



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Peter Sjögren

Den förvaltningsrättsliga utmaningen: Rättshaveristen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: VT2019

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Problemområde	5
1.2	Syfte	6
1.3	Frågeställning	6
1.4	Avgränsning	6
1.5	Rättshaverist och människor med rättshaveristiska tendenser	7
1.6	Förvaltningsprinciper	8
1.6.1	Servicskyldighet	9
1.6.2	Offentlighetsprincipen	10
1.6.3	Likhetsprincipen	11
1.7	Metod	11
1.8	Material	12
1.9	Examensarbetets bidrag till forskningen	12
2	Situation 1	14
2.1	Problem som kan uppstå av situationen	14
2.2	Rättsgrund	14
2.3	Ta del av handling på myndigheten	15
2.3.1	Allmänt	15
2.3.2	Tidsfrist	15
2.3.3	Undantag	16
2.3.4	Sekretess	16
2.3.5	Avgifter	17
2.4	Ta del av handling genom avskrift eller kopia	18
2.4.1	Allmänt	18
2.4.2	Tidsfrist	18
2.4.3	Undantag	19
2.4.4	Sekretess	19
2.4.5	Avgifter	19
2.5	Ta del av handling genom elektronisk kopia	21
2.5.1	Allmänt	21
2.5.2	Elektroniskt utlämnande är ofta möjligt	21
2.5.3	Avgifter	22
2.6	Analys av situation 1	23
3	Situation 2	28
3.1.1	Problem som kan uppstå av situationen	28
3.1.2	Rättskällor	28

3.1.3	Serviceskyldighet	30
3.1.4	Undantag	33
3.2	Analys av situation 2	33
4	Situation 3	36
4.1	Situationen	36
4.1.1	Problem som kan uppstå av situationen	36
4.1.2	Handling	36
4.1.3	Allmän handling	37
4.1.4	Inkomna handlingar	38
4.1.5	Registrering (diarieföring)	38
4.1.6	Sekretess	39
4.1.7	Utlämnande av allmänna handlingen	43
4.1.8	Undantag	44
4.1.9	Personuppgifter	44
4.2	Analys av situation 3	46
5	Slutdiskussion	50
6	Käll- och litteraturförteckning	52
6.1	Litteratur	52
6.2	Källor	54
	Rättsfallsförteckning	55

Summary

The starting point for this thesis is the issue of querulants and the issues they do cause institutions. The thesis contains a definition of what a querulant is. To complete this thesis out of a juridical perspective I have selected from three different situations where a querulant can cause problems for various institutions. The thesis will also provide guidance for various officials in how to act in these situations within the confines of the law. In order to facilitate this, I have used a rights dogmatic approach. I have search for judicial presidents that would be applicable for the situations presented in this thesis so that I could create a judicial guidance for the officials and how to properly handle these sorts of issues. The thesis found that there are ways to handle situations by applying the correct actions. There are situations where it is harder to influence out of a judicial perspective, however it is important to interact with the person in a correct manor.

Sammanfattning

Utgångspunkten för examensarbetet är situationer i kommunal myndighet där personer som skulle kunna kvalificeras som rättshaverister skapar utmaningar för kommunala myndigheter. Examensarbetet innehåller en beskrivning av vad innebörden av begreppet rättshaverist. För att kunna göra examensarbetet med ett juridiskt perspektiv har jag utgått ifrån tre situationer när en rättshaverist kan skapa utmaningar för kommunala myndigheter. Examensarbete ger också ett underlag för att vägleda tjänstemännen om hur de ska agera i situationerna inom rättsramarna. För att göra detta har jag använt mig av en rättsdogmatisk metod. Jag har letat efter de rättskällor som är tillämpliga på situationerna. Det för att senare kunna göra egna rättsregler för att vägleda tjänstemännen i hur de ska agera och hantera situationerna. Examensarbetet kom fram till att det finns sätt att hantera situationerna genom ett korrekt bemötande. Det finns situationer där det är svårare att påverka ur ett juridiskt perspektiv det är dock viktigt att ge ett korrekt bemötande av personen.

Förord

Examensarbetet är inspirerat av händelser som jag har observerat under mitt politiska engagemang. Händelser där personer har varit mycket krävande för en kommunal myndighet både gällande resurser, tid och negativa känslor bland tjänstemännen. Händelserna har startat tankegångar hos mig vilka rättskällor gäller vid dessa händelser och vilket är det bästa sättet att kunna hantera dem när man vet rättsramarna.

