

Begäran om att få ta del av handlingsplaner rörande bl.a. diskriminering, m.m.

Anmälan

AA framförde i en anmälan, som kom in till JO den 29 februari 2008, klagomål mot SLU angående handläggningen av ett ärende om bl.a. utlämnande av allmänna handlingar. I anmälan anfördes i huvudsak följande. AA skickade den 9 januari 2008 ett e-postmeddelande till rektor för SLU ”för att bli delgiven allmän handling till senast den 23 januari 2008”. Rektor svarade samma dag att hon sänt begäran vidare till personalavdelningen. Vid tiden för JO-anmälan hade AA fortfarande varken ”delgivits” begärda allmänna handlingar eller fått något skriftligt svar angående när SLU tänkte skicka handlingarna. AA hade inte heller fått något avslagsbeslut.

Anmälan innehöll kopia av de aktuella e-breven den 9 januari 2008. I e-brevet från AA, som var rubricerat ”Forskningsfrågor till D-arbete” och hade ställts upp i åtta punkter, anfördes bl.a. följande.

1. Jag anhåller om SLU:s handlingsplaner gällande mobbning, diskriminering, trakasserier och funktionshinder.

2. Hur agerar SLU när mobbning, diskriminering, trakasserier och bristande efterföljande av då aktuella lagar uppdagas?

6. Utreder Ni alla anmälningar? Om inte, vilka utredes ej och i så fall varför?

7. Finns någon pågående utredning?

8. Har SLU under de senaste två åren, från studenter, personal eller andra, fått in några anmälningar om mobbning, trakasserier, kränkningar, psykisk misshandel, förtal eller falska tillvitelser mot studenter? Vad gäller i så fall anmälningarna och vad blev resultatet av utredningarna? Jag anhåller om anmälningarna och utredningsresultaten (samtliga avidentifierade, eftersom jag ej är intresserad av studenternas personuppgifter).

Jag anhåller om svar och delgivning till senast den 23 januari 2008. Vid ett eventuellt avslagsbeslut anhåller jag, inom samma tidsram, om formenligt avslagsbeslut med besvärshänvisning.

I svarsbrevet från rektorn BB anfördes bl.a. följande.

Jag har vidarebefordrat [e-brevet från AA] till personalavdelningen och ber att de svarar på de frågor du ställer.

Utredning

Inledningsvis tog handläggaren vid JO:s expedition telefonkontakt med CC, personalchef vid SLU. Mot bakgrund av att CC, efter att ha fått en redogörelse för vad som framgick av anmälan till JO, uppgav att e-brevet från AA borde ha besvarats, men att hon inte närmare kände till hur ärendet hade handlagts, överenskomms att JO-anmälan samt e-brevet av den 9 januari 2008 skulle faxas till henne för vidare utredning och eventuell åtgärd från SLU:s sida.

Senare samma dag, den 3 juni 2008, inkom till JO ett faxmeddelande, undertecknat av chefsjuristen DD vid SLU, i vilket anfördes följande.

Ärendet har inkommit till SLU via mail och har efter olika led övertagits av undertecknad för handläggning. P.g.a. olika omständigheter, såsom föräldraledigheter m.m. och andra arbetsuppgifter som uppfattats som mer angelägna att prioritera har ärendet tyvärr kommit att bli liggande. Ärendet har primärt inte uppfattats som en begäran om utlämnande av allmänna handlingar utan som en begäran att få assistans med studier.

SLU beklagar den långa handläggningstiden och kommer senast den 12 juni 2008 att översända begärd information till anmälaren.

Därefter anmodades rektor för SLU att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. I remissvaret, som undertecknats av rektorn BB, anfördes följande.

Såsom anförts tidigare till JO [---] inkom ärendet till SLU via mail. Ärendet har därefter vandrat från rektor, via befattningshavare vid personalavdelningen, till chefsjurist DD för handläggning. Ärendet handlades av honom eftersom han har kännedom om de områden som frågorna rörde samt att han handlagt frågor från AA, som även tidigare sökt information från SLU för sina studier. Tyvärr förbisågs att frågorna var ställda som en begäran om att utfå allmänna handlingar då de i första hand var ställda som en begäran om uppgifter för studier. Begäran innebar även en ganska omfattande bearbetning av ett längre dokument som begärdes skulle skickas i avidentifierat skick.

P.g.a. DD:s föräldraledighet, samt att andra ärenden uppfattades som mer prioriterade, kom ärendet tyvärr att bli liggande oacceptabelt länge, vilket SLU beklagar. Någon påminnelse inkom dock inte från AA förrän förfrågan från JO inkom.

Begärda handlingar skickades i juli per mail till AA. SLU beklagar återigen den långa handläggningstiden.

AA, som inte uppgett någon postadress, informerades via e-post om att ett remissvar kommit in.

En kopia av det svar som hade skickats till AA inhämtades från SLU.

