

## Kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling

---

**Beslutet i korthet:** En journalist som begärt ut handlingar rörande intern representation vid Regeringskansliet har ifrågasatt hur hans framställningar hanterats. Regeringskansliet kritiseras för att i tre dagar ha väntat med att lämna ut en allmän handling, som i princip borde lämnats ut omgående. I beslutet framhålls att det är oförenligt med grundlagens skyndsamhetskrav att inom en myndighet skicka runt en handling för att i största allmänhet ge mottagarna möjlighet att lämna synpunkter på utlämnandet.

Journalisten begärde även ut en handling med uppgifter om Näringsdepartementets interna representation. Den lista han då fick upptog inte en julfest, vilket dock berodde på hur denna bokförts. I denna del finns inte tillräcklig grund för kritik mot Regeringskansliet.

Att en pressekreterare underrättats om journalistens begäran m.m. har inte heller föranlett kritik. I beslutet framhålls att en myndighet har rätt att söka åtgärda brister som upptäcks i samband med att någon begär ut en handling, liksom att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder, så länge det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs.

### Anmälan

AA, journalist vid Aftonbladet, har anmält Regeringskansliet till JO för Näringsdepartementets handläggning av utlämnande av allmänna handlingar som innehöll uppgifter om intern representation. Han har anfört följande.

Jag anser att en eller flera tjänstemän på Näringsdepartementet har brutit mot tryckfrihetsförordningen och dess intentioner. En rad handlingar har, trots att de har tagits fram och kopierats, lämnats ut först långt i efterhand.

Fördröjningen beror av allt att döma på att näringsminister BB:s stab kräver att ta del av och på olika sätt hantera handlingarna innan de lämnas ut. Detta moment har ingenting med normal sekretessprövning att göra utan är till synes enbart styrt av politiska intressen.

Dessutom är handlingarna gällande internrepresentation typiskt sett av den arten att sekretess aldrig förekommer.

Jag ifrågasätter också att inte fakturor från personalfester och andra nöjen har lämnats ut när jag har begärt transaktionslistor över all internrepresentationen på departementet.

Här är bakgrunden till min anmälan och en tidsaxel över vad som har hänt.

1 augusti

Klockan 10:46 beställer jag all internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt. Beställningen gick till vikarierande expeditionschef CC.

2 augusti

Klockan 16.05 skickar CC transaktionslistor över internrepresentationen.

6 augusti

Begär jag ut 11 fakturor för internrepresentation från transaktionslistan - bland annat en nota från van der Nootska Palatset och en nota från Villa Bonnier. Jag begär också ut sammanställningar över hur mycket alla övriga departement har gjort av med på internrepresentation sedan september 2011 och framåt.

7 augusti

16.46 skickar CC de 11 fakturorna som beställdes den 6 augusti och skriver att fakturan från van der Nootska Palatset har efterfakturerats Centerpartiet.

17:49 samma dag kontaktar jag CC för att få underlaget kring fakturan som har efterfakturerats Centerpartiet och löneavdraget som gjordes för spriten.

8 augusti

11.23 mejlar CC kopior på statssekreterare DD:s löneavdrag som har gjorts för spriten på Villa Bonnier och efterfaktureringen av notan från van der Nootska Palatset till Centerpartiet. Löneavdraget och efterfaktureringen är daterade den 7 augusti 2012. 12.43 publicerar Dagens Eko nyheten om spritavdraget och efterfaktureringen till Centerpartiet efter att BB:s pressekreterare EE lämnat hela nyheten på förmiddagen till reportern FF. Statssekreterare DD intervjuas av ekot och berättar då bland annat hur Näringsdepartementet ligger till när det gäller internrepresentation jämfört med andra departement – uppgifter som tagits fram på uppdrag av Aftonbladet men vid denna tidpunkt ännu inte utlämnade.

9 augusti

Klockan 11.29 får jag handlingen med hur mycket respektive departement har lagt ut på internrepresentation som Aftonbladet begärde ut den 6 augusti. Handlingen har då legat hos BB:s stab åtminstone ett dygn.

13 augusti

Näringsdepartementet lägger ut uppgifter om sin julfest på hemsidan. Trots att Aftonbladet begär ut all interrepresentation har vi inte fått ta del av denna. Julfesten har varit bokförd som seminarieverksamhet. Så har också en delfinshow, ett vinpaket och nöjen bokförts.

