



Kritik mot Swedavia AB för brister i handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar

Beslutsdatum 2011-08-05

Diarienummer 2135-11-21

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern riktar kritik mot Swedavia AB för brister i handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar. Justitiekanslern vidtar i övrigt inte någon åtgärd i ärendet.

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till Justitiekanslern den 21 mars 2011 framförde Hjälmco Oil AB (Hjälmco), genom bolagets VD LH, klagomål mot Luftfartsverket och Swedavia AB (Swedavia) avseende hanteringen av en begäran från bolaget om utfående av allmänna handlingar.

Hjälmco har i huvudsak anfört följande. Hjälmco har under en längre tid förgäves försökt få tillgång till vissa allmänna handlingar genom såväl Luftfartsverket som Swedavia. Hjälmco ifrågasätter på vilken rättslig grund de aktuella handlingarna förvaras hos Swedavia. Vidare ifrågasätter Hjälmco ett påstående från Swedavia att Swedavia inte skulle ha att tillämpa offentlighetsprincipen.

Utredningen

Justitiekanslern har i ärendet inhämtat yttranden från Luftfartsverket och Swedavia.

Luftfartsverket har i sitt yttrande anfört följande.

[...]

LFV delades den 1 april 2010 på så sätt att LFVs tidigare bedrivna förvaltning av statens flygplatser överlämnades till det nybildade statliga Swedavia AB (Swedavia). Därvid överlämnades LFVs arkiv såvitt avser flygplatsrelaterade handlingar till Swedavia AB.

Regelverket

Av 2 kap 17 § tryckfrihetsförordningen framgår bl.a. att det i lag får beslutas att regeringen får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet vilken skall övertas av enskilt organ (Swedavia) får

överlämnas till organet för förvaring om detta behöver handlingarna i verksamheten. Organet skall i fråga om överlämnade handlingar jämföras med myndighet vid tillämpningen av TF 2 kap. 12-16 §§ (utlämnandeprövningen).

Av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring framgår bl.a. att:

Regeringen får föreskriva att allmänna handlingar som kommit intill eller upprättats hos en statlig myndighet får överlämnas till ett enskilt organ och förvaras där under viss tid utan att handlingarna upphör att vara allmänna om

1. myndigheten skall läggas ned eller upphöra med en viss verksamhet,
2. den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen skall bedrivas av det enskilda organet och
3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten.

Av bilagan till förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring framgår att allmänna handlingar får överlämnas från LFV till Swedavia.

LFV och Swedavia har därför i samband med delningen och efter samråd med Riksarkivet avtalat att LFVs arkiv avseende flygplatsverksamheten skulle överlämnas till Swedavia, allt i enlighet med ovan nämnda bestämmelser. Swedavia har också i avtalet åtagit sig att hantera handlingarna i enlighet med offentlighetsprincipen och enligt Riksarkivets anvisningar.

LFV konstaterar således att det ankommer på Swedavia att pröva frågor om utlämnande av de allmänna handlingar som förvaras där.

Utlämnandet

LH har hos Swedavia (enligt egen utsaga vid flera tillfällen) begärt att få ta del av en dispositionsplan (fastställd år 2004) för Stockholm Bromma Airport samt handlingar från ett styrelsemöte vid Swedavia AB.

LH har även, inledningsvis per telefon den 10 mars 2011, kontaktat LFV:s registrator för att få ta del av ovan nämnda utvecklingsplan. LFV:s registrator hänvisade honom i ett e-postmeddelande samma dag till Swedavia AB. Efter ytterligare kontakter med LFV blev LH i ett e-postmeddelande av den 22 mars 2011 åter upplyst om att utvecklingsplanen pga. LFV:s delning fanns arkiverad hos Swedavia. Swedavia har därefter lämnat ut den begärda dispositionsplanen men inte handlingarna från styrelsemötet med motiveringen att bolagshandlingar inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Yttrande

LFV kan förstå Hjelmbergs besvär men LFV har utan dröjsmål lämnat korrekta besked om var han kunde ta del av den arkiverade dispositionsplanen.

[...]

Swedavia har i sitt yttrande anfört följande.

[...]

Intern information om utlämnande av allmänna handlingar

I information på Swedavias intranät framgår att det i första hand är den registrerade handläggaren för en handling som ska bedöma och fatta beslut om handlingen ska lämnas ut. Vid osäkerhet skall närmaste chef eller jurist konsulteras. I de fall Swedavia, efter sekretessprövning, fattar beslut att inte lämna ut handlingen görs detta av chefsjuristen med fullföljdshänvisning.

