



BESLUT

Datum

2019 -06- 19

Dnr

473-19-2.4.2

Aktbilaga

134

HYLTE KOMMUN
Kommunledningskontor

2019 -06- 20

Diarienum

GRANSKNING AV VISSA KOMMUNERS HANTERING AV BEGÄ- RAN OM UTLÄMNANDE AV ALLMÄNNA HANDLINGAR

1 Sammanfattning

Rätten för var och en att ta del av en allmän handling som förvaras hos en myndighet är väsentlig för att offentlighetsprincipen ska kunna upprätthållas. Det är därför av stor vikt att myndigheters hantering av en begäran om att få ta del av en allmän handling sker på ett korrekt sätt och i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, TF.

Vid den genomförda granskningen har 29 kommuner lämnat information om sin handläggning av begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Justitiekanslerns övergripande intryck är att hanteringen i huvudsak har goda förutsättningar att fungera mycket väl. Utifrån det underlag som har lämnats framstår hanteringen som rättssäker och effektiv.

Drygt hälften av kommunerna har skriftliga rutindokument för utlämnande av allmänna handlingar. Justitiekanslern ser positivt på det kontinuerliga arbete som i många kommuner sker genom upprättande av riktlinjer, vägledningar och utbildning gällande allmänna handlingars offentlighet. I de fall rutindokument inte har bifogats eller är knapphändiga är det dock svårare att dra några långtgående slutsatser om kommunens hantering av begäran sker i enlighet med lagens högt ställda krav. Det är av stor vikt att alla medarbetare är väl bekanta med offentlighetsprincipen. Det framstår därför, utöver kontinuerliga utbildningsinsatser, som ändamålsenligt att det finns tydliga rutindokument i detta hänseende.

Vid granskningen har det i de flesta fall gått att utläsa att kommunerna är väl medvetna om lagstiftningens högt ställda krav på skyndsamhet och att en begäran om utlämnande av allmänna handlingar är en arbetsuppgift som ska prioriteras. Det kan vidare utläsas att den enskildes rätt till anonymitet vid en begäran om allmänna handlingar i de flesta fall tycks vara väl känd för kommunerna.

2 Bakgrund

Justitiekanslern har, enligt lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. En viktig del i denna uppgift är att se till att offentlighetsprincipen upprätthålls.

Justitiekanslern har tidigare genomfört tillsynsprojekt med fokus på frågor om utlämnande av allmänna handlingar hos statliga myndigheter. I början av 2019 beslutade Justitiekanslern att även granska hur hanteringen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar ser ut hos 29 stycken utvalda kommuner. Granskningen har inte föranletts av något enskilt ärende. Frågor relaterade till hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar är dock återkommande i ärenden hos Justitiekanslern.

Den 17 januari 2019 skickades en begäran om yttrande från Justitiekanslern att besvaras av de utvalda kommunerna senast den 29 mars 2019. Svar har inkommit från samtliga kommuner.

3 Granskningens omfattning

3.1 Syfte och inriktning

Syftet har varit att granska kommunernas hantering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar och se i vilken utsträckning det finns välfungerande rutiner för denna hantering. Ett annat syfte har varit att aktualisera frågorna ute i kommunerna och i förekommande fall uppmuntra till översyn och förbättringsarbete.

Granskningen har främst varit inriktad på de grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet som finns i 2 kap. TF, i synnerhet det skyndsamhetskrav och den enskildes rätt till anonymitet som följer av dessa bestämmelser.

3.2 Avgränsning och tillgängligt material

I Justitiekanslerns begäran om yttrande efterfrågades en utförlig redogörelse för kommunernas rutiner gällande utlämnande av allmänna handlingar och hur arbetet med detta är organiserat. Vidare begärdes rutindokument och övriga handlingar av relevans i den mån sådana finns. Redogörelsen skulle särskilt besvara följande frågor:

- Vem eller vilka hanterar och beslutar i frågor om allmänna handlingar (bifoga gärna delegationsordning eller liknande)?
- Hur säkerställer kommunen att lagens krav om skyndsamhet upprätthålls?

