

Handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

I ett beslut den 24 mars 2000 anförde JO Pennlöv följande.

Anmälan

I en anmälan till JO har AA framfört klagomål mot Försvarsmaktens handläggning av en av honom framställd begäran om att få kopior på allmänna handlingar. Till stöd för anmälan har han anfört bl.a. följande. Hans framställan var så nöjaktigt preciserad som lagen föreskriver för att Försvarsmakten skulle kunna återfinna och pröva ett utlämnande. Detta har bekräftats i samtal med bl.a. professor BB. BB gör också bedömningen att hans precisering är tillräcklig för att kunna identifiera handlingarna som enligt BB är väl kända hos Försvarsmakten. Försvarsmakten har trots den information han bistått med tagit 27 dagar på sig för att dra slutsatsen att framställan inte är tillräckligt preciserad.

Utredning

Efter remiss har Försvarsmakten genom generalen CC anfört bl.a. följande.

Upplysningar om ärendets handläggning

AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar inkom till Försvarsmaktens högkvarter (Högkvarteret) den 3 mars 1999. Begäran lottades – i enlighet med föreskrifter i Högkvarterets arbetsordning – på den administrativa avdelningen. Eftersom AA:s begäran rörde handlingar med uppgifter om främmande undervattensverksamhet överlämnades hans begäran vidare till underrättelseavdelningens marinsektion vid militära underrättelse- och säkerhetstjänsten i Högkvarteret. Den 8 mars 1999 hade beredningen av ärendet nått så långt att även juridiska avdelningen i Högkvarteret kopplades in.

I sin framställan till myndigheten begär AA att få kopior av de allmänna handlingar som i Ubåtskommissionens rapport (SOU 1995:135) Ubåtsfrågan 1981–1994 beskrivs som utlåtanen (rapporter) rörande så kallade typljud från några inte närmare angivna ”utomstående institutioner”. AA hänvisar i sin framställan till handlingar som beskrivs i en reservation av professor BB till rapporten (sid. 319 och 320). Med hänsyn till att det i reservationen inte tillräckligt tydligt framgår vilka handlingar hon avser, konstaterades tämligen omgående att det var förenat med svårigheter att identifiera handlingarna.

Det konstaterades vidare under handläggningen att det inom Försvarsmakten och Högkvarteret sannolikt finns en mängd handlingar som skulle kunna omfattas av AA:s framställan. Bland det material som kan anses härröra från utomstående

institutioner finns rapporter m.m. som på grund av sekretess enligt främst 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) inte närmare kan kommenteras. Det har därför inte varit möjligt att för AA redovisa alla de utlåtanden, rapporter m.m. som möjligen skulle kunna ha utgjort de handlingar som han avsett.

Det har inte varit möjligt att endast med ledning av de uppgifter AA lämnat i sin begäran söka efter de aktuella handlingarna i myndighetens diaries.

Högkvarteret har därför försökt att identifiera de handlingar AA begärt att få ta del av genom att tillfråga tjänstemän vid myndigheten med särskilda insikter i den verksamhet som Ubåtskommissionen bedrev.

AA har av myndigheten per telefon under hela handläggningen hållits underrättad om arbetsläget såvitt avser hans begäran. En gång under tiden 3–11 mars 1999 kontaktades AA av Högkvarterets informationsavdelning. Vid detta samtal uppgav han att han försökt att få närmare upplysningar av professor BB om vilka utomstående institutioner hon avsett i sin reservation. BB hade dock vägrat att för AA närmare utveckla vad hon anfört i reservationen. Juridiska avdelningen informerade därefter AA om den fortsatta handläggningen och om svårigheterna med att identifiera de begärda handlingarna vid tre tillfällen, nämligen den 12, 18 och 26 mars 1999. Genom samtalen klargjordes att AA inte hade möjlighet att närmare precisera sin begäran.

Upplysningsvis kan nämnas att AA har överklagat Försvarmaktens beslut i det aktuella ärendet.

Yttrande

AA:s framställan är att betrakta som en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som vill ta del av den. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) anges att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersetts.

I 25 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten finns bestämmelser om handläggningen av frågor som rör utlämnande av allmänna handlingar. Av paragrafen, jämförd med bilaga 1 till samma förordning, följer att det ankommit på Högkvarteret att pröva frågan om handlingarnas utlämnande.

