

## Kritik mot Försvarsmakten, Ledningsregementet och Livgardet, för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar

---

**Beslutet i korthet:** Anmälaren begärde hos Försvarsmakten, bl.a. Ledningsregementet och Livgardet, att få ta del av sammanställningar innehållande uppgifter om vissa anställdas namn, grad, befattning och lön. Ledningsregementet och Livgardet kritiserades för långsam handläggning av framställningarna. Livgardet kritiserades också för att ha krävt att anmälaren skulle identifiera sig för att få hämta ut sammanställningen, detta trots att regementet vid den tidpunkten redan hade gjort bedömningen att det inte förelåg hinder, t.ex. i form av sekretess, mot att lämna ut uppgifterna. Beslutet innehåller även en redogörelse för rättslig reglering m.m. i fråga om dels formen för utlämnande av allmänna handlingar, dels om det är möjligt att föra talan mot en myndighets ställningstagande att inte lämna ut handlingar på det sätt som begärts. Beslutet innehåller också en redogörelse för bestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] och dess förhållande till det s.k. frågeförbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Försvarsmakten, Högkvarteret, Ledningsregementet, Luftstridsskolan och Livgardet, angående handläggningen av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

Den 3 maj 2011 begärde AA från Ledningsregementet, Luftstridsskolan och Livgardet ut sammanställningar av löner för vissa kategorier av anställda vid de tre förbanden. För att i sekretesshänseende underlätta handläggningen begärde han inte att få del av personnummer eller exakta befattningar, utan endast uppgifter om namn, grad, någon form av befattningsbeskrivning och lön. Han begärde att få handlingarna översända per e-post.

Ledningsregementet dröjde två månader med att handlägga hans begäran och vägrade därefter att lämna ut handlingen på annat sätt än att låta honom ta del av den vid besök på regementet. Livgardet hanterade hans begäran skyndsamt, men eftersom den lista han fick del av saknade de anställdas namn, begärde han att förbandet skulle komplettera handlingen i detta avseende. Så skedde också, men då krävde förbandet att han skulle uppvisa legitimation för att få ut handlingen. Luft-

stridsskolan handlade hans begäran relativt snabbt, men vägrade att översända handlingen per e-post. Förbundet erbjöd sig dock att skicka sammanställningen per telefax eller till alternativa postadresser.

Han kontaktade Högkvarteret angående bl.a. frågan om utlämnande av handlingar per e-post. Han fick då beskedet att det inte föreligger någon skyldighet att lämna ut handlingar per e-post, ett svar som han med hänsyn till bestämmelsen i 5 § förvaltningslagen (1986:223) fann förvånande. Eftersom myndigheten vägrade att lämna ut handlingen på det sätt han önskade, begärde han att, i enlighet med 6 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:4009), få saken formellt prövad. Av Högkvarteret fick han svaret att någon sådan prövning inte var möjlig eller nödvändig, eftersom förbanden inte hade vägrat att lämna ut handlingen/uppgifterna. Eftersom myndigheten inte fattade ett formellt avslagsbeslut i saken, kunde han inte överklaga myndighetens beslut att inte lämna ut handlingarna på det sätt han hade begärt.

Till anmälan fogades viss e-postkorrespondens mellan AA och Försvarmakten.

### Utredning

Anmälan remitterades till Försvarmakten för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten, genom överbefälhavaren general BB, följande (åberopade bilagor har utlämnats här).

#### ANMÄLAN

Försvarmakten har av Riksdagens ombudsmän (JO) anmodats att yttra sig över vad AA anför i en anmälan till JO daterad den 10 augusti 2011. I anmälan som riktar sig mot Försvarmaktens högkvarter, Ledningsregementet, Luftstridsskolan samt Livgardet anför AA att han av de tre berörda förbanden begärt en sammanställning över lönerna för viss personal. Ledningsregementet har enligt anmälan inte handlagt hans begäran inom rimlig tid och Livgardet har begärt att han skulle legitimera sig för att få ut den begärda handlingen. Samtliga förband har dessutom med stöd av Försvarmaktens högkvarter vägrat att översända de begärda handlingarna via e-post vilket AA krävde i sin begäran till förbanden.

Yttrande i ärendet har inhämtats från Ledningsregementet, Luftstridsskolan och Livgardet samt från de handläggare vid Juridiska staben vid Försvarmaktens högkvarter som i ärendet tillfrågats från de berörda förbanden.