Vikarierande expeditionschef CC har i intervjuer med Aftonbladet bekräftat fördröjning av utlämnande av handlingar – att handlingar som jag har beställt har lämnats till näringsminister BB:s pressavdelningen innan de har lämnats ut till mig.

Denna anmälan har handlagts tillsammans med tre andra anmälningar från journalister mot Regeringskansliet (se JO:s beslut i ärendena 639-2012, 2463-2012 och 2732-2012).

### Utredning

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (expeditionschefen vid Näringsdepartementet GG) inkom med ett yttrande. I yttrandet lämnades följande redogörelse för AA:s begäran och dess handläggning.

[...] På förmiddagen den 1 augusti 2012 kontaktade AA tf. expeditionschefen CC, först per telefon därefter per e-post, och begärde att få ta del av följande handlingar:

1. All representation, alla utlägg, dokumentation kring alla resor och reseräkningar för BB sedan september 2011 och framåt.
2. All internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt.

Arbetet med att ta fram de begärda handlingarna påbörjades omedelbart. Den 2 augusti ringde tf. expeditionschefen till AA. Tf. expeditionschefen informerade AA om att begärda utläggskvitton hade tagits fram och skulle faxas till honom omgående. Vidare informerade tf. expeditionschefen AA om att det inte fanns några reseräkningar för BB. Vad gällde representation och resor kom tf. expeditionschefen och AA överens om att tf. expeditionschefen skulle skicka en transaktionslista, så skulle AA återkomma med besked om vilket underlag han ville ta del av. Bakgrunden till denna överenskommelse var att det rörde sig om en förhållandevis stor mängd bokförda poster och att bedömningen var att det skulle ta tid att ta fram och sekretesspröva samtliga fakturor. Tf. expeditionschefen uppfattade att AA var nöjd med arrangemanget. Han uttryckte vid det tillfället ingen åsikt om att handläggningen hade tagit för lång tid.

Utläggskvittona faxades till AA den 2 augusti kl. 14.25. Efter dialog med AA hade uppgifter om personnummer och kortnummer tagits bort.

Transaktionslistorna skickades med e-post till AA samma dag kl. 16.06. Av transaktionslistorna framgick tydligt vilka konton som omfattades av utdraget, nämligen, såvitt avser representationen, kontona personalrepresentation (intern representation) och extern representation.

Den 6 augusti återkom AA per telefon och räknade upp ett antal fakturor från transaktionslistan som han ville ta del av. AA ställde också frågor kring det stora antalet chefsluncher (den frågan besvarades per e-post samma dag kl. 14.57) samt begärde att få en sammanställning över hur stora belopp som samtliga departement redovisat som intern representation under den aktuella perioden. Frågan rörande sammanställningen lämnades över till Regeringskansliets förvaltningsavdelning (Förvaltningsavdelningen) samma dag [...].

Arbetet med att ta fram och sekretesspröva fakturorna inleddes omgående av tf. expeditionschefen. Omedelbart efter det att tf. expeditionschefen hade fått tillgång till fakturorna lämnades kopior av dem till en av näringsministerns pressekreterare. Syftet med denna åtgärd var av informativ karaktär.

Efter sekretessprövningen scannades fakturorna och skickades med e-post till AA den 7 augusti kl. 16.46. Vid det laget hade departementet uppmärksammat felaktigheter rörande två av fakturorna. Av den anledningen begärdes löneavdrag för vissa poster i en faktura, och en faktura efterfakturerades till Centerpartiet. Detta informerades AA om i samband med att handlingarna lämnades ut.

Senare samma dag återkom AA per telefon och hade vissa frågor. Han begärde då också att få ta del av ytterligare handlingar. AA återkom med dessa frågor i ett e-postmeddelande kl. 17.50.

AA återkom med ytterligare frågor den 8 augusti kl. 9.45, 9.46, 9.52, 10.26 och 10.57. Samtliga frågor utom den sistnämnda besvarades i ett e-postmeddelande samma dag kl. 11.07.

AA återkom med ytterligare en fråga kl. 11.11.

Kl. 11.23 skickades per e-post de återstående handlingar som AA begärt att få ta del av.

AA återkom med en ännu en fråga kl. 12.17.

Kl. 12.37 svarade tf. expeditionschefen på alla återstående frågor utom en.

Något senare samma dag återkom AA per telefon med anledning av Ekots rapportering kring fakturorna. Tf. expeditionschefen svarade då också muntligen på hans sista fråga.