Förkortningar

Ds	Departementsserien
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
GDPR	The General Data Protection Regulation
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallag (2017:725)
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
PUL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)

1 Inledning

Examensarbetet handlar om rättshaverister och utgår från tre situationer där en rättshaverist skapar utmaningar för kommunala myndigheter. Ur situationerna kommer uppsatsen att undersöka vilka rättskällor som är tillämpliga för att senare göra regler för att kunna hantera situationerna på bästa sätt. Samma regler ska också tillämpas på andra personer som upplevs besvärliga för tjänstemännen.

1.1 Problemområde

”Rättshaveristerna finns där hela tiden, mitt i rättsväsendet, alldeles framför oss. De påverkar vår vardag, vår möjlighet att arbeta effektivt. Och de väcker en massa frågor, inte minst processrättsliga och förvaltningsrättsliga sådana¹.”

Rättshaverister har funnits sedan antakens dagar² och har varit ett samtalsämne bland jurister. Rättshaverister har ställt tjänstemännen inför olika utmaningar³.

Vid ett tillfälle skickade en person ungefär 600 e-mails till Kalmar Kommun och begärde ut allmänna handlingar. Till slut vägrade Kalmar Kommun att distribuera handlingar till personen. Personen överklagade beslutet till JO. JO gav personen rätt att begära allmänna offentliga handlingar i den omfattningen. Kalmar Kommun kommenterade detta genom att hävda att den var tvungen att anställa en extra tjänsteman på heltid för att enbart arbeta med uppgifter som personen hade efterfrågat⁴.

Vid andra tillfällen har personer skickat sekretessbelagt material, anklagelser om brottsligt beteende och personnummer till tjänstemän på myndigheter.

Vid andra tillfällen har rättshaverister ringt till myndigheter och domstolar och begärt att personen i andra ändan av telefonlinjen ska lyssna på hen i flera timmar⁵. Det har funnits tillfällen då personer har ringt in flera gånger per dag och begärt att tjänstemannen ska lyssna på hen⁶.

En australiensk studie visade att 1% procent av de som hade kontakt med kommunal myndighet visade ett rättshaveristiskt beteende eller hade

¹ Lambertz, G, Rättshaverister – problem eller utmaning?, 2005

² Carlander & Wedeen, Rättshaveristiskt beteende s 36

³ A a s 5

⁴ Ledare, Öppenheten får inte missbrukas, Expressen, 01/09 2014

⁵ Schultz, 69 tecken på att du är en rättshaverist. s 74

⁶ Sigala, C, Man hotade kvinnor på telefon – flera hundra gånger, Kristianstadsbladet 21/11 2017

rättshaveristiska tendenser. Dessa människor upptog 30% av arbetets resurser⁷.

Det finns bristfällig dokumentation om rättshaverister och ändå är företeelsen något som påverkar offentligheten och rättssamhället i en betydande omfattning⁸.

1.2 Syfte

Syftet med examensarbetet är att ur ett juridiskt perspektiv belysa situationer som en person med rättshaveristiskt beteende kan skapa och vilken utmaning situationen utgör för en offentlig myndighet. Det är relevant att analysera situationer som skapas av rättshaverister p.g.a. de utmaningar som tjänstemännen på myndigheterna måste förhålla sig till rättsreglerna samtidigt som de måste hantera rättshaveristen. Det är viktigt att tjänstemännen får reda på rättsramarna inom de olika situationerna för att kunna ge rättshaveristen ett rättssäkert och korrekt bemötande vid sin tjänsteutövning.

Genom att identifiera de rättsregler som gäller för varje situation ges en inblick i hur rättsreglerna ska tillämpas och hur rättshaverister kan bemötas i de olika situationerna.

1.3 Frågeställning

Den fråga jag ställer är:

Vilka är de rättsliga ramarna i situationer när en person med rättshaveristiskt beteende skapar förvaltningsrättsliga utmaningar för en myndighet?

1.4 Avgränsning

För att kunna analysera rättshaverister ur ett juridiskt perspektiv kan det göras genom olika situationer som en rättshaverist kan skapa, det menar Göran Lambertz i hans artikel *Rättshaverister – problem eller utmaning?* som presenteras senare. Examensarbetet kommer därför att avgränsas genom att utgå ifrån tre olika situationer där en rättshaverist skapar förvaltningsrättsliga utmaningar för en offentlig myndighet. Jag kommer senare att presentera de olika situationerna och vilka utmaningar som de kan skapa för en myndighet.