Utlämnande av begärda handlingar förvarade hos Swedavia AB

LH har den 3 februari 2011 (härefter samtliga datum under 2011) ställt ett mejl till flygplatsdirektören för Stockholm Bromma flygplats, bilaga 2 [här utelämnad; Justitiekanslerns anmärkning]. I textfältet i mejlet återfinns endast LH:s mejlsignatur. I e-mejllets ämnesrad anges vidare "Dispositionsplan Bromma flygplats begäran.pdf" och inget ytterligare. Ingenstans i mejltexten framgår att det rör en begäran om utlämnande av allmän handling. En förutsättning för att kunna hantera frågan som en begäran om utlämnande av allmän handling är att mottagaren aktivt öppnat den bifogade PDF-filen. LH har därefter den 17 mars telefonledes kontaktat Swedavia registratur och fått beskedet att handlingen kommer att genomgå sedvanlig sekretessprövning och att han därefter snarast kommer att erhålla besked. Därefter tas dispositionsplanen fram från Bromma varvid det kan konstateras att denna inte behöver sekretessbeläggas varken i sin helhet eller i någon del och därefter ges besked den 22 mars att handlingen kan lämnas ut till LH, bilaga 3 [här utelämnad; Justitiekanslerns anmärkning].

LH har samtidigt den 3 februari i annat brev ställt till mig som VD för Swedavia framställt begäran som är definierad som att LH önskar få "tillgång till komplett underlag till styrelsen inför detta möte [dec 2010], protokoll från styrelsemötet samt föreliggande beredningsmaterial", bilaga 4 [här utelämnad; Justitiekanslerns anmärkning]. LH har samma dag kl 18:53 på kvällen genom e-mail erhållit besked att Swedavia uppfattar hans begäran som en begäran om att få ut allmän handling och att handlingar upprättade i Swedavia inte är att betrakta som sådana allmänna handlingar och att Swedavia därför inte kommer att lämna ut det begärda materialet. LH fortsätter korrespondensen följande dag kl 9:06 på förmiddagen och erhåller därefter svar 36 minuter senare, bilaga 4 [här utelämnad; Justitiekanslerns anmärkning].

Sammanfattning

Swedavia har ovan redogjort för den normalt skyndsamma hanteringen i Swedavias verksamhet vid begäran om utlämnande av allmän handling. Swedavia är väl införstått med det regelverk som reglerar Swedavias åtagande att, efter sedvanlig sekretessprövning, lämna ut sådana handlingar som är att definiera som allmänna handlingar. I samband med bolagiseringen av flygplatsverksamheten beslutades att Swedavia fortsättningsvis skulle följa samma rutiner som LFV för utlämnande av allmän handling. I åtagandet att följa samma rutiner som i LFV är inbegripet att en begäran om utlämnande av allmänhandling ska hanteras skyndsamt.

Det nu aktuella mejlet till flygplatsdirektören på Bromma av den 3 februari har dock varit dock så otydligt formulerat att det vid en genomgång av mottagarens Inkorg inte rimligen kunde uppfattas som en begäran om utlämnande av allmän handling. Det finns krav på att en begäran om utlämnande av allmän handling skall vara så precist formulerad att det faktiskt finns möjlighet för myndigheten att lämna ut det som efterfrågas. Innan myndigheten/organet får en möjlighet att pröva om handlingen skall lämnas ut bör det kunna ställas krav på att begäran skall vara så tydlig att mottagaren förstår att det rör sig om en begäran om utlämnande av allmän handling.

Sammanfattningsvis har Swedavia vid de framställningar som gjorts av LH varit mycket tillmötesgående och hanterat ärendena med största skyndsamhet, allt i enlighet med Swedavias rutiner för utlämnande av allmän handling. I det aktuella fallet kan det bara konstateras att LH:s mejl av den 3 februari inte uppfattats som en begäran om utlämnande av allmän handling och därför heller inte behandlats som en sådan. Så snart förfrågan tydliggjordes genom LH:s telefonkontakt med Swedavia den 17 mars hanterades förfrågan enligt rutinerna och utlämnande skedde den 23 mars.

[...]

Hjelmco har kommenterat Luftfartsverkets och Swedavias yttranden och har därvid anfört i huvudsak följande.

Den 2 februari 2011, dvs. dagen innan det aktuella e-postmeddelandet med Hjelmcos begäran sändes till flygplatsdirektören på Bromma flygplats, hölls ett möte mellan Swedavia och arrendatorerna på flygplatsen med anledning av att 35 arrendatorer – däribland Hjelmco – hade blivit uppsagda. Flygplatsdirektören var närvarande vid

detta möte. Hjelmcos e-postmeddelande den 3 februari 2011 till flygplatsdirektören innehöll komplett kontaktinformation. Eventuell oklarhet om vad ärendet avsåg kunde enkelt ha avhjälpats genom ett telefonsamtal eller ett e-postmeddelande.