Det har inte varit möjligt att med hjälp av inom myndigheten tillgängliga resurser utröna vilka handlingar AA avser. Försvarmakten har inte ansett sig ha skyldighet att hos en person som inte är verksam vid myndigheten försöka få upplysningar om vad denne, i sin tidigare egenskap som ledamot i en statlig kommission, har avsett med skriftliga yttranden i sitt arbete.

Myndigheten har därför inte varit i kontakt med professor BB. Ärendet har varit föremål för aktiv handläggning från det att AA:s begäran inkom till dess beslut fattades. Försöken att identifiera de efterfrågade handlingarna och göra de rättsliga bedömningar som varit nödvändiga i ärendet har varit tidskrävande.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser myndigheten att den inte kan anses ha brustit i fråga om sin skyldighet att fatta beslut i ärendet inom den tid som krävs av myndigheten. Myndigheten anser sig inte heller på annat sätt ha brustit i handläggningen av det aktuella ärendet.

AA har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar Försvarmaktens formella handläggning av framställningen om att få ta del av de aktuella handlingarna. Beslutet att inte lämna ut handlingarna har varit föremål för

prövning i kammarrätten och JO brukar inte uttala sig i sakfrågor som det ankommer på domstol att pröva.

Frågor om utlämnande av allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som vill ta del av den. Den som önskar ta del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Även en sådan begäran skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 §).

Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att tillhandagå allmänheten enligt dessa regler gäller, att den som önskar få del av en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämnar så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll, att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den. Myndigheten måste dock få klart för sig vilka handlingar som efterfrågas.

Skulle en framställning om utfående av allmän handling vara alltför obestämd för att kunna besvaras, kan myndigheten emellertid inte nöja sig med att konstatera detta. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) åläggs myndigheterna en allmän serviceplikt, som i förevarande typ av ärenden får anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han skall lämna sådana uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också med anlitande av sina diaries och register etc. aktivt bistår honom. Däremot är myndigheten inte skyldig att i angivet syfte bedriva arkivforskning eller eljest föranstalta om mera omfattande utredningsåtgärder. Myndighetens agerande skall vara inriktat på att snabbt få ett avgörande till stånd; antingen skall – om reglerna om allmänna handlingar är tillämpliga – begärda handlingar lämnas ut eller också skall ett – överklagbart – avslagsbeslut meddelas (jfr JO 1994/95 s. 571 f.)

I remissvaret har Försvarsmakten anfört att det inte har varit möjligt att endast med ledning av de uppgifter AA lämnat i sin begäran söka efter de aktuella handlingarna i myndighetens diaries. Det har inte framkommit något som har gett mig anledning att ifrågasätta vad Försvarsmakten anfört härom. Försvarsmakten har framhållit att Högkvarteret har försökt att identifiera de handlingar AA begärt att få ta del av genom att tillfråga tjänstemän vid myndigheten med särskilda insikter i den verksamhet som Ubåtskommissionen bedrev. AA har vidare av myndigheten per telefon hållits underrättad om arbetsläget och om svårigheterna med att identifiera de begärda handlingarna vid tre tillfällen: den 12 mars 1999, den 18 mars 1999 och den 26 mars 1999. Genom samtalen klargjordes att AA inte hade möjlighet att närmare precisera sin begäran. Beslutet i ärendet meddelades den 30 mars 1999. Som ovan framgått skall en begäran om att få ta del av en allmän handling handläggas skyndsamt. Med hänsyn till att myndigheten enligt min mening aktivt agerat för att så snabbt som möjligt få ett avgörande till stånd finner jag, trots den relativt långa handläggningstiden, inte anledning att kritisera Försvarsmaktens handläggning av ärendet i detta avseende. I remissvaret har vidare anförts att Försvarsmakten inte har ansett sig ha skyldighet att hos en person som inte är verksam vid myndigheten försöka få upplysningar om vad denne, i sin tidigare egenskap som ledamot i statlig

kommission, har avsett med skriftliga yttranden i sitt arbete. Jag delar myndighetens bedömning i denna del. Även i övrigt får myndigheten anses ha fullgjort sin serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen. Vad som kommit fram genom utredningen i detta ärende ger mig således inte anledning att rikta någon kritik mot Försvarsmaktens handläggning.