Examensarbetet avgränsas genom att enbart handla om fall på kommunalnivå. Anledningen till detta är att det ofta förekommer rättshaverister i kommunala miljöer som t.ex. skolan, äldreomsorg, LSS,

⁷ Möta människor med rättshaveristiskt beteende - LSSGuiden.se s 7

⁸ A a s. 5

socialtjänst och andra kommunala myndigheter som t.ex. byggingsektionen⁹.

Examensarbetet har ett tjänstemanperspektiv p.g.a. att de situationer som senare kommer att presenteras påverkar framförallt tjänstemännen på kommunala myndigheterna.

1.5 Rättshaverist och människor med rättshaveristiska tendenser

Huvudaktörerna i mitt examensarbete är rättshaverister och människor med rättshaveristiska tendenser. Mest påverkade av rättshaverister på myndigheterna är tjänstemännen.

Svenska Akademiens ordlista definierar rättshaveristen som *en person som påstridigt hävdar sin rätt*.

För att kunna avgöra vilken person som är en rättshaverist eller om det är en person som försöker få sin rätt i en fråga mot en myndighet måste gränserna för vad som är ett rättshaveristiskt beteende och vad som inte ett rättshaveristiskt beteende beskrivas.

En person med rättshaveristiska beteenden kan beskrivas genom olika grader av rättshaveristiskt beteende från: minimal, mild, måttligt och svår. Det som utvärderas vid graden av rättshaveristiskt beteende är styrkan och intensiviteten av det rättshaveristiska beteendet¹⁰.

Tre olika beteenden kan urskiljas, rättshaveristiskt beteende, personer med rättshaveristiska tendenser och personer som reagerar mot något som inte fungerar inom en myndighet.

Rättshaveristen är en person vars tid till oproportionell stor del upptas av kampen mot myndigheter och vederbörande försummar sitt övriga liv. Kampen har en tendens att sprida sig över till andra delar av rättshaveristens liv. Samhällsfunktioner som oftast inte har med kampen att göra involveras då rättshaveristen oftast får avslag på sina överklaganden och invändningar. Det kan göra att rättshaveristen bildar sig en uppfattning om att myndigheter och tjänstemän är i maskopi med varandra och emot personen. Dessa människor lever i en paradox då de känner sig kränkta och felbehandlade av samhällets olika myndigheter och institutioner men för att få upprättelse måste de vända sig till myndigheterna och institutionerna för att försöka få upprättelse¹¹. Det som skiljer en vanlig person och en rättshaverist är beteendet, proportionerna, verklighetsuppfattningen, mentaliseringen och

⁹ Carlander & Wedeen, Rättshaveristiskt beteende s 14

¹⁰ A a s 26-7

¹¹ A a s 27

förmågan att vara flexibel för att hitta goda lösningar i samarbete med myndigheterna¹².

Det finns tillfällen då människor som normalt är välfungerande och inte konfliktdrivna kan få rättshaveristiska tendenser. Exempel på tillfällen då en persons beteende kan ändras så att personen får rättshaveristiska tendenser är under ett trauma, ovisshet, under konflikter eller hög annan stress. Andra faktorer som påverkar är miljön och relationer som personen har. Exempel på det är när personen får uppbackning för sitt beteende av t.ex. sociala medier genom att partiskt beskriva sitt fall för andra¹³.

Orätt kan hända vanliga människor som inte är rättshaverister eller har rättshaveristiska tendenser. Bara för att en person försöker få upprättelse mot en orätt betyder det inte att personen är en rättshaverist eller har rättshaveristiska tendenser¹⁴.

Rättshaverist är någon som kämpar mot något som den personen anser är en orättvisa eller något som är fel i samhället. Vad är det då som skiljer en rättshaverist och en visseblåsare? Båda kämpar mot någon sorts orättvisa i samhället. Det som skiljer är personernas bakomliggande motiv, mål och den känslomässiga investeringen personen lägger ner i sin kamp. En visseblåsares motiv är att motverka ett system som personen anser är skadligt för andra människor och är inte ute efter personlig vinning med sitt handlande. Rättshaveristen agerar när det är något personligt som har hänt mot rättshaveristen och sekundärt för att hjälpa andra människor. Det är inte ovanligt att en rättshaverist vill ha kompensation eller ett erkännande från sin omgivning för sin kamp. Visseblåsaren kamp går ut på att ändra världen för att den personen anser att något måste ändras, medan rättshaveristens kamp går ut på att tillfredsställa något för egen del¹⁵.