I ett beslut den 27 mars 2009 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighet för sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Av 2 kap. 12 § TF framgår att en allmän handling som får lämnas ut – dvs. som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift ska tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Denne har enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av regleringen är att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är även ofrånkomligt om begäran t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Skyndsamhetskravet innebär att utlämnandeframställningar måste ges företräde framför annan administrativ verksamhet hos myndigheten.

Ett beslut som innebär att en utlämnandebegäran inte tillmötesgårs fullt ut får överklagas av den som har begärt att få ta del av handlingen. Denne ska underrättas om att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas och att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten. Detta framgår av 2 kap. 15 § TF samt 15 kap. 6 § andra stycket och 7 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Uppgifter ur allmänna handlingar

Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen ska myndighet på begäran av enskild 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.

En myndighets vägran att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar kan inte överklagas.

Serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223)

Enligt 4 § första stycket förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I andra stycket stadgas att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten och inte den enskilde befattningshavaren som åläggs att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är

inte heller obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp och i vilken form svar på frågor ska ges. Någon form av svar bör dock normalt utgå.

Bedömning

Inledning

De förfrågningar AA gjorde i e-postmeddelandet av den 9 januari 2008 avsåg till viss del utlämnande av handlingar. Övriga delar av meddelandet var formulerade som allmänna frågor till myndigheten. Till viss del hade dessa frågor möjligen kunnat besvaras genom utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar. Enligt vad som framgår ovan ställs det olika krav på myndighetens handläggning beroende på till vilken av dessa kategorier en begäran från en enskild kan hänföras.

Av det från SLU inhämtade svarsmeddelandet framgår att chefsjuristen, den 2 juli 2008, till AA skickade en skrivelse med svar på de frågor som ställts samt fem dokument, bl.a. en handlingsplan för likabehandling av studenter vid SLU och ett avidentifierat exemplar av en rapport som upprättats i anledning av en students anmälan avseende trakasserier.

SLU:s hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar

Av SLU:s remissvar kan inte utläsas vilka punkter i AA:s e-brev som kunde besvaras genom utlämnande av allmänna handlingar, dvs. i vilka delar det fanns handlingar att lämna ut. SLU:s svarsbrev den 2 juli 2008 visar dock att det i vart fall fanns handlingar som träffades av förfrågningarna i punkt 1 och 8 i AA:s e-postmeddelande den 9 januari 2008.

SLU borde ha handlagt AA:s framställning såvitt den avsåg utlämnande av handlingar i nära anslutning till att e-postmeddelandet inkom till myndigheten. Av utredningen framgår att handlingar lämnades ut först i juli 2008.

Handläggningstiden står i uppenbar strid med det i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa skyndsamhetskravet. Vad som kommit fram om orsakerna till tidsutdräkten ändrar inte den bedömningen. Jag är således mycket kritisk till att det tog nästan ett halvår att efterkomma aktuell utlämnandeframställan.

Jag vill i sammanhanget även uppehålla mig vid följande. SLU har i remissvaret anfört att begäran innebar ”en ganska omfattande bearbetning av ett längre dokument som begärdes skulle skickas i avidentifierat skick”. Uttryckssättet ger intryck av att ”bearbetningen” gjordes för att AA hade begärt att avidentifiering skulle ske. Det föreligger självfallet inte någon skyldighet för en myndighet att av det skälet avidentifiera handlingar. Såvida det inte på grund av sekretess mötte hinder att lämna ut handlingen hade SLU alltså kunnat lämna ut den i befintligt skick. Vidare ställer jag mig frågande till den ”omfattande bearbetning” som skedde av ifrågavarande rapport. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att närmare utreda saken. Emellertid vill jag allmänt framhålla att en myndighet i en situation som den aktuella naturligtvis inte ska framställa en ny handling, utan endast göra en sekretessprövning av den begärda handlingen och härvid täcka över (maskera) uppgifter som omfattas av sekretess.

Övriga delar av AA:s förfrågningar

Vad avser övriga punkter i AA:s e-postmeddelande är de inte formulerade som om de har någon direkt koppling till existerande handlingar. Det ligger närmast till hands att uppfatta dem som allmänna frågor som en myndighet kan ha en skyldighet att besvara inom ramen för den serviceskyldighet som föreskrivs i 4 § förvaltningslagen. Det innebär att myndigheten har stor frihet att bestämma på vilket sätt frågorna ska besvaras. Den enskilde måste dock inom rimlig tid få någon form av besked från myndigheten.

SLU borde givetvis ha tillställt AA någon form av svar beträffande de frågor som ställts långt tidigare än som skedde.

Jag vill här upplysa om att jag denna dag har fattat beslut i ett annat ärende som rör SLU:s bristande handläggning av en utlämnandeframställning (JO:s dnr 4609-2007). Jag förutsätter att universitetet vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att såväl sådana framställningar som frågor från enskilda vilka faller inom myndighetens allmänna serviceskyldighet i fortsättningen hanteras i enlighet med gällande regler.

Ärendet avslutas med den delvis allvarliga kritik som uttalats ovan.