#### YTTRANDE

Försvarmaktens handläggning av en framställan om att få ta del av allmänna handlingar, m.m. I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift skall tillhandahållas den som vill ta del av den. Vidare skall enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen en begäran om att få ta del av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte särskilt har föreskrivits att prövningen skall ankomma på en annan myndighet.

I 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) finns regler om vem som inom en myndighet i första hand skall fatta beslut i frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Även i 23 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten finns bestämmelser om handläggningen av frågor som rör utlämnande av allmänna hand-

lingar. Huvudregeln är att prövningen görs inom den organisationsenhet i myndigheten som förvarar den handling som begärs utlämnad. I tveksamma fall, eller om sökanden begär att frågan hänskjuts till myndigheten, skall prövningen göras av chefen för organisationsenheten. Chef för organisationsenhet får dock överlämna frågan om prövning till överbefälhavaren eller till den chef för enhet inom högkvarteret som överbefälhavaren bestämmer.

Detta innebär att varje organisationsenhet i myndigheten normalt har att pröva frågor om att ta del av sådana handlingar som förvaras hos enheten.

## BEDÖMNING

### Handläggningstid vid Ledningsregementet

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som inte omfattas av någon bestämmelse om sekretess på begäran av en sökande lämnas ut genast eller så snart som möjligt. Av 12 kap. 13 § TF [*ska rätteligen stå 2 kap. 13 § TF, JO:s anm.*] framgår att en sökande även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del som får lämnas ut och att en begäran skall behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal tidigare beslut betonat skyndsamhetskravet och angivit att ett beslut om utlämnande normalt bör fattas samma dag som en framställning inkommit till myndigheten men att någon eller några dagars fördröjning kan godtas om fördröjningen är nödvändig för att kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Om en utredning rörande den begärda uppgiften är komplicerad och tidskrävande måste den sökande i stället snarast underrättas om detta förhållande.

Ledningsregementet har i sitt yttrande (bilaga 1) anfört att anledningen till dröjsmålet var att de av AA begärda uppgifterna endast fanns tillgängliga genom Försvarmaktens nya verksamhetsledningssystem PRIO vilket innebar att handläggaren vid förbandet tvingades söka stöd vid förbandet HR-centrum. Försvarmakten kan i likhet med vad som Ledningsregementet anger konstatera att arbetsbelastningen på medarbetarna vid HR-centrum den aktuella tiden var mycket hög men en tidsutdräkt på två månader är inte förenlig med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Mot denna bakgrund borde man från Ledningsregementets sida ha framhållit ärendets karaktär och det skyndsamhetskrav som gällde när man begärde stöd från HR-centrum.

### Krav från Livgardet på legitimation

Livgardet anger i sitt yttrande (bilaga 2) att man krävt att AA legitimerade sig i samband med att han skulle hämta den av honom begärda handlingen vid kasernvakten.

Av 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen framgår att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få del av en allmän handling, får efterforska vem den sökande är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Detta innebär att var och en som begär att få del av en handling hos en myndighet har rätt att ta del av handlingen utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen skall användas till. Det undantag som gäller från denna huvudregel är att en efterforskning av en sökandes identitet får göras om detta behövs för att kunna avgöra om den begärda handlingen kan lämnas ut. En sådan situation kan främst föreligga om den begärda handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter. Om den sökande uppger sin identitet och syftet med sin begäran kan detta visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessen lider men.

Den handling som AA begärde att få ut utgjorde en allmän handling och någon grund i OSL för att belägga handlingen med sekretess förelåg inte. Livgardet hade följaktligen inte rätt att begära att AA skulle legitimeras sig för att få ut handlingen i kasernvakten och Livgardets agerande i denna del strider mot vad som i övrigt gäller inom Försvarmakten. Normalt skall det i vakten eller i dess närhet finnas en lokal

där den enskilde kan ta del av en allmän handling utan att behöva legitimera sig eller uppge skälen för sin begäran att del av handlingen.

