

Handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för vallokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 september 2002, klagade AA, som representant för Linköpingspartiet, på Valnämnden i Linköpings kommun. Klagomålen rörde bl.a. att nämnden, trots begäran härom ett flertal gånger muntligen och därefter i en e-postskrivelse den 26 augusti 2002, inte lämnat ut uppgift om namn och telefonnummer för de personer som ansvarade för vallokalerna i Linköpings kommun under valdagen den 15 september 2002. Han hade inte fått något skriftligt beslut med motivering och överklagandehänvisning, trots att han begärt detta.

Till anmälan var fogade bl.a. kopior av e-postskrivelsen den 26 augusti 2002 ställd till stadsjuristen i kommunen, tillika valnämndens sekreterare, BB, och hans svar på skrivelsen. Skrivelsen har följande lydelse.

Hej BB.

Vi vill ha namnen och tel. nr till ansvarig för resp. vallokal/valdistrikt valdagen i god tid innan den 15/9 2002. Så vitt jag vet är alla personer i kommunens tjänst offentliga.

Om Du/Ni ändå vägrar att lämna ut dessa namn vill jag omgående ha ett svar som inkluderar en tydlig motivering till ert avslag och därtill en tydlig besvärshänvisning.

Med vänliga hälsningar

AA.

Ordförande Linköpingspartiet

Svaret från BB till AA har följande lydelse.

Hej AA!

Du får diskutera den frågan med valnämndens ordförande CC, tel 142807. Valnämnden har tagit beslut om att namnen på valdistriktsordförandena inte lämnas ut.

Hälsningar,
BB.

Utredning

Anmälan remitterades till valnämnden för utredning och yttrande. Valnämnden anförde i remissvar bl.a. följande.

Bakgrund

Valnämnden uppdrog i början av 2002 åt sin ordförande, vice ordförande och sekreterare att påbörja rekryteringen av ordförande och vice ordförande till kommunens 90 valdistrikt och att boka vallokaler inför höstens val.

Det huvudsakliga arbetet med rekryteringen sköttes av valnämndens ordförande, som tog kontakt med tidigare ordföranden och andra som kunde vara lämpliga för uppdragen.

Dessa fick i sin tur i uppdrag att rekrytera övriga valförrättare och rösträknare till sina respektive valdistrikt.

Uppgifter om namn, adresser m. m. till alla dessa valförrättare (ordföranden, vice, deputeranden och rösträknare) skulle respektive valdistriktsordförande lämna in till valnämndens sekreterare, som, vartefter de kom in, sammanställde dessa i en förteckning. Sammanställningen blev klar först lördagen den 13 september, för behandling vid valnämndens sammanträde den 14 september, då rekryteringarna godkändes genom att valnämnden fastställde förteckningen.

Valnämnden är ytterst noga med att behandla alla politiska partier lika. Uppgifter om vilka som är valförrättare brukar normalt inte vara efterfrågade och är ingenting som valnämnden brukar sprida information om. Däremot får den som så önskar uppgift om vilka vallokaler som kommer att användas, så snart de är bokade, vilket brukar vara klart under försommaren.

Valnämnden har aldrig åtagit sig att tillhandahålla något partis namnvalsedlar i anslutning till vallokalerna. Stöd i detta finns i Riksskatteverkets information den 11 augusti 1995 angående Sarajevolistans och Fria EU-kritikers önskemål om distribution och bevakning av deras valsedlar.

Däremot åtog sig valnämnden att vid årets s k institutionsröstning, särskild röst-mottagning på vårdinrättningar m. m., tillhandahålla även namnvalsedlarna på institutionerna, eftersom partiföreträdare inte skulle bli insläppta på samtliga institutioner, bl a kriminalvårdsanstalten i kommunen. Detta var dock ett åtagande som gick att överblicka och ta ansvar för och kom samtliga partier till del.

Händelseförlopp

Valnämnden vill först komplettera AA:s beskrivning av händelseförloppet enligt följande:

Den 21 eller 22 augusti begärde AA per telefon av valnämndens sekreterare att få del av valnämndens beslut om vallokaler och lista med namn och telefonnummer till ordförandena i respektive valdistrikt.