- På vilket eller vilka sätt lämnar kommunen ut handlingar (på plats, brevlades, via e-post etc.) och vilka överväganden görs i samband med det?
- Hur hanteras en begäran som bedöms omfatta uppgifter med sekretess?
- Hur säkerställs den enskildes principiella rätt till anonymitet vid begäran om utfående av allmänna handlingar?
- Tar kommunen ut avgifter för utlämnande av kopior av allmänna handlingar? Om ja, vilka rutiner gäller då?
- Hur upplyses den som nekas att ta del av handlingar om sina möjligheter att få ett överklagbart beslut?

De inkomna yttrandena från kommunerna har varit varierande såvitt avser omfattningen och hur utförligt handläggningen har beskrivits. Detsamma gäller om rutindokument m.m. har bifogats. Granskningsenheten har trots dessa variationer avgränsats till att endast omfatta det underlag som kommit in till Justitiekanslern från respektive kommun.

4 Justitiekanslerns iakttagelser och synpunkter

4.1 Rättslig reglering

De grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Den 1 januari 2019 genomfördes vissa språkliga och redaktionella ändringar i kapitlet och flera av bestämmelserna fick nya paragrafnummer (se SFS 2018:1801). I den rättsliga genomgången nedan hänvisas till dessa.

Enligt 2 kap. 1–4 §§ TF har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen). Med handling avses inte bara konventionella handlingar, utan också upptagningar som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. (Se 2 kap. 3 § och 6 § första stycket TF.)

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut utan hinder av sekretess ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av denna. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem personen är eller vilket syfte hen har med sin begäran

i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att uppge vem hen är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

TF och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, förutsätter att det sker en noggrann prövning av om en handling kan lämnas ut eller om det finns hinder med anledning av sekretess. Det är således inte acceptabelt att sekretessbelägga en hel handling bara för att enstaka uppgifter omfattas av sekretess. Finns uppgifter i en handling som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse ska handlingen lämnas ut i dessa delar.

I OSL finns närmare bestämmelser om sekretessprövningen och hur allmänna handlingar ska hanteras. Den som av myndigheten har fått avslag på sin begäran att få ta del av en allmän handling eller som har fått ta del av en handling med förbehåll har i allmänhet rätt att få saken överprövad av en domstol (2 kap. 19 § TF och 6 kap. 7 § OSL).

I 4 kap. OSL finns bestämmelser om generella åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar. Av 4 kap. 1 § OSL 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 TF.

En myndighet ska som utgångspunkt registrera allmänna handlingar eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats (5 kap. 1 § OSL).

På det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191). Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som ska tas ut. Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att avgift ska kunna tas ut (se JO 1989/90 s. 392).

4.2 Övergripande iakttagelser och synpunkter

Utifrån den information som lämnats av kommunerna har Justitiekanslern kunnat göra följande generella iakttagelser.

Det övergripande intrycket av den gjorda redovisningen är att kommunernas hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar i huvudsak har goda förutsättningar att fungera mycket väl.

Det sätt som kommunerna har organiserat sin hantering av begäran av utlämnande av allmänna handlingar på framstår som ändamålsenligt. Justitiekanslerns allmänna intryck är vidare att hanteringen framstår som rättssäker och effektiv.

Vid granskningen har det framkommit att drygt hälften av kommunerna har skriftliga rutindokument för utlämnande av allmänna handlingar. Dessa är korrekt utformade och ger i huvudsak ett gott stöd för en rättssäker hantering. I vissa fall finns i dokumenten mycket utförliga instruktioner som ger kommunernas anställda goda förutsättningar att ta ställning till en begäran. I några fall har det upprättats checklistor, flödesscheman och mallar på ett föredömligt sätt. Justitiekanslern ser mycket positivt på det arbete som i många fall har genomförts vad gäller att upprätta skriftliga och genomarbetade rutindokument i dessa frågor. Det medför att dessa kommuner är väl rustade att hantera de olika frågeställningar som kan uppstå och att de även kan upprätthålla kunskaperna och rutinerna vid t.ex. personalförändringar. I de fall rutindokument inte har bifogats eller då de är knapphändiga är det svårare att dra några mer långtgående slutsatser om kommunens hantering av begäran om allmänna handlingar sker i enlighet med lagens högt ställda krav.

