

Viss kritik mot Stockholms universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 13 december 2011, framförde AA klagomål mot Stockholms universitet avseende hanteringen av en begäran om utlämnande av handling.

AA anförde bl.a. följande. Den 3 november 2011 begärde han via e-post att få ta del av en rapport som hade sammanställts av docent BB, systemekologiska institutionen vid universitetet. Enligt information från universitetet var rapporten upprättad den 28 oktober 2011. I sitt e-brev begärde han att få vara anonym. I samband med sin framställning begärde universitet att han skulle identifiera sig och ange syftet med begäran. Den 9 november fick han besked om att han skulle kontakta BB för att få reda på om rapporten kunde lämnas ut. Han vände sig den 27 november 2011 till universitetsförvaltningen och framförde sin begäran igen samt uppgav att han inte ville att hans identitet skulle röjas i samband med att hans begäran vidarebefordrades. Hans förfrågan skickades därefter av universitetet via e-post vidare till BB. Av det vidarebefordrade e-brevet framgick hans identitet. BB uppgav att en papperskopia kunde skickas till honom alternativt att handlingen kunde hämtas ut hos Vallentuna kommun. Universitetet erbjöd sig inte att skicka handlingen elektroniskt vilket hade varit det bästa sättet att skicka handlingen på. Vid tidpunkten för anmälan hade han fortfarande inte fått del av den fullständiga rapporten.

Utredning

JO begärde att rektor för Stockholms universitet skulle göra en utredning och yttra sig över vad AA anfört i sin anmälan.

Dåvarande rektor CC anförde följande.

1. AA begärde den 3 november 2011 ut primärdata angående vattenkvaliteten i Vallentunasjön av Stockholms universitet. Mätdata från Vallentunasjön finns i delrapporten "När-saltsbestämning av Oxundaåsystemet; hur biogeokemiska och ekologiska processer får samhällspolitiska konsekvenser" (sidorna 5-44) som är en del i "Undersökning av vattenkvalitet i olika akvatiska miljöer" som utgör studenternas samlade kursrapport (103 sidor) från påbyggnadskursen i Akvatisk ekologi, vid Stockholms universitet hösten 2011. Övriga delar av rapporten berör inte Vallentunasjön, utan gäller fältstudier i andra akva-

tiska miljöer, dvs. studier av vattenkvalitet på svenska Västkusten (norra Bohuslän) och i fjärdområden på Åland.

Studentrapporten utgjorde studenternas arbetsmaterial fram till upprättandet av slutlig version den 14 november 2011. Studenters examinationsuppgifter uppfattas som rättade, och därmed allmänna handlingar, när examinatorn avslutar examinationen. Examinatorn och kursansvarige BB godkände slutversionen av studentrapporten den 14 november 2011 och studenterna meddelades detta samma dag. Rapporten har alltså inte funnits färdig den 28 oktober 2011 som AA hävdar. Universitetet beklagar dock att AA inte meddelades detta i samband med att han ombads att kontakta BB. Enligt BB närvarade en journalist vid ett kursseminarium den 24 oktober 2011 och erhöll då betydande information om rapporten som resulterade i en artikel i lokaltidningen Steget Mitt i Vallentuna.

BB har efter förfrågan av f.d. miljösamordnare vid Vallentuna kommun skickat en kopia av studenternas delrapport "Närsaltsbestämning av Oxundaåsystemet; hur biogeokemiska och ekologiska processer får samhällspolitiska konsekvenser", till Vallentuna kommun den 24 november 2011. Någon ofullständig delrapport har icke tillsänts Vallentuna kommun, och kopian omfattade även ett appendix med mätdata.

Den 27 november 2011 kontaktade AA universitetet om delrapporten igen. AA erbjöds att få en egen kopia från Stockholms universitet mot avgift enligt avgiftsförordningen och upplystes även att rapporten fanns hos Vallentuna kommun. AA meddelade att han inte ville ha ut handlingen från Stockholms universitet.

AA hävdar i sin anmälan till JO att han fortfarande inte har fått ta del av hela rapporten. Universitetet vill påpeka att AA aldrig har begärt ut rapporten i sin helhet [---]. AA kontaktades av universitetet efter att hans anmälan till JO inkom och ombads att precisera vad han ville ha ut, dvs. om han ville ha ut hela rapporten eller endast de delar som han saknade. AA meddelade då att han har tagit del av rapporten i sin helhet hos Vallentuna kommun. [---].

