att tjänstemän gjort noteringar i anledning av muntliga intresseanmälningar, delar jag myndighetens uppfattning, att dessa enligt föreskrifterna i 2 kap. 7 § TF inte var allmänna vid tiden för AA:s begäran att få ta del av handlingarna i ärendet.

2 Frågan om diarieföring

Allmän handling skall enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) registreras utan dröjsmål, när den har kommit in till myndighet. Dock får – vad gäller allmän handling som är offentlig – registrering underlåtas, om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

I anmälan gör AA gällande, att handlingarna i det aktuella tjänstetillsättningsärendet ej diarieförts, och att myndighetens praxis, enligt vad personalbyråns registrator uppgivit, är att aldrig diarieföra handlingar, som gäller tillsättning av ”en så hög tjänst”. Generaltullstyrelsen har inte kommenterat dessa uppgifter. Myndigheten har däremot uppgivit, att utdrag ur diariet, som upptar cirka fyrtio skriftliga intresseanmälningar, numera tillsänts AA. Intresseanmälningarna synes sålunda – i vart fall vid den tidpunkt då generaltullstyrelsen yttrade sig till JO – ha varit registrerade i något diarium hos myndigheten.

För egen del konstaterar jag, att ansökningshandlingarna och intresseanmälningarna uppenbarligen inte hölls så ordnade, att det utan hjälp av ett register, i vilket de noterats, var möjligt för en utomstående att vid ett besök hos myndigheten skapa sig en bild av vilka ansökningar och intresseanmälningar som kommit in. AA. hade sålunda efter fyra försök under en tidrymd av fyra dagar inte kunnat erhålla information om vilka ansökningshandlingar och skriftliga intresseanmälningar som kommit in. Det kunde med andra ord inte utan svårighet fastställas, om handling kommit in eller upprättats. Om handlingarna inte var diarieförda vid nämnda tidpunkt utan registrerades i ett diarium först senare, har de således inte hanterats enligt föreskrifterna i 15 kap. 1 § sekretesslagen. Om de däremot redan då var registrerade i det diarium varur AA. senare erhöll utdrag, synes hon vid sitt första besök hos generaltullstyrelsen ha fått felaktiga upplysningar rörande diarieföringen.

3 Avslutande anmärkningar

Generaltullstyrelsens handläggning har, som framgått, innefattat avsteg från den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Detta har fått till följd, att AA. under icke obetydlig tid betagits den rätt till insyn i tjänstetillsättningsärendet som följer av föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet.

Jag ser allvarligt på det inträffade. Då generaltullstyrelsen själv konstaterat, att myndigheten inte kan anses ha fullgjort sin skyldighet, och då styrelsen vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepanande, finner jag dock ej skäl att gå vidare, varför ärendet avslutas med dessa kritiska uttalanden.