Justitiekanslern ser positivt på att det i vissa kommuner genomförs kontinuerliga utbildningsinsatser och att information om utlämnande av allmänna handlingar finns lättillgänglig via t.ex. intranät. Det finns också goda exempel på kommungemensamma nätverk där frågorna diskuteras.

Av vad som har framkommit vid Justitiekanslerns granskning framstår det som att kommunerna är medvetna om att lagen kräver att noggranna sekretessprövningar görs.

De flesta kommuner tar ut avgifter vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar som i dessa fall är fastställda av kommunfullmäktige. I de fall avgifter tas ut erinrar Justitiekanslern generellt om vikten av att iaktta likabehandling och om rätten till anonymitet.

Justitiekanslern har beträffande vissa frågor gjort iakttagelser som särskilt bör lyftas fram. Dessa redovisas nedan.

4.3 Särskilt om skyndsamhetskravet

Som nämnts ovan ska en allmän handling som får lämnas ut tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Den som begär det har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av en allmän handling. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (se 2 kap. 15 och 16 §§ TF).

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga bör lämnas redan samma dag som begäran har 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 kan vidare vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. Skyndsamhetskravet är strängt och myndigheter har en skyldighet att se till att bemanningen och organisationen är sådan att man klarar av att uppfylla kravet. (Se t.ex. JO 2013/14 s. 585 och JO 2015/16 s. 665.)

Enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende utgör inte skäl för att en ansökan ska behandlas med mindre skyndsamhet än om det inte finns någon partsställning (se t.ex. JO 2003/04 s. 389).

Iakttagelser beträffande de granskade yttrandena

Av de inkomna yttrandena går det i de flesta fall att utläsa att kommunerna är väl medvetna om lagstiftningens högt ställda krav på skyndsamhet och att en begäran om utlämnande av allmänna handlingar är en arbetsuppgift som ska prioriteras. I de fall där kommunerna har bifogat sina rutiner framgår detta av naturliga skäl särskilt tydligt.

Det kan noteras att det i något enstaka fall istället har hänvisats till skyndsamhetskravet enligt förvaltningslagen (2017:900) vid hanteringen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Det är av stor vikt att alla medarbetare är väl bekanta med skyndsamhetskravet i TF och vikten av att framställningar hanteras snabbt. Det framstår därför, utöver kontinuerliga utbildningsinsatser, som ändamålsenligt att det finns tydliga rutindokument i detta hänseende.

Det övergripande intrycket är att kommunerna har organiserat sitt arbete med utlämnandefrågor på ett sådant sätt att de har beredskap för att skyndsamt kunna pröva framställningar om utlämnande av allmänna handlingar (jfr 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § OSL). Av de kommuner som mer utförligt har redogjort för sina rutiner kan det konstateras att dessa är tillfredställande, både såvitt avser hur inkommande förfrågningar bevakas och hur man ser till att en framställning i förekommande fall omgående vidarebefordras till den person som är behörig att pröva utlämnandefrågan. I detta sammanhang bör det framhållas att det ankommer på kommunerna att organisera sin verksamhet på sådant sätt att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas med tillräcklig skyndsamhet även vid personalförändringar, som t.ex. vid sjukfrånvaro och under semesterperioder. I vissa fall finns goda exempel på redogörelser för en sådan beredskap.

Flera kommuner har upplyst om att de informerar den enskilde i de fall ett handlingsutlämnande förväntas dra ut på tiden. Mot bakgrund av att enbart ett fåtal kommuner berört frågan bör även framhållas att det kan vara lämpligt att successivt lämna besked i utlämnandefrågan i de fall där en begäran avser eller kräver en genomgång av ett omfattande material.

4.4 Särskilt om anonymitetskravet

Som nämnts ovan får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem personen är eller vilket syfte hen har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF).

Undantag från denna huvudregel får göras endast då efterforskning av den enskildes identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna pröva om handlingen kan lämnas ut. Undantaget är alltså tillämpligt först när den efterfrågade handlingen bedömts innehålla sekretessbelagda uppgifter. Den som framställt en begäran kan då – genom att uppge sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran – visa att handlingen kan lämnas ut utan skada för det intresse som sekretessen avser att skydda. I sådant fall får den som begär att få ut handlingen välja mellan att berätta vem hen är och vad handlingen ska användas till eller att avstå från att få del av handlingen. I detta sammanhang kan den sekretessbrytande regeln om partsinsyn vara av betydelse (10 kap. 3 § OSL).