Sammanställningen över hur stora belopp som samtliga departement redovisat som intern representation lämnades ut av Förvaltningsavdelningen den 9 augusti kl. 11.30. Näringsdepartementet hade dessförinnan, liksom övriga departement, fått ta del av ett utkast till sammanställning som ett led i Förvaltningsavdelningens hantering av utlämnandeärendet.

Avslutningsvis redovisade Regeringskansliet följande bedömning.

AA:s begäran att få ta del av allmänna handlingar gjordes i olika omgångar under ett par dagar i augusti då arbetssituationen för de personer som var i tjänst på Näringsdepartementet var mycket ansträngd. Inte desto mindre dröjde det inte i något fall längre än till dagen därpå innan transaktionslistor och kopior av fakturor lämnades ut. Näringsdepartementet anser att departementet har handlagt AA:s begäran om utlämnande av kopior av de aktuella allmänna handlingarna skyndsamt i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Som har framhållits ovan lämnades kopior av de aktuella fakturorna till departementets politiska ledning i informationssyfte. Det kan vidare konstateras att departementet i dialogen med AA varit tillmötesgående och snabbt svarat på de många frågor han ställt.

Näringsdepartementet har inte haft anledning att uppfatta AA:s begäran på annat sätt än att den avsåg sådana fakturor som var bokförda som representation. Av den transaktionslista som AA fick ta del av framgick tydligt vilka konton som omfattades av utdraget.

AA kommenterade Regeringskansliets yttrande och preciserade sina klagomål till tre punkter enligt följande.

**Sammanställningen över samtliga departements internrepresentation under en av Aftonbladet definierad period**

Här sammanfaller Näringsdepartementets yttrande om tidpunkter helt med mina uppgifter. Jag begärde ut handlingen den 6 augusti och den levererades den 9 augusti. Det är vad som hände mellan dessa datum som min anmälan avser.

BB:s politiska tjänstemän fick undersökningen jag beställde redan den 6, 7 eller 8 augusti på morgonen.

Uppgifter ur materialet levererades sedan av statssekreterare DD i en ekosändning vid lunchtid den 8 augusti.

Först ett dygn senare fick jag mina begärda handlingar.

Det är inte försvarligt. Det handlar inte om uppgifter som ska sekretessprövas, utan om klumpsummor gällande internrepresentation.

Om uppgifter som jag har beställt levereras i en radiosändning borde jag som har beställt informationen få tillgång till den åtminstone samtidigt.

**Julfesten som gömdes undan**

Den 1 augusti klockan 10:46 begärde jag all internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt. Men jag fick inte några uppgifter alls kring en av de största internrepresentationerna som hade skett - julfesten 2011. Den 13 augusti la Näringsdepartementet ut uppgifter om den festen som hade bokförts som "seminarieverksamhet" på sin hemsida. Jag anser att det är uppenbart att en julfest ska betraktas som internrepresentation – oavsett hur den bokförs.

Återigen hade handlingarna levererats till BB:s politiska tjänstemän som 12 dagar efter min begäran valde att lägga ut informationen på departementets hemsida.

#### **Spritavdraget och efterfaktureringen till Centerpartiet**

Det hela börjar med att jag den 6 augusti beställde ut två notor som plockades fram på Regeringskansliet. Men i stället för att skicka handlingarna till mig lämnades de omedelbart till BB:s pressekreterare. Det var sprit på en av fakturorna och skattebetalarna hade fått stå för en krognota som skulle ha gått till Centerpartiet. Allt detta hanterades och korrigerades innan jag fick ut handlingarna. Observera att detta inte rör arbete med sekretessfrågor.

Jag fick alltså vänta över ett dygn. Först efter att ett löneavdrag hade gjorts för spriten och Centerpartiet hade fakturerats fick jag handlingarna. Då begärde jag ut själva löneavdraget och fakturan till Centerpartiet – båda var daterade den 7 augusti.

Den sekretessprövning som gjordes innebar att de fyra sista siffrorna i statssekreterare DD:s personnummer ströks ur en handling.

Redan innan jag fick handlingen med löneavdraget och fakturan till Centerpartiet hade BB:s pressekreterare kontaktat ekot och lämnat ut alla uppgifter.

Jag anser att det inte är politiska intressen som ska styra när handlingar ska lämnas ut.

