

Justitieombudsmannen
Kerstin André

Folkbildningsrådets handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om gränsdragningen mellan handlingar som är hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046) och andra handlingar förvarade hos rådet

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Folkbildningsrådet angående handläggningen av en framställning om att få ta del av allmänna handlingar. Han uppgav att han begärt att få ta del av allmänna handlingar men nekats detta. Han erhöll inte heller något överklagbart beslut.

Till anmälan fogade AA ett flertal handlingar, bl.a. den aktuella framställningen om att få ta del av allmänna handlingar och det svar han erhållit från Folkbildningsrådet.

Utredning

Anmälan remitterades till Folkbildningsrådet för utredning och yttrande. Folkbildningsrådet överlämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats av kanslichefen BB. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (åberopade bilagor här utelämnade).

/---/

Som ideell förening avgör Folkbildningsrådet, med ett undantag, självt i vilken mån man vill offentliggöra sina kansli- och styrelsehandlingar.

Av bilagan till sekretesslagen (med hänvisning till SFS 1976:1046) framgår att rätten att ta del av handlingar skall gälla för Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund.

Folkbildningsrådet har tolkat detta som att underlaget för och styrelsens beslut i statsbidragsfrågor är offentlig handling. Däremot har vi ansett att, utifrån texten i sekretesslagen, så är inte Folkbildningsrådets handlingar kring uppföljnings- och utvärderingsfrågor att betrakta som offentliga. Först när ett uppföljningsärende (exempelvis den fråga som AA önskat få insyn i) övergår till att bli ett statsbidragsärende blir det formellt sett en offentlig handling.

Vi vill dock betona att oavsett vad som regleras i lag så har Folkbildningsrådet självt valt att ha en mycket öppen redovisning inom alla områden av de beslut vi fattar.

Alla representantskapsmötes- och styrelseprotokoll läggs ut på vår hemsida. Detsamma gäller alla viktigare dokument som exempelvis besluten om statsbidragsfördelningen. Via vårt First Class-nät – Folkbildningsnätet, som står öppet för alla, läggs också andra handlingar av större vikt ut kring Folkbildningsrådets verksamhet. När det gäller önskemål från allmänhet och exempelvis journalister att få ta del av handlingar så har vi regelmässigt tillgodosett önskemålen och sänt kopior eller e-postfiler.

Folkbildningsrådet har vad gäller AA:s begäran om handlingar behandlat denna på samma sätt med undantag av Studieförbundets interna promemoria.

AA:s begäran om att få ta del av handlingar

AA, Umeå, har begärt att få ta del av handlingar kring Studieförbundets verksamhet i Umeå.

Folkbildningsrådet har för sin del tidigare via Länsbildningsförbundet i Västerbotten fått synpunkter på att eventuella frågetecken kan finnas kring delar av den verksamhet som nämnda förbund bedriver i Umeå. Enligt det förfaringsätt som redovisas i bilaga 1 har vi på vanligt sätt vidarebefordrat informationen till Studieförbundet och bett dem återkomma till rådet med sin bedömning av hur verksamheten genomförts respektive redovisats.

I samband med detta har Studieförbundet för vår kännedom översänt en intern utredningspromemoria som belyser verksamheten i Umeå. Folkbildningsrådet har därefter ställt ytterligare frågor till Studieförbundet. Studieförbundet kommer, enligt uppgift, att behandla frågan vid ett styrelsemöte i slutet av denna månad och sedan återkomma med svar på våra frågor. Först därefter kan Folkbildningsrådet bedöma om det nuvarande uppföljningsärendet är av sådan art att det kan påverka statsbidragsfördelningen till studieförbundet Studieförbundet och därmed övergå till att bli ett statsbidragsärende.

Folkbildningsrådet har utifrån bilagan till sekretesslagen bedömt att samtliga handlingar som AA efterfrågat i nuvarande situation hör till uppföljningsområdet och inte enligt bilagan till sekretesslagen är en offentlig handling.

Trots detta har vi, med hänvisning till den öppenhet vi vill arbeta efter valt att, som framgår av JO:s underlag, klassificera handlingarna som offentliga och låtit AA ta del av dessa, förutom Studieförbundets interna utredning. AA har sedan vad det gäller den interna promemoria vi fått för kännedom uppmanats att kontakta Studieförbundet direkt och begära handlingen därifrån. Detta har vi också meddelat Studieförbundets ledning.

Vår grundsyn har varit att ett studieförbund eller en folkhögskola bör ha möjlighet att sända in en intern handling för kännedom eller för synpunkter från rådet utan att denna måste spridas vidare som en offentlig handling.

Besvärshänvisningen

När det gäller AA:s begäran om besvärshänvisning har vi numera konstaterat att vi behandlat denna på ett felaktigt sätt. Eftersom vi under vår tioåriga verksamhetsperiod aldrig tidigare ställts inför frågan har vi uppenbart ej tillräckligt satt oss in i bestämmelserna i sekretesslagens 15:e kapitel och förvaltningslagens bestämmelser om överklagandemöjligheten. Vi har i god tro tolkat § 11 i förordningen om statsbidrag till folkbildningen som att inga beslut som rådet fattar över huvud taget kan överklagas.

Vi beklagar detta och har därför i ny skrivelse till AA vidhållit vårt beslut att ej betrakta Studieförbundets interna utredning som offentlig handling och samtidigt enligt sekretesslagens 15 kapitel § 7 gett en besvärshänvisning till Kammarrätten (se bilaga 2).

Folkbildningsrådet kommer att se över sina interna rutiner och bedömningsgrunder för hur vi i framtiden behandlar frågorna kring rådets offentliga handlingar. Inte minst måste vi ytterligare bedöma gränsdragningen mellan vad som skall

klassificeras som statsbidragsärenden respektive uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

/---/

Folkbildningsrådets styrelse har i sitt beslut om yttrande till JO även beslutat att uppdra åt kansliet att återkomma till styrelsen med förslag om riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av offentliga handlingar.