Om sökandens namn framgår av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar är begäran inte att betrakta som anonym. JO har dock, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet, i flera beslut uttalat att myndigheten inte heller i dessa fall, utan vidare bör lämna uppgiften vidare eller göra egna undersökningar av den enskildes identitet. (Se bl.a. beslut den 23 april 2012, dnr 5812-2011 och den 28 juni 2018, dnr 1039-2017.) En myndighet bör också så långt det lagligen är möjligt och praktiskt genomförbart tillmötesgå ett önskemål om anonymitet i den fortsatta beredningen, även om den enskilde inledningsvis röjt sin identitet (se bl.a. JO:s beslut den 11 december 2017, dnr 1851-2017).

Anonymitetsskyddet medför även i praktiken att myndigheter som tillämpar avgifter för att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar ska se till att det finns en möjlighet att betala för kopiorna utan att den enskilde måste uppge sin identitet (jfr JK:s beslut den 24 maj 2013, dnr 5936-12-22). Anonymitetsskyddet hindrar också att myndigheten kräver att besökare till lokalerna alltid legitimerar sig eller uppger namn (se JK:s beslut den 25 juni 2008, dnr 6819-07-21). Vidare innebär det att handlingar som av olika anledningar har begärts av fler än en person inte samlat kan skickas ut i ett e-postmeddelande där samtliga mottagare är synliga för varandra (se JK:s beslut den 12 maj 2015, dnr 1842-15-21).

Justitiekanslern har även uttalat att vad som gäller enligt TF om en enskilds rätt att vara anonym också bör vara vägledande i de fall någon begär *uppgifter* ur en allmän handling med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 4 § OSL (se JK:s beslut den 2 februari 2004, dnr 91-02-21).

Iakttagelser beträffande de granskade yttrandena

Det kan utläsas att den enskildes rätt till anonymitet vid en begäran om allmänna handlingar i de flesta fall tycks vara väl känd för kommunerna. I de fall rutindokument finns är anonymitetsskyddet så gott som i samtliga fall beaktat och väl beskrivet.

I vissa fall går det dock inte att utläsa om kommunerna tar några särskilda hänsyn för att tillgodose den enskildes rätt till anonymitet. När rutindokument inte har bifogats är det vidare svårt att dra några slutsatser om kommunen i fråga

har goda förutsättningar att upprätthålla lagens krav. Detta är inte fullt tillfredsställande. Det finns därför skäl att återigen understryka vikten av och lämpligheten i att det finns särskilda rutindokument för hanteringen av utlämnandefrågor.

I några fall framgår det inte under vilka omständigheter kommunen bedömer att det finns en möjlighet att efterfråga identitet och syfte. Om sekretess har konstaterats kan efterforskning av den enskildes identitet och ändamålet med framställningen ske om det behövs för att myndigheten ska kunna pröva om handlingen kan lämnas ut. Det kan dock inte krävas att den enskilde avslöjar sin identitet och sitt syfte. Det är snarare fråga om att informera den enskilde om att de begärda uppgifterna omfattas av sekretess och att personen därför kan välja att röja sin identitet i syfte att påverka utfallet av sekretessprövningen.

Av de inkomna svaren framgår att de flesta kommunerna har utarbetade rutiner för uttagande av avgift. I några enstaka fall har angetts att endast fakturering och inte kontantbetalning är möjlig. Justitiekanslern erinrar därför om att kommuner ska se till att det finns en möjlighet att betala för kopiorna utan att den enskilde måste röja sin identitet.

4.5 Särskilda hänsyn vid val av utlämningsform

Som nämnts ovan har den som begär ut en allmän handling rätt att ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 15 §). En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Är en handling delvis hemlig, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Det finns vissa undantag från de nu redovisade reglerna (2 kap. 15 § andra stycket TF).