I mitt examensarbete benämner jag olika personer som rättshaverister. Det betyder inte att de är rättshaverister utan kan också vara människor med rättshaveristiska tendenser.

1.6 Förvaltningsprinciper

De förvaltningsprinciper jag anser är aktuella i mitt examensarbete är serviceskyldigheten, offentlighetsprincipen och likhetsprincipen. Serviceskyldigheten eftersom det är tjänstemännen som har serviceskyldighet gentemot rättshaveristen. Offentlighetsprincipen används i examensarbetet eftersom en av situationerna handlar om utlämnande av allmänna handlingar. Likhetsprincipen nämns eftersom tjänstemännen ska ge en tjänst och ge ett gott bemötande till personen som efterfrågar tjänsten.

¹² A a s 28

¹³ A a s 27-8

¹⁴ A a s 28

¹⁵ A a s 29

1.6.1 Servicskyldighet

Myndighetens tjänstemäns attityder mot den enskilde och mot varandra regleras i 6-8 §§ FL. I 9 § regleras hur ett ärende ska handläggas.

6 § beskriver hur tjänstemännen på myndigheterna ska agera och hur deras attityder ska vara emot enskilda, massmedia och gentemot varandra. Enligt 6 § ska tjänstemännen på myndigheter lämna upplysning, vägledning, råd eller annan hjälp till den person som har frågor rörande myndighetens verksamhet. Det kan finnas tillfällen då tjänstemännen inte kan hjälpa till med dessa frågor p.g.a. t.ex. sekretess¹⁶.

Det finns begränsningar i serviceskyldigheten som tjänstemännen har i myndigheterna. Tjänstemännen ska hjälpa till i den utsträckning som är lämpligt beroende på frågans storlek, den enskildes behov av att få hjälp och myndighetens verksamhet. Det innebär att det till stor del är upp till tjänstemännens bedömning om de ska hjälpa till och hur mycket de ska hjälpa¹⁷.

En myndighet ska enligt 7 § vara tillgänglig för kontakter med enskilda och den ska informera om hur sådana kontakter kan tas. Det framgår inte av lagtexten hur kontakten med enskilda ska utformas. Den måste utformas så att myndigheten kan uppfylla sitt offentlighetsprincipkrav¹⁸.

Tjänstemännen ska samverka mellan olika myndigheter. Tjänstemännen ska hjälpa varandra inom myndighetens verksamhet enligt 8 §¹⁹.

9 § handlar om hur tjänstemännen ska handlägga ett ärende där någon är en enskild part. Varje enskilt ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Tjänstemännen ska också beakta möjligheten att inhämta upplysningar och yttranden från andra tjänstemän på andra myndigheter vid behov²⁰.

Tjänstemännen ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och försöka underlätta för den enskilde som tjänstemannen ger service till, enligt 11 § språklagen (2009:600). Handläggning av ett ärende ska vanligtvis göras skriftligt men kan göras helt eller delvis muntligt, om det inte är olämpligt²¹.

¹⁶ Strömberg, & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 90

¹⁷ A st

¹⁸ A a s 91

¹⁹ Strömberg, & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 91; Essen, Arbetet i offentlig förvaltning s 67

²⁰ A st

²¹ Strömberg, & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 91

1.6.2 Offentlighetsprincipen

Ett av det viktigaste verktyget för medborgarna att granska den offentliga verksamheten är offentlighetsprincipen. Genom tillgång till information om tillståndet i en kommun ges ett skydd för att myndigheterna inte överskrider sina befogenheter och ett medel för medborgarna att granska kommunens förhållanden för att kunna avgöra om förhållandet är i behov av reformer eller inte²². Tillfällen då informationen inte är offentlig är när det allmänna eller den enskildes intressen väger tyngre²³.

Den del av offentlighetsprincipen som kanske har störst betydelse och har fasta regleringar är handlingsoffentligheten. Reglerna om handlingsoffentligheten finns i 2 kap. TF. Regeln ger personer rätt att ta del av information som benämns ”allmänna handlingar”²⁴.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det tar hänsyn till preciserade skyddsintressen i 2:2 TF och de begränsningar som finns i OSL.

Handlingsoffentligheten berör både handlingar som har upprättats på myndigheten och handlingar som har inkommit till myndigheten²⁵.