Skyldighet att översända handlingen genom e-post

AA har krävt att den av honom begärda handlingen skulle översändas till honom genom e-post. Av Luftstridsskolans yttrande (bilaga 3) samt yttrandet från de handläggare vid högkvarteret som tillfrågats i ärendet (bilaga 4 och 5) framgår att samtliga förband med stöd av högkvarterets juridiska stab beslutat att den av AA begärda handlingen skulle vara tillgänglig för honom vid respektive förband. Luftstridsskolan hade dessutom erbjudit AA att översända handlingen till en alternativ adress eller till en poste restanteadress. Förbandens beslut i denna del är i överensstämmelse med den praxis som gäller inom Försvarsmakten, d.v.s. att begärda handlingar lämnas ut vid förbandet eller per post.

Enligt Försvarsmakten föreligger inte någon ovillkorlig skyldighet för en myndighet att tillhandahålla en begärd allmän handling genom e-post. Av förarbetena till 5 § andra stycket förvaltningslagen (1986:227) (FL) framgår att en myndighet har en otvetydig skyldighet att erbjuda medborgarna möjlighet att komma i kontakt med myndigheten med hjälp av moderna kommunikationsmedel (prop. 2002/03:62 s. 19). Av förarbetena framgår emellertid att det är myndigheten som i det enskilda fallet avgör på vilket sätt ett svar skall lämnas (prop. s. 20). Varken TF eller FL innehåller följaktligen något krav på myndigheten i denna del utan FL anger endast att myndigheten kan utnyttja e-post om myndigheten finner detta lämpligt. De serviceskäl som talade för att AA:s önskemål om att erhålla de begärda handlingarna via e-post skulle bifallas har i detta fall vägts mot de syften som ligger bakom 21 kap. 7 § OSL eftersom uppgifter om lön och lönetillägg för ett stort antal anställda vid de tre förbanden, dvs. uppgifter rörande ca 350 personer bara vid Ledningsregementet, skulle kunna komma att behandlas i strid mot personuppgiftslagen.

Försvarsmakten finner mot denna bakgrund att Ledningsregementet, Luftstridsskolan och Livgardet hade fog för sina beslut att de av AA begärda uppgifterna inte skulle översändas till honom genom e-post.

Överklagan av beslut att handlingen inte skulle översändas med e-post

Enligt Försvarsmaktens mening kan en myndighets beslut om på vilket sätt en begärd handling skall lämnas ut inte överklagas. Inget av de berörda förbanden har vägrat att lämna ut de av AA begärda uppgifterna och av 6 kap. 7 § OSL framgår att en enskild endast får överklaga ett beslut att vägra lämna ut en handling eller att lämna ut en handling med förbehåll. Mot den bakgrunden saknade Ledningsregementet, Luftstridsskolan och Livgardet skäl att enligt 6 kap. 3 § överlämna prövningen av AA begäran till myndigheten särskilt mot bakgrund av att de i ärendet haft samråd med den juridiska staben vid Försvarsmaktens högkvarter.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att det som Ledningsregementet anförde om att de begärda uppgifterna endast fanns tillgängliga genom Försvarsmaktens nya verksamhetsledningssystem PRIO, och att handläggaren vid förbandet därför tvingades söka stöd vid förbandet HR-centrum, inte var korrekt. Han gjorde gällande att lönelistor, motsvarande de han hade begärt, redan vid tiden för hans begäran hade e-postats till ett flertal anställda vid regementet. Dessutom anförde han att, enligt den information han fått via Arméns helpdesk, alla chefer med underställd personal i PRIO har tillgång till rapporter där löner m.m. framgår. Dessa rapporter kan skrivas ut direkt, och behöver således inte beställas.

## Bedömning

### Rättslig reglering m.m.

Försvarsmakten har i stor utsträckning hänvisat till den rättsliga reglering som aktualiserats med anledning av AA:s anmälan till JO. Jag vill för egen del göra följande tillägg till Försvarsmaktens redogörelse.

#### *Formen för utlämnande av allmänna handlingar*

Enligt 2 kap. 13 § första stycket andra meningen TF är en myndighet inte 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 således att det inte finns någon skyldighet för en myndighet att lämna ut en handling i elektronisk form såvida det inte följer av lag (se prop. 2001/02:70 s. 27-34).