Samma dag vidarebefordrade sekreteraren frågan till valnämndens ordförande och vice ordförande för samråd.

Den 22 augusti skickade sekreteraren en lista över vallokalerna samt valnämndens protokoll till AA per e-post, med besked att namnen på valdistriktens ordförande inte lämnas ut och att frågor om detta hänvisas till valnämndens ordförande.

Samma dag svarade AA per e-post att han ville ha namn på "lokalansvariga", "ansvarig till de olika vallokalerna" med adress och telefonnummer.

Senare samma dag begärde sekreteraren per e-post ett förtydligande, om AA nu avsåg skolvaktmästare eller motsvarande, eftersom han fått besked att ordförandenas namn inte lämnades ut.

Den 22 augusti tog valnämnden upp AA:s begäran och godkände att distrikts-ordförandenas namn inte lämnas ut. Anledningen till beslutet var att förteckningen

inte var färdig och att ordförandena måste hinna informeras om sina skyldigheter innan de blev kontaktade av AA.

Den 23 augusti uppsökte valnämndens ordförande AA och delgav honom valnämndens beslut samt förklarade motiven för detsamma. AA hade då inga invändningar och begärde inte att få någon besvärshänvisning.

Den 26 augusti begärde AA per e-post att få namn och telefonnummer till ansvariga för respektive valdistrikt, med motivering till ev. avslag och besvärshänvisning.

Samma dag hänvisade sekreteraren per e-post AA att diskutera frågan med valnämndens ordförande, med hänvisning till valnämndens tidigare meddelade beslut.

Den 12 september begärde AA per e-post att få en lista över vallokaler som, liksom i tidigare val, skulle ha förtida öppethållande för utläggning av valsedlar.

Samma dag frågade sekreteraren per e-post vilka vallokaler som skulle ha haft sådant öppethållande, eftersom det inte förekommit. AA svarade inte.

Senare samma dag svarade sekreteraren per e-post, efter samråd med ordföranden, att något förtida öppethållande inte förekommer. Samtidigt fick AA beskedet att förteckningen över valförrättare väntades bli komplett den 13 september och fastställd av valnämnden på morgonen den 14 september samt att han därefter kunde få del av den.

Den 14 september kl. 9.00 sammanträdde valnämnden och godkände rekryteringarna genom att fastställa förteckningen.

Samma dag kl 10.00 hämtade AA en förteckning över vallokaler och valdistriktsordförande. Förteckningen innehöll då inga uppgifter om telefonnummer, eftersom flera av dessa var hemliga eller att ordförandena ändå begärt att dessa inte skulle lämnas ut. AA gjorde då inga invändningar mot förteckningen eller begärde någon besvärshänvisning.

Kommentarer

AA:s påstående kommenteras här i den ordning de framförs i hans anmälan:

1 st

AA påstår att det var fråga om offentliga handlingar.

Det är en missuppfattning. När hans begäran inkom fanns ingen upprättad handling med uppgifter om valförrättarna. Det som fanns var en icke komplett förteckning, som var att betrakta som arbetsmaterial, eftersom insamlingen och sammanställningen av uppgifterna pågick. Insamlingen var färdig först på fredagen och sammanställningen först på lördagen före valdagen. Alltså fanns dessförinnan ingen allmän handling och därmed inga offentliga uppgifter.

AA säger att han inte fick skriftligt beslut med motivering.

Som framgår av den kronologiska sammanställningen fick AA först besked genom det medium han själv använt, e-post. Därefter tog valnämnden upp frågan för beslut. Det är riktigt att AA därefter inte fick något skriftligt beslut med motivering. I stället uppsökte valnämndens ordförande AA och informerade honom om valnämndens beslut och motiven för detta. AA begärde då inte att få något skriftligt besked eller besvärshänvisning, varför valnämnden hade anledning att förmoda att han inte längre önskade någon sådan.

AA hävdar att BB förhalat ärendet genom att ”missförstå vår begäran”. Eftersom AA inte fått ut uppgifter om valdistriktsordförandena sökte BB utröna om AA nu med begreppet ”lokalsvariga” avsåg en annan personalkategori. Vaktmästare m fl kunde då vara en grupp som skulle kunna tänkas vara behjälpliga.

