

Ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO den 4 augusti 2003 klagomål mot Landstinget i Kalmar län angående handläggningen av en förfrågan från honom om att få besöka myndighetens arkiv för att ta del av vissa handlingar. Han anförde bl.a. följande.

Han tillskrev landstinget strax före midsommar 2003 och informerade om att han hade för avsikt att besöka landstinget den sista veckan i augusti 2003 för att på plats under en veckas tid ta del av protokoll och handlingar från Kalmar läns norra landstings förvaltningsutskott. Han önskade börja med materialet från år 1915 och framåt så långt han hann under den inplanerade veckan. Hans fråga till landstinget gällde om den av honom tilltänkta veckan var lämplig ur landstingets synpunkt.

Som svar fick han ett meddelande från landstingsarkivet, daterat den 2 juli 2003 och undertecknat av en anställd vid diariet enligt uppdrag från arkivarien. Meddelandet, som AA bifogade sin anmälan i kopia, hade i huvudsak följande lydelse.

Du har skrivit till Landstinget i Kalmar län och begärt att få besöka Landstingsarkivet. Vi behöver få reda på om det gäller för egen forskning eller på vems uppdrag detta skall ske. Landstingsarkivet har öppet en gång per vecka och tar endast emot besök efter överenskommelse, vilket nästa gång blir i september.

Svar önskas snarast.

AA var kritisk mot att han skulle behöva redogöra för varför han ville ta del av handlingarna. Han ifrågasatte vidare om det förhållandet att landstingsarkivet endast hade öppet en gång per vecka var förenligt med lagstiftningens krav på myndigheters tillgänglighet.

Utredning

Anmälan remitterades till Landstinget i Kalmar län, landstingsstyrelsen, för utredning och yttrande. Landstingsstyrelsen anförde i ett yttrande i huvudsak följande.

Landstingets registrator och arkivarie har lämnat följande redogörelse för bakgrund och omständigheter i det aktuella fallet.

I skrivelse den 3 november 2002 efterlyste AA vissa handlingar från norra landstingsområdet. I landstingets svar uppgavs att efterfrågade handlingar inte fanns och att landstinget inte hade möjlighet att låna ut några arkivhandlingar, men att det gick bra att bestämma en tidpunkt för besök i landstingsarkivet om så önskades. Tidsbeställning måste då göras eftersom arkivet inte hade ständig bemanning.

AA inkom med en ny skriftlig begäran om att få ta del av handlingar daterad den 21 juni 2003 enligt följande: ”Hej! Jag planerar att besöka landstinget en vecka i augusti för att börja gå igenom protokoll/handlingar från norra landstingets förvaltningsutskott (från 1915 och framåt så långt jag hinner). Jag undrar därför vilken vecka som passar bäst? Med vänlig hälsning, AA”.

Landstingets svar på AA:s begäran framgår av anmälan (se ovan under ”Anmälan”, JO:s anmärkning).

Den berörda landstingspersonalen har framhållit att landstingets svar skall ses som ett sätt att så smidigt som möjligt ordna de praktiska arrangemangen kring AA:s besök och tillhandahållandet av efterfrågade handlingar. Handlingarna finns i ett landstingsarkiv, beläget på länsjukhuset i Kalmar, med många olika kategorier av handlingar såsom ekonomiska och administrativa handlingar (bl.a. protokoll), särskolehandlingar och patientjournaler. Landstingets svar var inte formulerat i något annat syfte än att det i ärendet kunde bli aktuellt att inför ett utlämnande pröva sekretessfrågan vad gäller handlingar som till viss del innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller och där sekretesstiden är satt till maximalt femtio eller sjuttio år, och vid denna prövning eventuellt använda sekretesslagens regler om förbehåll vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Avsikten var att låta AA ta del av handlingarna antingen utanför arkivet i landstingets lokaler eller i arkivet bl.a. beroende på hur många volymer det kunde vara fråga om. AA har inte närmare preciserat för vilken tidsperiod hans begäran avseende aktuella handlingar avsåg utan som han skriver ”från 1915 och framåt”.