När det gäller sättet för utlämnandet av handlingen kan sökanden – om handlingen inte avhämtas i myndighetens lokaler utan ska översändas till sökanden – inte kräva att få den via telefax eller e-post. Det föreskrivs nämligen i 9-10 §§ förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m. att en handling, som en statlig förvaltningsmyndighet eller domstol ska tillhandahålla, bör skickas med post, om inte något annat har begärts, och vidare, att handlingar får sändas med telefax eller elektronisk post, om det är lämpligt. Frågan om lämpligheten av att vid expediering av handlingar använda telefax eller e-post avgörs sålunda av myndigheten, och bedömningen härav synes få göras från fall till fall beroende på därvid föreliggande omständigheter. Som framhållits av JO i ärendet JO 1994/95 s. 63 ska lämplighetsbedömningen göras i varje enskilt fall (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8:e upplagan, år 2010, s.142 ).

Av den e-postkorrespondens som bifogats anmälan framgår att Försvarsmakten i ett e-brev den 27 juni 2011 upplyst AA om E-offentlighetskommitténs slutbetänkande ”Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet” (SOU 2010:4). I betänkandet föreslogs att det i OSL ska införas en bestämmelse som innebär att myndigheter, om sökanden begär det och det inte finns särskilda förbud mot det eller omständigheter som gör att det framstår som olämpligt, ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Den aktuella frågan har emellertid i nuläget inte blivit föremål för lagstiftning.

#### *Talan mot en myndighets beslut i ärenden angående utlämnande av allmänna handlingar*

Grundläggande regler om överklagande av en myndighets beslut i ärenden angående utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. 15 § TF. Enligt den bestämmelsen får i princip varje beslut överklagas, om det innebär att en begäran om att få ta del av en handling avslås. Bestämmelsen kompletteras av bestämmelserna i 6 kap. 3 och 7 §§ OSL, som Försvarsmakten redogjort för i remissvaret.

Frågan om det är möjligt att föra talan mot en myndighets ställningstagande när det gäller *formen* för utlämnande av en handling har prövats av dåvarande Regeringsrätten, se RÅ 2008 not. 72. I det målet hade en person begärt hos kammarrätten att

få ta del av en dom och ett beslut samt att utlämnandet skulle ske elektroniskt alternativt, om detta inte kunde ske, i form av papperskopior. Kammarrätten avslag begäran om att få ut handlingarna i elektronisk form, men förklarade att handlingarna däremot kunde lämnas ut i form av papperskopior eller tillhandahållas i myndighetens lokaler. Sökanden fullföljde sin talan och yrkade att kammarrätten skulle åläggas att via e-post tillhandahålla de begärda dokumenten, i första hand som inskannade PDF-dokument och i andra hand de delar som fanns lagrade i domstolens målhanteringssystem. Regeringsrätten konstaterade att kammarrätten hade medgivit att sökanden fick ta del av handlingarna i den ordning som föreskrivs i TF, och att kammarrättens beslut således inte innebar att sökanden hade betagits sin rätt att enligt TF ta del av allmänna handlingar. Beslutet hade därför inte gått honom emot på ett sätt som medförde att han hade rätt att föra talan mot det i den ordning som anvisades i 15 kap. 7 § sekretesslagen (nämnda bestämmelse motsvaras numera av 6 kap. 7 § OSL). Regeringsrätten avvisade därför överklagandet.

*Sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL och förhållandet till det s.k. frågeförbudet i 2 kap. 14 § TF*

Av 21 kap. 7 § OSL framgår att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Så snart en personuppgift ska lämnas ut från en myndighet, måste det således ske en prövning enligt den nämnda sekretessbestämmelsen. Sekretess kan dock bara komma i fråga när det kan antas att ett utlämnande skulle medföra en olaglig behandling eller, med andra ord, när det kan antas både att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen och att den behandlingen står i strid med den lagen (se Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen, [Zeteo den 2 juli 2012], kommentaren till 21 kap. 7 § OSL).

En i praktiken väsentlig fråga vid tillämpningen av offentlighetsprincipen är när en sekretessbestämmelse medför att en myndighet får efterforska vad den som vill ha en allmän handling ska göra med uppgifterna i den. Enligt det s.k. frågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF får myndigheten nämligen efterforska vem den sökande är och vilket syfte han eller hon har med sin begäran bara i den utsträckning det behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder mot att handlingen lämnas ut, t.ex. i form av sekretess (se a.a.).