Den avgörande förutsättningen för att en person ska kunna ta del av handlingen är att den är en ”allmän handling”. Skulle handlingen sakna denna egenskapen är inte tjänstemannen skyldig att tillhandahålla den allmänna handlingen till personen som efterfrågar den. Allmänna handlingar kan tillhandahållas på det ställe som den allmänna handlingen finns på eller i en avgiftsbelagd avskrift eller en kopia av allmänna handlingen, enligt 2:15-16 TF. För att tjänstemännen ska kunna lämna ut en allmän handling gäller också att handlingen är ”offentlig”, vilket betyder att den allmänna handlingen inte är sekretessbelagd²⁶.

En handling ska ses allmän enligt 2:4 TF om den förvaras hos en myndighet och om den är inkommen enligt 2:9 eller upprättade vid en myndighet, enligt 2:10²⁷.

Myndigheter har skyldighet att registrera inkomna och upprättade handlingar, enligt 5:1 OSL, det gäller alla slags olika allmänna handlingar. I 5:2 OSL framgår fyra olika punkter som beskriver vilka uppgifter ett register ska innehålla. Den första punkten är att det ska stå datum, den andra punkten är diarienummer, den tredje punkten är uppgifter om mottagaren eller om avsändaren och den fjärde punkten är en kort information om vad

²² Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna s 205; Rothstein, Politik som organisation s 163

²³ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 15; Bengtsson, Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst s 118-119

²⁴ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 17; Bengtsson, Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst s 119

²⁵ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 18

²⁶ A a s 21

²⁷ A a s 23

handlingen handlar om. Det kan finnas tillfällen då punkterna tre eller fyra kan hemlighållas av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse²⁸.

1.6.3 Likhetsprincipen

Likhetsprincipen betyder att myndigheter ska beakta ”allas likhet inför lagen”. Principen sammanfaller delvis med objektivitetsprincipen som innebär att myndigheter inte får vägledas av andra intressen än de som tjänstemännen ska tillgodose. Det är viktigt under tjänstemännens myndighetsutövning att beakta saklighet och opartiskhet vid deras tjänsteutövning²⁹.

Det kan finnas situationer vid myndigheternas tjänsteutövning då det är fri prövningsrätt. De olika alternativen behöver inte bryta emot myndigheternas opartiskhet eller saklighet dock är det viktigt att de är konsekventa i sina beslut vid myndighetsutövningen. Det kan finnas tillfällen då de behöver finslipa sin praxis³⁰.

Det som är viktigt att nämna vid likhetsprincipen är likställighetsprincipen som finns i 2:3 KL, där paragrafen anger att kommuner ska behandla sina kommunmedlemmar lika, om det inte finns speciella skäl för något annat.

”Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.”

1.7 Metod

Den metod jag använder i uppsatsen är en rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatisk metod har syftet att rekonstruera en rättsregel eller en lösning av ett rättsligt problem genom att applicera regeln på rättsproblemet³¹.

Viktigt när rättsdogmatisk metod används för att lösa ett rättsproblem är de rättskällor som används. De rättskällor som är generellt accepterade är lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och rättsdogmatiskt orienterad litteratur. Vid användande av rättsdogmatisk metod analyseras de olika rättskällorna på ett sådan sätt att deras innehåll speglar gällande rätt inom ett specifikt rättsproblem³².

Jag använder metoden för att tydliggöra de rättsliga ramarna i de tre situationerna. Metoden fungerar bra till examensarbetet eftersom jag

²⁸ A a s 26-7

²⁹ Essen, Arbetet i offentlig förvaltning s 61; Strömberg, & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 71

³⁰ A a s 72-73

³¹ Korling, & Zamboni, Juridisk metodlära, s 21

³² A a s 21, 27

hanterar flera rättskällor och det är bra att försöka sammanfatta alla dessa rättskällor som är gällande rätt med egna skapade rättsregler för den specifika situationen. Examensarbetet kan hjälpa tjänstemän på kommunalnivå som kan råka ut för någon av situationerna och då är det önskvärt att ha en enkel handledning för tjänstemännen.

1.8 Material

Examensarbetet använder nuvarande lagstiftning för att belysa de tre olika situationerna som examensarbetet utgår ifrån.

Jag använder mig av praxis och uttalanden från JO i fall som liknar situationerna som jag undersöker. Offentligt anställda står under JO:s tillsyn. JO har olika funktioner som t.ex. att väcka åtal mot en tjänsteman som har gjort sig skyldig till tjänstefel. En annan funktion JO har är att beskriva för tjänstemännen om hur olika författningarna och reglerna ska tillämpas. Uttalanden från JO har stor betydelse för myndigheternas tillämpningar av författningar och regler. Myndigheterna följer noga uttalanden från JO. Det är oftast handläggningsfrågor som JO uttalar sig om³³. JO har också funktionen att beskriva vad som är en god förvaltningssed och förvaltningsetik. I dagens samhälle finns olika perspektiv på hur man ska agera korrekt. JO anger för myndigheterna vilka uppförandekoder som gäller för dem³⁴.