AA kommenterade remissvaret.

Folkbildningsrådet översände därefter för JO:s kännedom Kammarrättens i Stockholm dom den 16 januari 2001, mål nr 6701-2001, och Regeringsrättens underrättelse om beslut den 6 mars 2002, mål nr 887-2002. Målen rör AA:s överklaganden av Folkbildningsrådets beslut den 13 november 2001 angående utlämnande av allmän handling.

I beslut den 26 februari 2003 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar Folkbildningsrådets formella handläggning av AA:s framställning om att få ta del av allmänna handlingar såvitt avser den interna utredningspromemoria som Studieförbundet hade översänt till Folkbildningsrådet för kännedom.

Folkbildningsrådets beslut den 13 november 2001 att inte lämna ut den aktuella handlingen har varit föremål för domstolsprövning. Kammarrätten i Stockholm avslog i ovan nämnda dom AA:s överklagande. Kammarrätten fann att den aktuella handlingen inte kunde anses höra till något ärende om fördelning av statsbidrag och att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att få ta del av allmänna handlingar därför inte var tillämpliga. Regeringsrätten beslutade att inte meddela AA prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande stod därmed fast.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) och den till lagen fogade bilagan skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla också hos Folkbildningsrådet förvarade handlingar som hör till dess verksamhet rörande fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund.

Folkbildningsrådet har sålunda att följa reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen när någon begär att få ta del av en handling som hör till ovan nämnda verksamhet. En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen 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 den. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår 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.

Av 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen följer vidare att de i bilagan angivna organen vid tillämpningen av sekretesslagen skall jämföras med myndighet. Folkbildningsrådet skall således vid prövning av en framställning om att få ta del av allmän handling följa bl.a. bestämmelserna i 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen. Av 15 kap. 6 § sekretesslagen framgår att om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå skall den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt.

Folkbildningsrådets handläggning av den aktuella framställningen

AA begärde att få ta del av bl.a. Studiefrämjandets interna utredning angående dess verksamhet i Umeå som hade inkommit till Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet upplyste honom skriftligen om att den aktuella handlingen bedömdes vara internt arbetsmaterial och därför inte kunde lämnas ut. AA återkom och begärde fullföljdshänvisning för att kunna överklaga beslutet och därigenom få bedömningen prövad av annan instans. Folkbildningsrådet besvarade denna skrivelse och uppgav därvid bl.a. att rätt att ta del av handlingar endast gäller handlingar som hör samman med beslut om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund. Därtill ansågs handlingen utgöra internt arbetsmaterial.

För att en handling som förvaras hos Folkbildningsrådet skall omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmän handling krävs att handlingen hör till Folkbildningsrådets verksamhet rörande fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund. Vid prövningen av en framställning om att få ta del av en allmän handling skall Folkbildningsrådet, som framgår av 1 kap. 8 § sekretesslagen, vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet. Det innebär att sekretesslagens regler skall följas. Fråga uppstår då hur Folkbildningsrådet skall förfara om en handling, som i förevarande fall, inte anses höra till det i bilagan till sekretesslagen angivna området.

Kan den efterfrågade handlingen inte i någon rimlig mening relateras till den verksamhet som anges i bilagan till sekretesslagen, måste Folkbildningsrådet vad gäller både förfarande och bedömning kunna agera med samma frihet som andra privaträttsliga subjekt. Om handlingen däremot är av sådan karaktär att det inte framstår som uteslutet att hänföra den till det angivna verksamhetsområdet, bör ett formligt avslagsbeslut enligt sekretesslagens regler meddelas även om handlingen enligt Folkbildningsrådets mening inte är allmän. Detta möjliggör att förvaltningsdomstol ytterst kan dra upp gränserna för vilka handlingar som skall anses höra till det angivna verksamhetsområdet (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 427).

Av remissvaret framgår att Folkbildningsrådets tolkning av det i bilagan till sekretesslagen angivna verksamhetsområdet är att med detta avses underlaget för och styrelsens beslut i statsbidragsfrågor. Däremot anser Folkbildningsrådet att handlingar angående uppföljnings- och utvärderingsfrågor, till vilka den aktuella handlingen ansågs hänförlig, inte hör till det angivna området. Med den utgångspunkten var således inte tryckfrihetsförordningens bestämmelser om att ta del av allmänna handlingar tillämpliga, och det förelåg inte heller någon skyldighet för Folkbildningsrådet att behandla AA:s framställning enligt redovisade bestämmelser i sekretesslagen. Det kan i detta sammanhang naturligtvis inte bortses från att Kammarrätten i Stockholm vid sin prövning delade Folkbildningsrådets uppfattning om huruvida handlingen kunde anses tillhöra det angivna verksamhetsområdet eller inte.

Av remissvaret framgår emellertid att ett uppföljningsärende kan vara av sådan art att det kan påverka statsbidragsfördelningen och därmed övergå till att bli ett statsbidragsärende. Folkbildningsrådet bedömde att den handling som AA efterfrågade ”i nuvarande situation” hörde till uppföljningsområdet. Mot bakgrund av att det synes ha krävts ett särskilt övervägande i fråga om handlingens ”status” kan det enligt min mening ifrågasättas om det var uppenbart att handlingen inte tillhörde det angivna verksamhetsområdet eller om det, i enlighet med vad jag har anfört ovan, hade varit lämpligt att meddela ett överklagbart avslagsbeslut. Med hänsyn till att Folkbildningsrådet, i samband med remissen från JO, meddelade ett överklagbart beslut nöjer jag mig dock med detta uttalande.

Ärendet avslutas.