Vidare anfördes att AA inte hade uppgivit något telefonnummer. Uppgift om telefonnummer till AA fanns inte i den allmänna telefonkatalogen. Det var sålunda inte möjligt att direkt diskutera med honom dels de praktiska arrangemangen kring besöket, dels vilken vecka i augusti som var aktuell för besöket. På denna punkt har AA i anmälan angivit ”sista veckan i augusti 2003”. I hans begäran hade han skrivit att han ”planerar att besöka landstinget en vecka i augusti”. Vid en direktkontakt med honom hade han också kunnat närmare precisera hur långt fram i tiden materialet, som han var intresserad av, sträckte sig. Hade AA återkommit i ärendet hade vikarierande landstingspersonal under den ordinarie personalens semester kunnat komma överens med AA om lämplig tidpunkt för besök i landstingsarkivet och tillhandahållande av begärda handlingar antingen i arkivet eller i annan av landstingets lokaler. AA tog dock ej förnyad kontakt med landstinget.

Landstingsstyrelsen önskar återropa Regeringsrättens dom, RÅ 80 2:42, vari domstolen slår fast att offentlighetsprincipen inte innebär att någon utomstående får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet. Principen bygger på att efterfrågade handlingar skall tillhandahållas av vederbörande tjänsteman som före utlämnandet skall undersöka om någon handling inte får lämnas ut enligt sekretessbestämmelserna. Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att läsa den i myndighetens lokaler, om den inte är hemlig. En sökande har sålunda inte rätt att få tillträde till myndighetens arkiv för att där söka efter handlingar. Landstingsstyrelsen noterar också bestämmelsen i 2 kap. 14 § 3 st tryckfrihetsförordningen, enligt vilken myndighet inte får på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Landstingsstyrelsen är också väl medveten om bestämmelsen i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, enligt vilken allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart som möjligt tillhandahållas den som vill ta del av den. I det aktuella fallet hade sökanden inte uppgivit någon närmare tidpunkt då han ville ta del av de efterfrågade handlingarna utan endast upplyst om att han planerade att besöka landstinget en vecka i augusti för att gå igenom handlingar. Landstinget har i sitt svar visserligen angivit att landstinget håller landstingsarkivet öppet endast en gång per vecka. Därmed är inte sagt att handlingarna som någon önskar ta del av är tillgängliga endast en gång per vecka. Landstinget följer tryckfrihetsförordningens bestämmelser och låter sökande på begäran ta del av allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt.

Mot bakgrund härav vill landstingsstyrelsen framhålla att landstingets svar till AA var befogat med hänsyn till att uppgifter i de av AA begärda handlingarna till vissa delar – också beroende på hur långt fram i tiden materialet, som AA önskade ta del av, sträckte sig – inför ett utlämnande kunde komma att bli föremål för sekretessprövning och att vissa handlingar med uppgifter för vilka sekretess föreligger kunde komma att tillhandahållas med särskilt förbehåll för deras vidare spridning och utnyttjande. Enligt landstingsstyrelsens mening var avsikten att underlätta tillhandahållandet av de handlingar som AA önskade ta del av.

Landstingsstyrelsen menar att ärendet har sin grund i praktiska kommunikationssvårigheter mellan sökanden och landstingets registrator och att landstinget på grund härav inte erhållit nödvändiga preciseringar beträffande dels den mer exakta tidpunkten för besöket, dels de handlingar, och omfattningen av tidsperioden beträffande dessa, som hans begäran avsåg.

AA kommenterade remissvaret.

I beslut den 28 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – dvs. inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 13 § även rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan framställning skall behandlas skyndsamt.