3 st

AA säger att tidningens journalist erbjöds ta del av handlingarna.

Journalisten fick, på förfrågan, beskedet att han kunde få del av uppgifter om han så önskade, med förbehåll om att inte sprida dessa. Det är enligt reglerna om meddelarfrihet tillåtet för offentligt anställda att lämna uppgifter till massmedia.

5 st

AA menar att grunden för avslagsbeslutet var en tveksam sekretessregel.

Grunden för valnämndens beslut att inte lämna ut ordförandenas namn var inte den tveksamma sekretessregeln. Grunden var, som framgår ovan, att det vid den tiden inte fanns någon allmän handling med de begärda uppgifterna och att det inte fanns skäl att ändå lämna ut de efterfrågade uppgifterna.

Det svar om sekretessgrund, som återges i tidningsartikeln, är ett svar på journalistens fråga om sekretesslagen innehåller någon regel som kunde vara tillämplig på allmänna handlingar i ett fall som detta.

6 st

AA påstår att valnämnden förhalat handläggningen.

Valnämnden har inte förhalat genom att hänvisa till sekretesslagen. Grunden för avslag framgår ovan. AA har inte, när han fått besked i ärendet, begärt något ytterligare.

7 st

AA funderar över varför BB inledningsvis skött kontakterna med honom.

BB skötte inledningsvis kontakterna med AA eftersom AA vänt sig till honom. Det ingår också i uppdraget som valnämndens sekreterare.

AA fick redan med vändande post den 22 augusti beskedet att vidare frågor om valdistriktsordförandena fick ställas till valnämndens ordförande.

8 st

AA efterlyser skriftligt svar.

Som framgått ovan uppsökte valnämndens ordförande den 23 augusti AA och delgav honom muntligen valnämndens beslut samt förklarade motiven för detsamma.

AA hade då inga invändningar och begärde inte att få någon besvärshänvisning. Valnämnden hade därför anledning att förmoda att han inte längre önskade någon sådan.

9 st

AA hävdar att politiska motståndare och kommunens jurist använder sin ställning i ett politiskt rävspel för att försvåra för ett litet parti.

AA tycks, liksom vid tidigare val, ha uppfattningen att alla andra partier ringer runt till valdistriktsordförandena och får tillstånd att komma och lägga ut valsedlar i vallokaler redan under lördagen före valet.

Så är inte fallet. Inte heller behöver man veta vare sig telefonnummer eller namn på ordföranden om det uppstår problem i någon vallokal (som AA anför i 5 st). Man kan vända sig till vem som helst av valförrättarna, så det är inte det egentliga skälet till AA:s begäran. Det råder ingen tvekan om AA:s avsikter. Han har nämligen vid de senaste valen haft samma önskemål och då varit tydligare om hur han skulle använda uppgifterna, för att be valdistriktsordförandena att ta ansvar för hans valsedlar.

Visserligen skulle valnämnden ha kunnat lämna ut uppgifter om många ordföranden, fastän någon färdig förteckning inte fanns.

Men AA:s önskemål innebar att Linköpingspartiet skulle kunna få en fördel som övriga partier inte får. Det hade valnämnden inte anledning att medverka till.

Dessutom skulle det ha kunnat uppstå mycket allvarliga ansvarsfrågor om valdistriktsordförande hade blivit övertalad att ta ansvar för Linköpingspartiets

valsedlar i vallokalen. Hur skulle partiet ha reagerat om valsedlarna, trots en sådan överenskommelse, inte fanns i lokalen?

Sälunda har varken valnämndens ordförande eller nämndens sekreterare inlåtit sig i politiskt rävspel för att försvåra för ett litet parti, inte heller för att ge något parti särskilda fördelar.

Sammanfattning

Valnämnden har inte vägrat AA att ta del av allmänna handlingar, eftersom de uppgifter han sökte inte fanns i någon allmän handling, endast i ett ofullständigt arbetsmaterial.