I det radioinslag som AA har åberopat rapporteras att Näringsdepartementet betalat en faktura för en middag som Centerpartiet rätteligen skulle ha betalat. Statssekreteraren DD intervjuas och uppger att partiet ska betala fakturan och att orsaken till det inträffade är att man i samband med sommaren missade att informera om att partiet, inte departementet, skulle betala denna. Enligt statssekreteraren måste rutinerna för representation skärpas på departementet. Reportern säger att orsaken till att detta nu kommer fram är mediernas uppmärksamhet och granskning av betalningar som Näringsdepartementet gjort. Reportern berättar vidare att näringsminister BB själv ska ha sett till att all representation gått igenom. Statssekreteraren uppger i inslaget även att medierna begärt ut information om all intern representation på departementet och att han hört att det finns en jämförelse, enligt vilken Näringsdepartementet skulle ligga väldigt lågt i jämförelse med de andra departementen.

#### **Rättslig reglering**

Allmänna bestämmelser om handlingsutlämnande m.m.

##### *Grundläggande regler*

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder.

*Potentiella handlingar*

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om denna kan ta fram den med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av offentlighetsprincipen. Regler om rätten att få ut allmänna handlingar gäller däremot inte sammanställningar av mer komplicerat slag. En myndighet är alltså inte, enligt dessa regler, skyldig att sammanställa uppgifter som finns i dess databaser annat än om detta kan ske med en begränsad arbetsinsats och till en ringa kostnad. För sammanställningar av personuppgifter gäller särskilda begränsningar.

*Skyndsamhetskrav*

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som så begär har också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

*Generella krav på myndigheters hantering av allmänna handlingar*

I 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om generella åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

Av 1 § framgår att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar.

Enligt 2 § ska varje myndighet upprätta beskrivningar med information om bl.a. myndighetens organisation m.m. i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

I 5 kap. finns regler om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar.

*Handläggare och myndighetsprövning*

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen (myndighetsprövning), om det kan ske utan

onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetsprövning. Av informationen ska framgå att det för överklagande krävs att sökanden begär och erhåller ett skriftligt beslut från myndigheten.

Varken tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen reglerar hur myndighetsprövningen ska gå till. Det innebär att det ankommer på respektive myndighet, ytterst dess ledning, att se till att det finns en ordning för vilken eller vilka befattningshavare som ska ha befogenhet att fatta beslut för myndighetens räkning och om hur ärenden av det slaget ska beredas. Hur en sådan beslutsordning ser ut kan givetvis variera åtskilligt beroende på myndighetens storlek, hur vanligt förekommande dessa ärenden är etc.

För en mer fullständig redogörelse över reglerna om handlingsutlämnande m.m. samt över de särskilda regler som i detta avseende gäller vid Regeringskansliet, se det ovan nämnda beslutet där Regeringskansliets handläggning av framställningar om allmänna handlingar granskats från en mer övergripande synpunkt (dnr 639-2012 m.fl.).

### Bedömning

#### *Utlämnandet av en sammanställning över departementens interna representation*

Anmälarens begäran gällde uppgifter ur Regeringskansliets redovisningssystem. Det rörde sig om en potentiell handling, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

Anmälaren gjorde sin framställan den 6 augusti 2012. Handlingen lämnades ut till honom efter tre dagar, den 9 augusti.

Begäran gjordes hos Näringsdepartementet, som samma dag överlämnade den till Förvaltningsavdelningen. Innan handlingen lämnades ut hade departementen, som ett led i Förvaltningsavdelningens hantering av utlämnandeärendet, fått ta del av "ett utkast" till sammanställning. Regeringskansliet har inte förklarat vad som motiverade denna omgång. Något behov av sekretessprövning har inte åberopats och kan knappast heller ha funnits. Att inom en myndighet skicka runt en handling som begärts utlämnad för att i största allmänhet ge mottagarna möjlighet att lämna synpunkter är oförenligt med reglerna om handlingsutlämnande (se vad som anförs om gemensam beredning i JO:s beslut i ärende 639-2012 m.fl.).

Eftersom det alltså inte framkommit någon omständighet som kan ursäktas att Regeringskansliet "låg på" den handling anmälaren begärt i tre dagar ska dess handläggning kritiseras.

Tre dagar kan tyckas vara en kort väntetid – t.ex. i jämförelse med de dröjsmål som förekom i de ärenden som nyss nämndes (se JO:s beslut i ärende 639-2012 m.fl.). Den rättsliga regleringens utgångspunkt är dock att handlingar ska

tillhandahållas omgående och att varje dröjsmål ska kunna motiveras. De extra dagar som Regeringskansliet i detta fall tog på sig innebar en särskild inskränkning i anmälarens rätt till insyn, eftersom hans framställan var föranledd av det intresse han som journalist hade av handlingen i just det nyhetsskede då han eftersökte den. Det sistnämnda kan man från myndighetens sida inte ha varit omedveten om.