2. Registrator hänvisade AA vidare eftersom BB hade tillgång till handlingen som begärdes utlämnad. Den som ansvarar för handlingen ska enligt Offentlighets- och sekretesslagen först avgöra om handlingen är allmän och offentlig. Det är även mer praktiskt att kontakta den som har handlingen för att fastställa exakt vad man vill ha ut, på vilket sätt etc. AA hade möjlighet att kontakta BB utan att röja sin identitet.

3. Universitetet har inte efterfrågat namnet på AA. Han har själv meddelat Stockholms universitet vem han är genom att ange sig själv som avsändare av e-brevet. Detta e-brev är en inkommen allmän handling.

4. AA har enligt tryckfrihetsförordningen rätt att få ut handlingen i pappersform och mot avgift enligt avgiftsförordningen. Universitetet har ingen skyldighet att lämna ut handlingar i digital form om inte annat föreskrivs i lag. Vidare har AA skrivit till registrator den 7 november 2011 [---] "återkom gärna om det är så mycket material att det förefaller oskäligt att kopiera allt. Jag får då fundera över vad som kan tänkas vara mest relevant; det är inte meningen att sysselsätta någon med en hel veckas kopieringsarbete."

Till remissvaret fogade universitetet e-postkorrespondens mellan AA och universitetets registrator.

AA kommenterade yttrandet.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmän handling.

Av 2 kap. 3 § TF framgår att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF 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. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga 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.

En fråga om utlämnande av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § andra stycket TF). Av 6 kap. 3 § OSL följer att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också, enligt 6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer den enskilde oavsett vad som är grunden för att avslå en begäran.

Av 2 kap. 14 § tredje stycket TF följer att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Av 6 kap. 4 § OSL framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. I sådana fall saknas möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut. Den enskilde kan inte heller ställa samma krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som gäller i fråga om att få del av den allmänna handlingen som sådan. För det fall myndigheten väljer att inte lämna ut en uppgift ur en allmän handling, bör myndigheten upplysa den enskilde om dennes möjlighet att begära att själva handlingen utlämnas för att därigenom få till stånd ett överklagbart avgörande.

Om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. Vid oklarheter ska myndigheten söka utröna vad som avses. Om frågan inte kan utredas ska en begäran presumeras innefatta ett önskemål om att få ta del av allmän handling (se RÅ 82 2:68).

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. AA begärde i ett e-brev till universitetet den 3 november 2011 att få ut ”primärdata angående vattenkvaliteten i Vallentunasjön” avseende åren 2003-2011. Han framförde också att han önskade vara anonym när hans förfrågan vidarebefordrades. Av e-brevet framgick dock hans namn. – Den 4 november svarade universitetets registrator. Han föreslog att AA:s begäran skulle vidarebefordras till BB på ett sätt som inte rörde hans identitet. – I ett e-brev den 7 november anförde AA att myndigheten, om det rörde sig om mycket material, skulle återkomma till honom för att han skulle kunna avgöra vad som var mest relevant att kopiera. – Registratören skickade den 9 november ett e-brev till AA och upplyste att han varit i kontakt med BB samt hänvisade AA att kontakta BB direkt angående sin begäran. – Den 27 november kontaktade AA universitetsförvaltningen rörande framställningen. Han erbjöds att, mot avgift, få rapporten skickad via vanlig post samt upplystes om att rapporten även fanns tillgänglig hos Vallentuna kommun. – Efter att AA gjort anmälan till JO kontaktade universitetet AA och bad honom precisera om han ville ta del av hela rapporten eller endast de delar som han saknade. AA meddelade då att han tagit del av hela rapporten hos Vallentuna kommun.

Såvitt framkommit uppfattade universitetet AA:s framställning den 3 november 2011 som en begäran om att få ta del av en handling, delrapporten ”Närsaltsbestämning av Oxundaåsystemet; hur biogeokemiska och ekologiska processer får samhällspolitiska konsekvenser”. Universitetet har i remissvaret uppgett att den aktuella delrapporten ingick i en större studentrapport som upprättades och blev en allmän handling först den 14 november 2011. Enligt universitetet var rapporten således inte upprättad vid tidpunkten för AA:s begäran. Frågan om handlingen var allmän och offentlig föranleder inte något uttalande från min sida då det i första hand ankommer på domstol att, efter överklagande av en myndighets avslagsbeslut, göra en sådan prövning.