Det står klart att myndigheten inte får börja ställa frågor om sökandens tilltänkta användning bara för att en personuppgift begärs utlämnad. Det krävs för det första att det finns någon konkret omständighet som gör att det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen. Sådana omständigheter kan – förutom de upplysningar som sökanden på eget initiativ kan ha lämnat om sin tilltänkta användning av uppgifterna – vara att sökanden begär att få ut uppgifter om väldigt många personer från ett register (ett s.k. massuttag) eller uppgifter om ett urval av personer med vissa karaktäristika, t.ex. inkomst, språktillhörighet, politisk tillhörighet osv. (s.k. selekterade

uppgifter). Först om det på grund av någon konkret omständighet finns skäl att anta att sökanden kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen, t.ex. därför att begäran omfattar uppgifter om många personer, finns det anledning att genom frågor till sökanden försöka ta reda på hur och till vad sökanden ska använda uppgifterna för att kunna bedöma om den tilltänkta behandlingen strider mot personuppgiftslagen. Myndigheten får dock enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF inte ställa mer inträngande eller fler frågor än som behövs för att göra en sekretessbedömning (se a.a.).

## Försvarsmaktens handläggning

### *Ledningsregementet*

Till att börja med kan det konstateras att AA den 29 maj 2011, då det hade förflutit nästan en månad utan att han hade fått någon respons från Ledningsregementet, påminde om sin begäran. Detta framgår av den e-postkorrespondens som bifogats anmälan. Av densamma framgår att det därefter dröjde till den 7 juli 2011 innan regementet upplyste honom om att hans begäran var under handläggning. Dagen därpå fick AA beskedet att den begärda handlingen fanns att uthämta vid regementet. Mot denna bakgrund är det svårt att frigöra sig från intrycket att den faktiska handläggningen påbörjades först då AA påminde om sin begäran. Jag har inte funnit anledning att utreda den saken närmare eftersom regementet, alldeles oavsett vilka skälen än må ha varit, förtjänar kritik för att inte ha handlagt AA:s begäran med den skyndsamhet som följer av tryckfrihetsförordningen.

### *Livgardet*

Av utredningen framgår att AA:s begäran gavs in till Livgardet den 3 maj 2011. Den 10 maj 2011, dvs. en vecka senare, översände regementet per e-post en lista som inte innehöll några uppgifter om namn. Den handläggningstid som redan då hade förflutit är helt klart på gränsen till vad som kan godtas. Den 11 maj 2011 återkom AA i ärendet och påtalade att den översända listan inte innehöll några namn, vilket tydligt hade framgått av hans begäran att han önskade få del av. Såvitt framkommit fick han sedan inte någon respons från regementet förrän den 23 maj 2011, då regementet lämnade beskedet att ärendet var under handläggning. Därefter dröjde det till den 1 juni 2011 innan regementet beslutade att lämna ut sammanställningen genom att låta AA hämta den i vakten på regementet. Det hade vid den tidpunkten tagit regementet nästan en månad att handlägga AA:s begäran. Försvarsmakten, Livgardet, förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Enligt Försvarsmaktens yttrande förelåg det enligt Livgardets bedömning inte sekretess för uppgifterna i sammanställningen. Av utredningen framgår att Livgardet trots detta krävde att AA skulle uppvisa legitimation för att få hämta ut den aktuella handlingen i vakten på regementet.

Som ett led i bedömningen av om det fanns något hinder, t.ex. i form av sekretess, mot att uppgifterna lämnades ut hade Livgardet kunnat ha anledning att efterfråga vem AA var och vad han hade för syfte han hade med sin begäran (jfr 2 kap. 14 § TF och 21 kap. 7 § OSL). Vid den tidpunkt då den begärda sammanställningen

fanns att avhämta i vakten hade regementet dock uppenbarligen redan gjort bedömningen att det inte fanns något hinder mot att lämna ut den aktuella handlingen. Mot den bakgrunden fanns det således i det skedet inte grund för att kräva att AA skulle identifiera sig för att få hämta ut densamma. Livgardet förtjänar kritik för det inträffade.

#### *Övrigt*

AA har klagat på att Försvarsmakten inte har lämnat ut de aktuella handlingarna på det sätt han har begärt, dvs. via e-post. Han har också klagat på att myndigheten inte har meddelat ett formellt avslagsbeslut i den saken och att han därmed betagits möjligheten att överklaga myndighetens ställningstagande. Mot bakgrund av den rättsliga reglering m.m. som framgår av såväl Försvarsmaktens som min redogörelse har det i dessa delar inte framkommit något som ger mig anledning att kritisera Försvarsmakten eller att göra något uttalande.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande.

Ärendet avslutas.