

**Att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar**

---

### **Anmälan**

AA uppgav i en anmälan till JO bl.a. följande.

Fredagen den 25 maj 2001 (dagen efter en helgdag) ringde hon Lantmäterimyndigheten i Dalarnas län, kontoret i Mora, för att ”få uppgift om ansökningar för omarrondering i Orsa och för att eventuellt besöka kontoret och läsa dessa handlingar”. Hennes påringning ledde till kontoret i Falun med myndighetens arkiv, ca 90 km från Mora. Den person som hon då fick tala med visste inte något om handlingarna, då de sannolikt fanns i Mora, och föreslog henne att ringa ett direkttelefonnummer i Mora för att få svar på frågor. När hon gjorde det, kom hon åter till telefonväxeln i Falun. Ingen där kunde säga om kontoret i Mora denna dag var bemannat. Senare på dagen fick hon se en annons i en tidning, med följande text:

Fredagen den 25 maj  
har kansliet på Lantmäterikontoret i Falun öppet mellan kl 9.00-11.00  
arkivservice 9.00-12.00

Övriga Lantmäterikontor i Dalarna håller stängt.

*Välkommen åter måndagen den 28 maj*

### **LANTMÄTERIET**

AA önskade att JO utredde om stängningen av bl.a. Morakontoret var förenlig med ett beslut av JO den 12 december 1996 [JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 487] om offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar. – Också två kommunägda aktiebolag hade enligt en annons stängt nämnda fredag, varför utredning önskades även beträffande detta.

## Utredning

Lantmäterimyndigheten anmodades att med hänsyn till 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) yttra sig om vad som i anmälningen hade anförts mot den.

Remissen besvarades enligt följande.

I samband med den omorganisation som genomfördes den 1 jan 1996 inom det statliga lantmäteriet, ersattes de tidigare fastighetsbildnings- och överlantmätarmyndigheterna med en lantmäterimyndighet i varje län. I Dalarnas län finns Lantmäterimyndighetens kansli, diarium och telefonväxel vid kontoret i Falun. Därutöver finns fem lantmäterikontor/arbetsställen i länet, däribland i Mora.

I Falun finns länets administrativa arkiv och förrättningsarkiv. De enda offentliga handlingar som tillfälligtvis förvaras på de övriga kontoren är ansökningshandlingar och ev andra inkomna handlingar som tillhör en pågående lantmäteriförrättning. Sedan förrättningen avslutats och vunnit laga kraft levereras dessa till Falun för arkivering.

På kontor med endast ett fåtal anställda uppstår svårigheter med bemanning vid klämdagar och i semestertider, när det finns behov av att bereda personalen möjlighet till sammanhängande ledighet.

Fredag den 25 maj 2001, en s k klämdag, höll lantmäterikontoret i Falun öppet mellan kl 09.00–12.00. Övriga kontor i länet hade stängt. Annons om detta fanns införd i bl a Mora Tidning den 21 maj 2001. Meddelande fanns också anslaget vid entrén till Morakontoret.

Det kan konstateras, att personal i telefonväxeln uppenbarligen inte kände till att kontoret i Mora skulle vara stängt. Detta beror på bristande intern information. Lantmäterimyndigheten har alltså inte uppfyllt sin serviceskyldighet enligt 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223). Myndigheten beklagar det inträffade och avser att vidta erforderliga åtgärder för att detta inte skall upprepas. Det skall vara möjligt att kunna få ut handlingar från stängda kontor. Därför måste personal från kontoret i Falun eller från ett angränsande kontor ha tillgång till lokalerna och vid behov kunna lämna ut efterfrågade handlingar. Dessutom ska rutinerna för den interna informationen ses över.

AA yttrade sig över detta svar. Hon framhöll då bl.a. att just handlingar som hör till pågående förrättningar ofta är de som är av störst intresse – bl.a. för markägare som är bosatta på annan ort men vid helger besöker den trakt där de har sin mark – och att en förrättning kan sträcka sig över åtskilliga år. Hon ifrågasatte myndighetens möjligheter att lämna ut handlingar på kontor som är stängda, bl.a. med hänsyn till avstånden mellan de olika kontoren.

I ett beslut den 18 november 2003 anförde *JO Berggren* följande.

## Rättslig reglering

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. De innehåller bl.a. följande.

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta

emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Regeln (5 §) om öppethållande har kommit till på senare år, sedan JO i några beslut framlagt sin mening i frågan och, i det i anmälningen åsyftade ärendet, direkt underrättat Regeringskansliet därom. Om hur bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 juli 1999, skall förstås har i förarbetena närmare anförts bl.a. följande (prop. 1998/99:52 s. 7 f.).

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning. --- Regeringen anser --- att denna tidsrymd ger uttryck för en rimlig avvägning mellan allmänhetens grundläggande behov av tillgänglighet och myndigheternas behov i vissa fall av ett minskat öppethållande. I bestämmelsen bör därför föreskrivas ---. På så sätt garanteras att allmänheten erhåller den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och om myndigheternas tillgänglighet.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.

Utgångspunkten är att den föreslagna bestämmelsen kommer att träffa alla myndigheter. Kravet på öppethållande tar emellertid som redan har framhållits sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt den föreslagna bestämmelsen. Om en mindre myndighet har sin registratorsfunktion förlagd hos en annan kanske betydligt större myndighet, så räcker det med att den större myndigheten håller öppet. I detta fall får den myndighet som ansvarar för kanslifunktionen anpassa sin verksamhet till såväl sina egna som den andra myndighetens förutsättningar. En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande.

Ett registratorskontor eller motsvarande måste självfallet vara bemannat under den tid det skall hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid.

