

Anmälan mot Kommunalförbundet Region Siljan, om utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 juli 2009, klagade AA på Kommunalförbundet Region Siljans hantering av hennes begäran att få ut allmänna handlingar. AA anförde i huvudsak följande. Vid ett telefonsamtal med den tjänsteman vid Region Siljan som ansvarade för Moravatten AB:s upphandling av grävmaskinsentreprenader, bad hon att få en kopia av den excel-fil som använts vid jämförelse av avgivna anbud. Hon fick därefter ett e-brev från Region Siljan med en skärmdump från excel-filen men hennes begäran att få excel-filen avlogs. Avslaget formulerades dock inte i ett överklagbart beslut med besvärshänvisning. Vid ett annat tillfälle begärde hon att få ut de ansökningshandlingar som chefen för Region Siljans upphandlingsenhet, BB, lämnade när han sökte arbete vid Region Siljan. Hon uppmanades då i ett e-brev från BB att inkomma med en formell, skriftlig begäran om detta. AA ifrågasatte vidare om det den 16 juli respektive den 21-22 juli 2009 fanns någon i tjänst hos Region Siljan som hade befogenhet att fatta ett överklagbart beslut avseende utlämnande av allmän handling.

Utredning

AA fogade till sin anmälan kopia på viss e-postkorrespondens mellan henne och två tjänstemän vid Region Siljan. Av dessa handlingar framgår följande.

I ett e-brev den 16 juli 2009 skickade Region Siljan en s.k. pdf-fil med en mall för anbudsutvärdering vid upphandling till AA. Samma dag meddelade AA i ett e-brev till Region Siljan att hon vill ha den fil där värden matas in och beräkningar görs. I svar till AA samma dag uppgav Region Siljan att det hon frågar efter är en programvara som regionen köpt och som man inte sänder vidare.

I ett e-brev den 21 juli 2009 skrev BB till AA att han hade hört att hon ville få uppgifter om hans bakgrund och att han – för att göra det hela enklare – bifogade sin cv (curriculum vitae, JO:s anm.). I ett e-brev till BB samma dag uppgav AA att hon ville ha BB:s ansökningshandlingar när han sökte arbete vid Region Siljan. I svar till AA samma dag skrev BB bl.a. följande. ”I ansökningshandlingar ingick även ett personligt brev som jag inte har kvar men finns antagligen i arkivet. Brevet

innehåller inga intressanta uppgifter utöver min cv. Du kan som du säkert känner till, inkomma med en formell begäran till Region Siljan om det.” På fråga från AA om hur en formell begäran ska formuleras svarade BB påföljande dag, i ett e-brev till AA, att hon i en skrivelse kan begära att få ut en viss handling och att regionen därefter tar ställning till hennes begäran.

Efter remiss anförde kommunalförbundet Region Siljan, genom förbundsdirektören CC, följande. (De i remissvaret omnämnda bilagorna har utelämnats här).

Sammanfattning

AA:s anmälan innehåller följande kritiska frågeställningar:

1. Begäran av en excel-fil istället för en utskrift av samma fil.
2. Begäran av handlingar avseende BB:s anställning.
3. Ifrågasättandet om det under tiden 090716 och 090721-22 på Region Siljan har funnits en behörig beslutsfattande tjänsteman.

1) Beträffande excel-filen och utvärdering

Vad som gäller excel-filen är sakförhållandet det att filen innehåller en programvara till vilken Region Siljan har köpt en licens att använda. Alltså vid utlämnande av filen som sådan skulle programvaran medfölja. Region Siljans bedömning var att ett utlämnande av filen skulle innebära spridning av licensrätten som Region Siljan har och det kan inte vara korrekt gentemot den leverantören som licensen har köpts av.

De handlingar som AA har fått från Region Siljan avseende utvärdering handlar enbart om pris och maskinålder. Resten av utvärdering har gjorts av Moravatten AB varifrån hon kan begära dessa till utvärderingen kompletterande uppgifter. Hur poängen sedan totalt sammanräknas framgår av förfrågningsunderlaget.

Sammanfattningsvis kan konstateras att AA har fått de handlingar hon har begärt från Region Siljan och att en licensierad programvara inte har bedömts vara en allmän handling.

2) BB:s ansökningshandlingar

När AA:s begäran hade kommit till Region Siljans kännedom, beslöt BB samma dag att e-posta sin cv till henne. Cv hade han omedelbart tillgängligt i sin dator och den var utom några enstaka detaljer densamma som ingick i hans ansökningshandlingar till tjänsten som upphandlingschef hos Region Siljan. BB:s avsikt var att ”snabbt och enkelt” bemöta hennes begäran.

Utöver cv innehöll anställningshandlingarna hans personliga brev till Region Siljan. Brevet e-postades till AA 09-07-29. Det dröjde alltså 8 dagar inklusive en helg (framgår av e-post kommunikation) och en sekretessbedömning innan hon fick det.

Viktigt att notera är att BB uppfattade hela denna kommunikation med AA som informell, även om han gick tillmötes med hennes begäran, som aldrig hade kommit till Region Siljan från henne utan via Orsa kommun, som är en annan juridisk person och myndighet.

Bilaga 1: Komplet e-post kommunikation mellan AA och BB.

3) Behörig tjänsteman under tiden 090716-090722

BB var tjänsteförättande förbundsdirektör under tiden 090720-090816.