Valnämnden har inte lämnat AA något skriftligt besked eller besvärshänvisning, vilket är en brist i handläggningen. Men valnämnden har sammanträffat med AA och muntligen informerat om avslagsbeslutet, varvid AA inte framfört några önskemål om skriftlighet eller besvärshänvisning. Nämnden hade därför anledning att tro att han inte längre begärde något sådant. Om han vidhållit sin begäran hade han naturligtvis fått både skriftligt besked och besvärshänvisning.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik. Han anförde bl.a. följande. Av valnämndens protokoll från den 22 augusti 2002 § 26 under rubriken ”valförrättare” framgår att ”Ordförande är rekryterade till samtliga distrikt”. Vid tidpunkten för partiets förfrågan saknades således ingen person, vilket valnämnden hävdade i sitt yttrande till JO. Där sägs: ”Det som fanns var en icke komplett förteckning ...”. Vidare överlämnades listorna till Länsstyrelsen i Östergötland där de fanns tillgängliga redan på måndagen den 9 september 2002. Det stämmer inte att valnämndens ordförande CC delgav honom valnämndens beslut muntligen vid ett besök den 23 augusti 2003. Besöket ägde rum den 29 augusti och ingen förklaring gavs till beslutet vid detta tillfälle.

I beslut den 24 oktober 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § första stycket är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med upprättad avses i princip att handlingen skall finnas i sitt definitiva skick (se t.ex. Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6:e u. 2001 s. 71).

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga 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 skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst

dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan.

Bestämmelserna om handlingsoffentlighet innefattar inte någon skyldighet för en myndighet att med anledning av en begäran om utlämnande upprätta en handling, som skulle innehålla t.ex. en sammanställning av uppgifter.

En begäran om handlingsutlämnande skall inte förväxlas med en begäran om att få uppgift ur allmän handling. Förfarandet vid en begäran av sistnämnda slag regleras i 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Enligt detta lagrum skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Ett beslut att inte lämna ut uppgifter kan inte överklagas.

Bedömning

Som framgått skiljer sig regleringen åt när det gäller utlämnande av allmänna handlingar respektive lämnande av uppgifter ur handlingar. Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. Vid oklarhet skall myndigheten söka ta reda på vad som avses. Om frågan inte kan utredas, skall en begäran presumeras innefatta ett önskemål att få ta del av en allmän handling. Varken i anmälan eller i remissvaret har den nyss nämnda distinktionen närmare berörts. Utredningen i ärendet ger ändock enligt min mening underlag för följande bedömning.

Nämnden har hävdade att förteckningen över valdistriktens ordförande utgjorde arbetsmaterial som inte var allmän handling och att eftersom AA inte framförde något önskemål om skriftligt besked med överklagandehänvisning har detta inte lämnats. Valnämnden borde dock i vart fall av lydelsen på det e-postmeddelande som togs emot den 26 augusti 2002 ha förstått att AA önskade ett skriftligt beslut med överklagandehänvisning i utlämnandefrågan. Nämnden eller den tjänsteman som var behörig att fatta beslut på nämndens vägnar borde således skyndsamt ha meddelat ett avslagsbeslut med överklagandehänvisning. Ett sådant beslut hade kunnat innefatta nämndens bedömning att handlingen inte var allmän. På det sättet hade AA kunnat få överinstansens prövning av denna nämndens bedömning.

Av den nyss lämnade redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår bl.a. att en myndighet inte utan stöd av någon bestämmelse i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen får vägra att lämna ut en allmän handling. Mot den bakgrunden framstår nämndens remissyttrande, främst under avsnitt ”9 st”, som anmärkningsvärt och tydande på mycket allvarliga brister när det gäller

tillämpningen av offentlighetsprincipen. Jag har också med förvåning tagit del av nämndens kommentarer i remissyttrandet under avsnitt ”3 st” när det gäller innebörden av den s.k. meddelarfriheten. Med meddelarfrihet avses det komplex av regler som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i bl.a. tryckta skrifter. Nämndens yttrande ger uttryck för uppfattningen att myndigheterna som sådana skall kunna tillämpa olika regler när det gäller handlingsutlämnande till exempelvis journalister eller till andra enskilda. Denna uppfattning är naturligtvis felaktig.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till nämndens handläggning.

Ärendet avslutas.