Lagens ordalydelse kan synas ge vid handen att det räcker med att myndigheten under dagar med minsta tillåtna öppethållande kan ta emot framställningar om att få ta del av handlingar och att det kan få anstå med att tillhandahålla dem. Av ett särskilt avsnitt i regeringens proposition (s. 9: ”kunna ta emot och behandla en begäran ---”) får dock anses framgå att avsikten är att framställningar redan samma dag som de görs också skall bli föremål för vidare handläggning och i möjlig mån leda till att handlingar utlämnas, på stället eller genom att i form av kopior sändas (jfr 2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen).

## Bedömning

### Informationen

Av utredningen framgår att AA på sina förfrågningar av lantmäterimyndigheten fick felaktiga eller otillräckliga upplysningar (jfr 4 § förvaltningslagen) om förhållandena – öppethållandet – på den klämdag som det var fråga om i fallet. Myndigheten har insett och beklagat detta samt avser att med särskilda åtgärder motverka ett uppreparande. Jag stannar vid att konstatera detta.

**Huvudfrågan:** om myndigheten är skyldig att hålla alla sina kontor öppna, inte bara registratorskontoret

Lantmäterimyndigheten har i sitt yttrande sagt att det på klämdagar skall vara möjligt att få ut handlingar även på stängda kontor. Frågan är om lantmäterimyndigheten är skyldig att söka ordna det så, eller om rentav alla kontor hade bort vara öppna på klämdagen, i samma utsträckning som kontoret i Falun.

Uppgifterna i yttrandet ger vid handen att detta kontor i lagmotivens mening utgjorde lantmäterimyndighetens registratorskontor och att registratorsfunktionen inte var fördelad på de olika arbetsställen som övriga kontor bildade. I enlighet härmed skulle, enligt den i förarbetena anvisade tolkningen av regeln, dessa kontor inte ha behövt vara öppna.

Lagstiftaren kan inte gärna ha förutsatt annat än att i de fall en myndighet har ”flera små kontor” – som inte alla skulle behöva vara öppna – det hos dessa i allmänhet i större eller mindre utsträckning förvaras allmänna handlingar, som även är offentliga. Sådana handlingar skall enligt lagen på begäran tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Handlingarna kan vara föremål för handläggning på dessa kontor, men de kan också tänkas vara bara i förvar där, efter det att ärenden avslutats, trots att myndighetens registratorsfunktion är centraliserad.

Det allmänhetens intresse som AA har utvecklat i ärendet avser primärt inte de på tryckfrihetsförordningen grundade framställningar, som man uppehöll sig vid i lagstiftningsärendet, utan den på sätt och vis längre gående rätt som parter har att få del av uppgifter i vissa slags ärenden, deras rätt till insyn i egna ärenden (16 § förvaltningslagen). Att denna rätt, liksom andra viktiga ändamål, främjas av att öppethållandet inte begränsas är självklart och har allmänt berörts i förarbetena (a. prop. s. 7; se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s. 83, och, i Regeringskansliets promemoria Ds 1998:60 s. 11 f., följande: ”– – – myndigheternas tillgänglighet är särskilt viktig just på sådana dagar då många medborgare är lediga från sina arbeten och därför har möjlighet att på dagtid kontakta myndigheter i olika ärenden”).

Över huvud taget kan den enskilde genom att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en myndighet – t.ex. genom att per telefon fråga efter uppgifter ur handlingar (jfr 15 kap. 4 § sekretesslagen, 1980:100) – under normala förhållanden uppnå åtskilligt som inte tillförsäkras honom genom den nu behandlade bestämmelsen i förvaltningslagen, om minsta tid för öppethållande. Som ovan berörts kan han

nämligen inte utgå från att de handlingar, som hans önskemål avser, finns – om myndigheten har flera kontor – i de lokaler dit registratorsfunktionen är förlagd.

Mot bakgrund av det anförda kan jag inte finna att lantmäterimyndighetens öppethållande på klämdagen stred mot den tillämpliga regeln i förvaltningslagen.

Med hänsyn till JO:s befogenhet att bl.a. uttala sig om annat än den rena författningenligheten av vad som granskats, vill jag tillägga följande. Lagstiftaren har – som det får antas med full insikt om innebörden och med en noggrann avvägning av berörda intressen – begränsat myndigheternas skyldigheter att hålla öppet på det sätt som framgår av lagens ordalydelse och i övrigt av förarbetena. Jag finner därför inte något utrymme för vare sig någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida beträffande lämpligheten av att, i de undantagsfall som det här gäller, hålla öppet i vidare mån än vad regeln säger.

#### Särskilt om kommunala bolag

Förvaltningslagens reglering gäller verksamhet hos myndigheter. Om inte särskilt har bestämts, omfattar den sålunda inte organisationer av annat slag, inte ens t.ex. kommunalt ägda bolag, vilka är jämställda med myndigheter beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar. I det nämnda lagstiftningsärendet ansågs att det då inte fanns anledning att föreslå en uttrycklig rättslig reglering som omfattade också dessa enskilda subjekt (a. prop. s. 8 f.). JO:s (dåvarande JO Lavins) inställning beträffande kommunala bolag hade närmare kommit fram i svaret (dnr 4165-1998) på Regeringskansliets remiss av den nämnda departementspromemorian. JO ansåg att en sådan reglering borde införas.

För min del finner jag det mot angiven bakgrund inte meningsfullt att med anledning av AA:s anmälan ytterligare utreda klagomål över att andra än myndigheter begränsat sitt öppethållande. Någon åtgärd i denna del har därför inte vidtagits i ärendet.

Ärendet avslutas.