En likartad händelse utspelade sig senare under år 2011. Hjelmcos försök att då ta del av en annan handling misslyckades eftersom handlingen enligt Swedavia inte existerade. Först när den erhöles från annan källa erkändes att handlingen existerade.

Det föreligger en tvist mellan arrendatorerna och Swedavia. Hjelmco hemställer att Justitiekanslern i särskild ordning informerar regeringen om det olustiga och omoraliska i att en part i tvist med en annan part (Hjelmco mot Swedavia) som samtidigt är myndighet när det gäller arkivering av offentliga handlingar till denna part måste offentliggöra sina frågor och blotta sitt informationsbehov. Juridisk handläggare inom Swedavia gentemot part i tvist kan således vara samma handläggare som är myndighet mot samma part när det gäller tillgång till offentliga handlingar.

Justitiekanslerns bedömning

Justitiekanslerns tillsyn

Justitiekanslerns tillsynsuppgifter regleras i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Justitiekanslern har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet, i nu aktuellt ärende Luftfartsverket, följer lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina uppgifter. Tillsynen över den offentliga verksamheten är inriktad främst på att olika frågor handläggs på ett formellt riktigt sätt utifrån de krav författningsregleringen ställer upp.

Justitiekanslern har generellt sett inte tillsyn över enskilda organ. Justitiekanslern har emellertid tillsyn över den som innehar en tjänst eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning, såvitt avser denna verksamhet (se 3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn). Prövning av frågor som rör utlämnande av allmänna handlingar är att anse som myndighetsutövning. Justitiekanslern har således tillsyn över Swedavias verksamhet i denna del.

Bestämmelser i tryckfrihetsförordningen m.m.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska 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 och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF följer att den som önskar ta del av handlingen även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga 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 är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Det är naturligtvis av fundamental betydelse att myndigheter och andra organ som har att tillämpa reglerna om utlämnande av allmänna handlingar i TF handlägger dylika ärenden på ett korrekt sätt. En allmän handling ska alltså lämnas ut genast eller så snart det kan ske och en kopia av en allmän handling ska tillhandahållas skyndsamt. Det torde i regel kunna bli fråga om högst någon eller några dagars väntan.

Handläggningen hos Luftfartsverket

Av utredningen framgår att Luftfartsverkets handläggning av Hjelmcos begäran har skett i enlighet med gällande författningsregler om utlämnande av allmänna handlingar. Det saknas således skäl att vidta någon ytterligare

åtgärd här med anledning av Luftfartsverkets hantering av bolagets begäran.

Handläggningen hos Swedavia

Av utredningen framgår, såvitt nu är av intresse, att Hjelmco i ett e-brev den 3 februari 2011 vände sig till flygplatsdirektören för Bromma flygplats med en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Det ankom då på flygplatsdirektören att skyndsamt behandla bolagets begäran.

Justitiekanslern, som har tagit del av Hjelmcos e-brev och därtill fogad PDF-fil, konstaterar att det redan av texten i e-brevets ämnesrad, "Dispositionsplan Bromma flygplats begäran.pdf", framgår att e-brevet innehåller en begäran av något slag. Den till meddelandet fogade PDF-filen, som är ett vedertaget filformat, kan inte uppfattas på något annat sätt än en begäran från bolaget att få ta del av vissa handlingar.

Swedavias yttrande hit ger vid handen att Swedavia, i vart fall fram till dess att Hjelmco den 17 mars 2011 åter tog kontakt med Swedavia i ärendet, underlät att öppna bilagan till e-postmeddelandet.

Swedavias skyldigheter enligt TF:s föreskrifter om handlingsoffentlighet innefattar att Swedavia aktivt och skyndsamt tar del av samtliga dit inkomna handlingar, även i de fall dessa ges in i form av bilagor till e-postmeddelanden. Även om det av texten i e-brevets ämnesrad inte kunde direkt utläsas att begäran avsåg att få ta del av allmänna handlingar har det ålegat Swedavia att ta del av bilagan. Justitiekanslern, som saknar närmare kännedom om Swedavias riktlinjer för e-posthantering, konstaterar att bolaget – mot bakgrund av vad som har framkommit i nu aktuellt ärende – synes ha bristfälliga rutiner för hantering av inkomna e-postmeddelanden och utlämnande av allmänna handlingar.

Swedavias handläggning har inte varit förenlig med bestämmelserna i TF och förtjänar kritik. Jag förutsätter att Swedavia ser över sina rutiner för e-posthantering i syfte att tillse att TF:s föreskrifter om handlingsoffentlighet i fortsättningen kan uppfyllas.

Vad Hjelmco i övrigt har anfört föranleder inte något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.