Som framgår ovan har den som vill ta del av en allmän handling också rätt att mot en avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut (2 kap. 16 § TF). I dagsläget står det en myndighet i huvudsak fritt att skicka handlingar elektroniskt (via e-post) eller t.ex. ladda över dessa på ett USB-minne. Det finns emellertid inte någon sådan skyldighet.

Sedan den 25 maj 2018 regleras personuppgiftsbehandling inom EU i dataskyddsförordningen (GDPR). Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Förordningen är direkt tillämplig, men kompletteras nationellt av bl.a. dataskyddslagen (2018:218). Dataskyddsregleringen utgör inget hinder för att lämna ut personuppgifter i allmänna handlingar. Ett utlämnande av en allmän handling på begäran av en enskild sker inte med stöd av dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen, utan med stöd av TF som har företräde (se artikel 86 dataskyddsförordningen och 7 § dataskyddslagen).

Genom dataskyddsförordningen förstärktes skyddet för enskildas grundläggande rättigheter i samband med att personuppgifter behandlas. På samma sätt

som tidigare, då med stöd i personuppgiftslagen (1998:204), kan enskilda begära att få information om att deras personuppgifter behandlas, ändamålet med behandlingen osv. Den enskilde har alltså rätt att få tillgång till sina personuppgifter som behandlas, men även till information om behandlingen, ett s.k. registerutdrag (artikel 15.1 dataskyddsförordningen). I artikel 15.3 finns även en bestämmelse om rätt till kopia av personuppgifter som är under behandling. En sådan begäran är dock inte att likställa med en begäran om att få del av en allmän handling.

Sekretess för personuppgift kan aktualiseras om det kan antas att den som begär ut personuppgifterna kommer att behandla dem på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen (21 kap. 7 § OSL). Bedömningen gäller alltså inte om myndighetens utlämnande av uppgifter skulle strida mot dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen, utan om den sökande – *efter* att handlingarna lämnats ut – kan antas behandla personuppgifterna i strid med denna reglering. Undersökningar av den kommande behandlingen får enligt förarbetena till dataskyddslagen vidtas endast om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, t.ex. massuttag eller selekterade uttag. (Jfr prop. 2017/18:105 s. 135 f. och JO:s uttalanden den 20 september 2004 i dnr 1102-2004.)

Om myndigheten väljer att lämna ut allmänna handlingar via e-post krävs att dataskyddsregleringen beaktas.

Iakttagelser beträffande de granskade yttrandena

Samtliga kommuner tillhandahåller allmänna handlingar på plats eller annars i huvudsak genom en kopia. De allra flesta kommunerna lämnar även ut allmänna handlingar via e-post. Generellt framstår servicenivån som hög och att kommunerna är måna om att enskilda i största möjliga utsträckning ska få tillgång till allmänna handlingar på det sätt de önskar.

Som tidigare nämnts hindrar dataskyddsförordningen inte att personuppgifter i allmänna handlingar lämnas ut för att myndigheter ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Av yttrandena framgår att det i huvudsak görs riktiga överväganden i dessa fall.

De kommuner som särskilt belyst frågan om utlämnande via e-post verkar iakttä v iss försiktighet vad gäller personuppgifter. Justitiekanslern ser positivt på att sådana överväganden görs. Känsliga personuppgifter i allmänna handlingar som lämnas ut via e-post måste skyddas genom lämpliga säkerhetsåtgärder för att säkerställa att rätt person får åtkomst till uppgifterna och att de överförs på ett säkert sätt, t.ex. genom kryptering (jfr JO:s beslut den 23 november 2017, dnr 6466-2015). Det bör dock framhållas att TF har företräd e framför dataskyddsregleringen och att allmänna handlingar ska lämnas ut om de inte omfattas av sekretess.

4.6 Särskilt om överklagbara beslut

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 den personen som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå, ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § OSL). Detta gäller också om en handling lämnas ut med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer sökanden oavsett vad som är grunden för att avslå begäran, alltså även om myndigheten inte längre har handlingen i behåll. Ett sådant beslut ska vara skriftligt och motiverat samt försett med anvisning om hur beslutet kan överklagas.

Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 19 § första stycket TF och 6 kap. 7–8 §§ OSL). En förutsättning för att beslut ska kunna överklagas är att det finns ett avslagsbeslut och att det är myndigheten som har meddelat beslut i utlämnande frågan. Om saken endast prövats av en befattningshavare hos myndigheten, som inte har getts egen kompetens att på myndighetens vägnar besluta i frågan, finns inte något överklagbart beslut (se bl.a. RÅ 1992 not. 651 och RÅ 1994 not. 513).

Ett beslut av en myndighet att en allmän handling ska lämnas ut kan inte överklagas. Vidare har ett beslut om att inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte ansetts överklagbart (se bl.a. Kammarrättens i Stockholms beslut den 1 april 2015 i mål nr 2230-15).

Lakttagelser beträffande de granskade yttrandena

I de fall kommunerna har rutindokument för hanteringen av begäran om allmänna handlingar är frågorna om överklagbara beslut och överklagandehänvisningar oftast väl behandlade. Hos en del kommuner finns också föredömligt framtagna mallar som stöd vid utformningen av beslut.


Av vad som har framkommit kan konstateras att kommunerna har goda rutiner för mottagande och initial hantering av inkommande begäran om allmänna handlingar, med en fastställd ordning för vem som ska pröva en sådan begäran. I huvudsak har det också gått att utläsa att den enskilde informeras om rätten att få ett överklagbart beslut och att frågan hänskjuts vidare inom kommunen för det fall det krävs ett skriftligt avslagsbeslut. I så gott som samtliga fall har kommunerna också svarat att beslutet att neka den enskilde tillgång till allmänna handlingar innehåller en överklagandehänvisning.

I vissa fall går det inte att dra några slutsatser i fråga om den enskilde rutinmässigt informeras om rätten att få ett överklagbart beslut. Hos några kommuner verkar detta moment sammanblandas med att det efterkommande skriftliga avslagsbeslutet ska innehålla en överklagandehänvisning. Justitiekanslern finner därför skäl att påminna om lagens krav på att den enskilde ska informeras om rätten att få ett överklagbart beslut. I detta sammanhang bör återigen lyftas fram betydelsen av att det utarbetats rutindokument.

I något enstaka fall är det oklart om kommunen, istället för att ge information om rätten att få ett överklagbart beslut, enbart hänvisar till att information om detta tillhandahålls på den externa webbplatsen. En sådan ordning är inte tillräcklig för att uppfylla lagens krav. Istället bör enskilda informeras i varje enskilt fall, oavsett om ytterligare information också finns att tillgodogöra sig på annat ställe.

I inspektionen deltog föredragandena Jaennice Fährlin, Lisa Nilheim och Lotta Wendelsson samt beredningsjuristen My Malm Zetterlund.


Mari Heidenborg


Anna Erman
(byråchef)

Exp. till

De granskade kommunerna (se bilaga)
Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Bilaga

Alvesta kommun
342 80 Alvesta

Arjeplogs kommun
938 81 Arjeplog

Arvika kommun
671 81 Arvika

Region Gotland
621 81 Visby

Gällivare kommun
982 81 Gällivare

Helsingborgs stad
251 89 Helsingborg

Hjo kommun
Torggatan 2
544 81 Hjo

Hofors kommun
813 81 Hofors

Hylte kommun
314 80 Hyltebruk

Hällefors kommun
712 83 Hällefors

Karlskrona kommun
371 83 Karlskrona

Kinda kommun
Box 1
590 40 Kisa

Kramfors kommun
872 80 Kramfors

Kungälv kommun
442 81 Kungälv

Lilla Edets kommun
463 80 Lilla Edet

Linköpings kommun
581 81 Linköping

Mora kommun
792 80 Mora

Mullsjö kommun
Box 800
565 18 Mullsjö

Munkfors kommun
Box 13
684 21 Munkfors

Norbergs kommun
Box 25
738 21 Norberg

Osby kommun
283 80 Osby

Ragunda kommun
Box 150
844 21 Hammarstrand

Sorsele kommun
924 81 Sorsele

Torsås kommun
Box 503
385 25 Torsås

Tyresö kommun
135 81 Tyresö

Umeå kommun
901 84 Umeå

Vingåkers kommun
643 80 Vingåker

Västerås stad
Stadshuset
721 87 Västerås

Älvkarleby kommun
Box 4
814 21 Skutskär