Frågan om landstinget har överträtt det s.k. efterforskningsförbudet

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges 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 skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Enligt vad som anges i remissyttrandet hade AA i ett brev till landstinget den 21 juni 2003 uppgett att han hade för avsikt att besöka landstinget ”en vecka i augusti” för att gå igenom vissa protokoll, och han undrade vilken vecka som passade bäst. I landstingets svarsskrivelse ställdes en fråga som rörde vilket syfte han hade med sin begäran att få del av handlingarna. Av vad landstingsstyrelsen har anfört

framgår att avsikten med frågan var att förbereda eventuella sekretessprövningar om AA vid sitt besök skulle komma att begära handlingar som inte var äldre än 50 respektive 70 år, och som därför kunde innehålla alltjämt sekretessbelagda uppgifter. Jag kan ha förståelse för att frågan ställdes och anser inte att det har skett någon överträdelse av efterforskningsförbudet. Det hade dock – till undvikande av missförstånd – varit lämpligt om det i svarsskrivelsen till AA hade klargjorts vad som var skälet till att man från landstingets sida ansåg sig ”behöva få reda på” av vilken anledning han ville få tillgång till handlingarna. Med det påpekandet lämnar jag denna del.

Frågan om arkivets öppethållande för besök från allmänheten

Reglerna i TF om tillhandahållande av allmänna handlingar medför krav på myndigheterna att vara tillgängliga för besök från allmänheten. Enligt 5 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från allmänheten. Om särskilda tider för detta är bestämda skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. I tredje stycket anges som en minimiregel att en myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Minimiregeln tar i första hand sikte på myndighetens registratorskontor eller motsvarande (prop. 1998/99:52 s. 8).

Om en enskild besöker eller kontaktar en myndighet och begär att få del av eller en kopia av en handling, får det förutsättas att begäran handläggs med den skyndsamhet som TF:s bestämmelser påkallar oavsett om handlingen finns direkt tillgänglig hos myndigheten eller förvaras i dess arkiv. Landstingsstyrelsen har i sitt remissvar framhållit att landstinget följer TF:s bestämmelser och låter en sökande på begäran ta del av allmän handling, som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt.

Från det nu sagda är att skilja den i detta ärende aktuella situationen, nämligen att den enskilde framställer ett önskemål om att få tillstånd att uppehålla sig i myndighetens arkivlokaler och där begära fram arkiverade handlingar för att ta del av dem på plats. Det får anses följa dels av TF:s bestämmelser, dels av FL:s allmänna bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet, att myndigheten så långt och så snart som möjligt bör tillmötesgå ett sådant önskemål. Det kan här noteras att, som landstinget har framhållit i sitt remissvar, myndigheten inte är skyldig att tillåta den enskilde att själv eftersöka handlingar i arkivet. En förutsättning är således att besöket kan ske i närvaro av en tjänsteman som ombesörjer framtagandet av begärda handlingar och, i förekommande fall, företar sekretessprövning. En särskild fråga i sammanhanget är om en myndighet lämpligen bör hålla sitt arkiv öppet och bemannat på i förväg fastställda tider. Som framgått ovan finns det inte någon uttrycklig lagstadgad skyldighet för myndigheten att göra det. Frågan om myndigheten bör erbjuda sådan service får enligt min mening avgöras efter en bedömning av hur stor efterfrågan är – dvs. förväntad besöksfrekvens.

I förevarande fall gjorde AA i juni 2003 en förfrågan om att få besöka landstingets arkiv en vecka under augusti månad. Hans förfrågan besvarades med ett brev i vilket i huvudsak angavs att arkivet tog emot besök en gång per vecka efter överenskommelse och att det var möjligt att ordna ett sådant besök under september 2003. AA uppmanades också att återkomma med svar snarast. Av landstingets remissyttrande framgår att uppmaningen var föranledd av ett önskemål från tjänstemännens sida om att kunna ordna de praktiska arrangemangen och så långt som möjligt tillmötesgå hans önskemål. Detta borde möjligen ha kommit till tydligare uttryck i svaret till honom. Vad som har kommit fram om handläggningen i denna del ger mig emellertid inte anledning att rikta någon kritik mot landstinget.

Ärendet avslutas.