*Uppgifter om viss intern representation (julfesten)*

Det är klarlagt att anmälaren hos Näringsdepartementet begärt ut alla handlingar rörande "intern representation" från september 2011 och framåt samt att han därvid fått del av en sammanställning. Av denna framgick enligt Regeringskansliet tydligt vilka konton som omfattades, nämligen bl.a. "personalrepresentation (intern representation)". Från Regeringskansliet har uppgetts att man inte haft anledning att uppfatta anmälarens begäran på annat sätt än att den avsåg fakturor som var bokförda som representation. Anmälaren har genmält att det enligt hans mening är uppenbart att en julfest ska betraktas som intern representation oavsett hur den bokförs.

Jag instämmer i det sistnämnda. Den som begär handlingar om intern representation och får en förteckning rubricerad personalrepresentation har anledning att utgå från att uppgifter om eventuella personalfester ska finnas med. Det kan dock inte anses visat att syftet varit att undanhålla något för anmälaren. Med tanke på de ansträngningar som tjänstemännen vid myndigheten obestriddligen gjorde för att besvara hans framställningar och frågor har jag ingen anledning att tro annat än att skälet till att han inte fick uppgifterna om julfesten låg i hur Regeringskansliet haft sina handlingar ordnade. Det som framkommit ger också utrymme för möjligheten att anmälaren och departementstjänstemannen kan ha kommit att tala förbi varandra i de samtal de förde om vad hans begäran avsåg och hur den skulle kunna tillgodoses. Det bör därvid framhållas att en potentiell handling inte kan omfatta annat än det som tas fram ur systemet med rutinbetonade åtgärder. Att det finns fel i handlingen som gör att denna på ett eller annat sätt är missvisande innebär inte utan vidare att reglerna om handlingsutlämnande åsidosatts.

I syfte att undvika situationer som den nu inträffade bör myndigheter vid registreringen av sina fakturor m.m. inte bara se till bokföringsmässiga aspekter utan även till offentlighetsprincipen. Det föreligger som framgått i redogörelsen för den rättsliga regleringen en skyldighet för myndigheter att hålla sina handlingar så ordnade att allmänheten och därmed även massmediernas insyn i allmänna handlingar underlättas. I detta fall vill det synas som om Regeringskansliets sätt att hålla sina handlingar ordnade i stället försvårat möjligheten till insyn.

*Informationsinsatserna i anslutning till att vissa handlingar begärdes utlämnade*

Den 6 augusti 2012 begärde anmälaren också ut kopior på ett antal fakturor från Näringsdepartementet. Sedan en sekretessprövning gjorts fick han del av det



han begärt dagen därefter. Anmälaren anser att han borde ha fått materialet snabbare. Med beaktande av omständigheterna ligger handläggningstiden emellertid inom ramen för tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

Anmälaren har även vänt sig mot att näringsministerns stab informerades om hans begäran. Regeringskansliet har bekräftat att de aktuella fakturorna tillställdes näringsministerns pressekreterare i informationssyfte. Detta skedde innan sekretessprövning gjordes.

Det finns inte något hinder mot att en pressekreterare informeras om förhållanden som kan föranleda uppmärksamhet i massmedierna och som Regeringskansliet kan förväntas få frågor om, så länge det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs. Allmänt gäller att en myndighet har all rätt att söka åtgärda brister som upptäcks i samband med ett handlingsutlämnande, liksom att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder, under förutsättning att de krav som gäller för handlingsutlämnandet inte åsidosätts.

En annan sak är att företrädare för massmedierna – liksom andra enskilda – i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen ska behandlas lika. I den mån myndighetens företrädare informerade andra medier om de uppgifter anmälaren begärt ut innan denne fick del av dem kan lämpligheten i detta enligt min mening ifrågasättas. Den intervju som förekom i radion sändes dock en dag efter det att fakturorna och information om efterfaktureringen lämnats till anmälaren.

#### *Avslutning*

Regeringskansliet ska kritiseras för att en allmän handling lämnades ut först efter tre dagar trots att den borde ha kunnat lämnas ut omgående. I övriga delar finns det inte tillräcklig grund för kritik.