Dessutom framgår det av Region Siljans delegationsförteckning att berörd chef är delegat att fatta beslut om allmänna handlingars utlämnande. BB är upphandlingschef på Region Siljan.

Bilaga 2: Beslut om tjänstgörande förbundsdirektör.

Bilaga 3: Utdrag ur Region Siljans delegationsförteckning.

Sammanfattning och åtgärder

Undertecknad anser att AA har fått de handlingar hon har begärt och inom en skälig tid med hänsyn till att ärendehandläggning skedde under en semestermånad, och finner inte riktigt fog i hennes kritik även om smärre formaliafel kan tolkas ha skett.

Region Siljan har sett över sina handläggningsrutiner och utlämning av handlingar för att de ska bli mer tydliga gentemot allmänheten och underlätta handläggning i syfte att förebygga eventuella fel i formalia.

Bilaga 4: Rutin ”Ärendehandläggning”.

Av till yttrandet bifogad utskrift av e-postkorrespondens mellan BB och AA framgår att BB den 29 juli 2009 skickade sin cv och sitt ansökningsbrev till AA.

AA yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Med handling förstås, enligt 2 kap. 3 § TF, framställning i skrift eller bild eller upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Av nämnda bestämmelse framgår vidare att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 12 § TF ska 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 och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Enligt 2 kap. 13 § TF har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnande-fråga 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. Av 2 kap. 13 § följer vidare att en myndighet inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Bestämmelsen innebär att det inte finns någon skyldighet för en myndighet att lämna ut en allmän handling i elektronisk form såvida det inte följer av lag (se prop. 2001/02:70 s. 27-34).

Det finns inga formkrav för en begäran att få ta del av en allmän handling. Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att bistå allmänheten i enlighet med vad som redovisats ovan gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste således få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses. Den har å andra sidan i viss utsträckning skyldighet att efterforska en oklart preciserad handling. Om myndigheten, när den får en begäran om utfående av allmänna handlingar, inte direkt får klart för sig vilka

handlingar som avses, bör myndigheten så snart som möjligt lämna sökanden en underrättelse härom så att denne får tillfälle att komplettera eller precisera sin framställning. Myndigheten är också skyldig att i en inte obetydlig utsträckning bistå sökanden genom att, t.ex. med hjälp av sina register, leta fram sådana handlingar som han begär.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det emellertid enligt 6 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild.

I tveksamma fall ska den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan om utlämnande till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, ska han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden ska underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Enligt 2 kap. 15 § TF får sökanden, utom i fall som här saknar intresse, hos domstol överklaga beslut som innebär avslag på begäran om att få ta del av handling.

Regeln i 6 kap. 3 § andra stycket OSL innebär att en sökande, som inte får ut den handling han begär, har rätt att av myndigheten begära att få ett beslut som går att överklaga. Ett sådant beslut måste vara skriftligt och motiverat. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer sökanden oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Det sagda gäller även om myndigheten, enligt egen uppfattning, har lämnat ut alla begärda handlingar i ärendet. Den sökande har också rätt till ett beslut i det fall myndigheten bedömer att den efterfrågade handlingen inte är en allmän handling. Denna rätt bör också, enligt min mening, gälla för det fall myndigheten anser sig ha fullgjort sin skyldighet enligt 2 kap. 13 § TF genom att lämna utskrift av en upptagning för automatiserad behandling.

Avslag på begäran att få ut en datafil

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar den formella handläggningen av AA:s begäran om att få en kopia av en datafil. Det är inte en fråga för JO att ta ställning till om den efterfrågade datafilen borde ha lämnats ut eller inte, utan det ankommer i första hand på myndigheten själv och, efter eventuellt överklagande, på kammarrätt och Regeringsrätten.

Av de e-postmeddelanden som AA fogat till sin anmälan framgår att hon inte låtit sig nöja med att få den pdf-fil som Region Siljan skickade till henne.

När hon i ett e-brev vidhöll sin begäran att få ut filen fick hon beskedet att det hon önskar är en programvara som regionen köpt och som man inte sänder vidare.

Som framgår av redovisningen ovan har en sökande rätt till ett avslagsbeslut även för det fall att myndigheten anser sig ha lämnat ut alla efterfrågade handlingar samt för det fall myndigheten bedömer att den efterfrågade handlingen inte är en allmän

handling. Mot denna bakgrund anser jag att Region Siljan borde ha meddelat ett formellt beslut med anledning av AA:s begäran. Jag är kritisk till att så inte skedde.

Begäran om utlämnande av ansökningshandlingar

Av utredningen framgår att AA:s förfrågan ursprungligen ställts till Orsa kommun, som uppenbarligen vidarebefordrat frågan till Region Siljan. Efter att ha fått ett word-dokument med BB:s cv förtydligade AA i ett e-brev till BB att hon vill ha hans ansökningshandlingar när han sökte arbete vid Region Siljan. Av Region Siljans yttrande framgår att BB uppfattade kontakten mellan honom och AA som informell. Vidare framgår att det tog åtta dagar innan AA fick de handlingar hon hade begärt.

Som framgår av redovisningen ovan finns inga formkrav för en begäran om att få ta del av en allmän handling. När BB fick AA:s e-brev med begäran om att få hans ansökningshandlingar när han sökte arbete vid Region Siljan, borde hennes begäran skyndsamt ha prövats. Region Siljan kan inte undgå kritik för sin handläggning.

Vad som i övrigt har anförts i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.