När det gäller den formella handläggningen kan det konstateras att universitetet skyndsamt efter att framställningen inkommit den 3 november borde ha underrättat AA om att den aktuella handlingen inte var upprättad och om när den förväntades bli allmän. Om AA i den situationen hade vidhållit sin begäran skulle han även ha informerats om möjligheten att hänskjuta frågan till myndigheten för att få ett formellt överklagbart beslut. Universitetet har dock inte handlagt ärendet på det sättet, utan i stället har AA, efter nästan en vecka, hänvisats till att själv ta kontakt med en viss tjänsteman i saken. Universitetet kan inte undgå kritik för sin handläggning i nu påtalade avseenden. Jag vill framhålla att det är en uppgift för myndigheten att

vidarebefordra en utlämnandeframställning internt så att den når den tjänsteman som har att ta ställning i ärendet. Det är alltså inte godtagbart att frågan ”bollas tillbaka” till den enskilde för att han/hon ska kontakta en annan tjänsteman eller en annan enhet inom myndigheten.

AA har vidare påstått att universitetet i samband med han gjorde sin framställning begärde att han skulle identifiera sig samt ange syftet med begäran. Han har inte närmare preciserat detta påstående. Universitetet har tillbakavisat uppgiften om att myndigheten skulle ha efterfrågat hans namn och inte kommenterat påståendet om att syftet efterfrågades. Jag har inte underlag för att göra något uttalande i denna del. Det är inte heller sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i om sådana frågor ställdes.

AA har också gjort gällande att hans identitet avslöjades för BB genom att denne fick ta del av e-brev där AA:s namn framgick. Som framgått ovan erbjöd sig registratören att vidarebefordra endast de delar av e-brevet som inte rörde AA:s identitet. Det är inte utrett om och – i så fall – i vilket skick AA:s e-brev vidarebefordrades till BB. Det är dock ostridigt att AA:s identitet framgick av hans begäran den 3 november genom att han angav sitt förnamn i e-brevet samt då hans e-postadress bestod av för- och efternamnet. Härigenom får han anses ha gjort ett visst avkall på det anonymitetsskydd han åtnjöt enligt tryckfrihetsförordningen. Hans skriftliga framställning utgjorde dessutom i sig en allmän handling hos myndigheten (jfr JO 1998/99 s. 499, dnr 2140-1997, och 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010). Mot denna bakgrund kan jag inte se att det stod i strid med någon författningsbestämmelse att AA:s framställning, om så skedde, vidarebefordrades i befintligt skick till BB, som skulle pröva utlämnandefrågan.

Jag vill dock i sammanhanget tillägga följande. När, som i detta fall, den enskilde inledningsvis röjt sin identitet anser jag att myndigheter bör, så långt det är lagligen möjligt och praktiskt genomförbart, tillmötesgå ett önskemål från den enskilde om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten. Det är självfallet inte tillfredsställande om AA fick uppfattningen att uppgift om hans identitet inte skulle vidarebefordras och detta ändå skedde.

AA har också klagat på att han, när han den 27 november 2011 återigen kontaktade universitetet, inte erbjöds att få delrapporten skickad till sig elektroniskt. Det har inte framkommit om AA framförde någon sådan begäran. Jag vill därför i denna del bara allmänt anföra följande.

Som framgått av redovisningen ovan följer av 2 kap. 12 och 13 §§ TF inte någon skyldighet för en myndighet att skicka en begärd handling elektroniskt. I fråga om statliga myndigheters tillhandahållande av handlingar finns föreskrifter i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. En handling som ska tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts (9 §). Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form (10 §). JO har beträff-

fande tillämpningen av likalydande föreskrifter i den tidigare gällande förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. uttalat att en beställares önskemål att få handlingen expedierad via telefax bör ge upphov till en presumtion för att denna expedieringsform ska användas. Omständigheter som vid lämplighetsprövningen måste vägas in vid sidan av ett sådant framfört önskemål är exempelvis arbetssituationen, beställningens omfattning och handlingens innehåll (se bl.a. JO 1997/98 s. 75, dnr 4407-1995, 2005/06 s. 487, dnr 1695-2004, och 2006/07 s. 517, dnr 3656-2004).

Ärendet avslutas med de delvis kritiska uttalanden som har gjorts.