Jag använder mig av offentliga utredningar som berör de tre situationer som kan uppstå av en rättshaverists agerande.

Jag använder rättslitteratur som huvudsakligen handlar om förvaltningsrätt, offentlighetsprincipen och rättshaverister.

Under slutdiskussionen använder jag mig av det som jag har kommit fram till under examensarbetet och diskuterar det.

1.9 Examensarbetets bidrag till forskningen

Göran Lambertz har skrivit en artikel *Rättshaverister – problem eller utmaning?* som handlar om rättshaverister och varför jurister ska intressera sig för rättshaverister. Lambertz påpekar att rättshaverister påverkar juristernas sätt att arbeta effektivt med det processrättsliga och förvaltningsrättsliga arbetet.

³³ Bernitz, Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder, s 141

³⁴ Axberger, Hans-Gunnar. JO - i riksdagens tjänst s 37-38

Rättshaveristers kamp emot myndigheter är ett problem både för tjänstemännen i rättsväsenet och på myndigheterna. Kampen tar tid ifrån tjänstemännen och kan skapa en känsla av obehag och rädsla.

Lambertz skriver att ett alternativ till att undersöka rättshaverister ur ett juridiskt perspektiv är att undersöka de rättsregler som gäller vid de situationer som rättshaveristen ger upphov till. Det kommer att belysa hur rättsreglerna fungerar i en myndighet men också hur de kan missbrukas av personer som har viljan att göra det.

Det som jag hoppas att kunna bidra med i mitt examensarbete är vägledning för myndigheter som kan hamna i situationerna jag undersöker. Jag kommer också ge hjälp till de tjänstemännen hur de lämpligen ska bemöta en rättshaverist som försöker skapa problem för myndigheten.

2 Situation 1

Den första situationen jag belyser är att en rättshaverist beställer en så omfattande mängd allmänna handlingar att det skapar en påfrestning för myndigheten.

Situationen är inspirerad från ett fall i Kalmar kommun där en kvinna beställde en omfattande mängd offentliga handlingar och skickade flera e-mails om dagen så att kommunen fick anställa en person enbart i syftet att kunna hantera personens begäran³⁵.

2.1 Problem som kan uppstå av situationen

Det blir extraarbete för tjänstemannen eller tjänstemännen som ska tillhandahålla allmänna handlingar till personen genom att de ska göra en kopia på handlingen antingen i fysiskt eller elektroniskt format. Förutom detta påverkas myndighetens och tjänstemännens möjlighet att kunna arbeta effektivt, rättssäkert och kan upplevas som ett arbetsmiljöproblem bland tjänstemännen att de är tvungna att ge service till en person som tjänstemännen misstänker har uppsåtet att skapa belastningsproblem för myndigheten genom den efterfrågade servicen. Myndighetens möjlighet att arbeta effektivt med andra ärenden kan göra att det uppstår en flaskhalseffekt där ärendena inte behandlas lika snabbt som nya ärenden kommer in till myndigheten. Rättssäkerheten påverkas genom att tjänstemännen kan försöka skapa effektivitet genom att inte vara lika noga med att kontrollera sekretessbelagda uppgifter som kan finnas i de allmänna handlingarna.

2.2 Rättsgrund

En person kan ta del av allmänna handlingar på tre sätt. Personen kan antingen ta del av den allmänna handlingen på plats eller få en kopia eller avskrift av den allmänna handlingen eller det sista alternativet är att få en kopia i elektronisk form av den allmänna handlingen. Alla dessa olika former har olika rättskällor som berör myndigheterna och måste hanteras separat för att kunna hantera situationen korrekt.

³⁵ Ledare, Öppenheten får inte missbrukas, Expressen, 01/09 2014

2.3 Ta del av handling på myndigheten

2.3.1 Allmänt

Om någon begär ut en allmän handling kan handlingen tillhandahållas på plats där handlingen finns, enligt 2:15 st. 1 TF. Det kan göras genom att personen som har begärt den får läsa handlingen i en av myndighetens lokaler. Är det en elektronisk handling kan den göras tillgänglig på plats genom att den skrivs ut eller att den visas på en skärm. Är handlingen i ljudformat kan den spelas upp på plats³⁶.

Att låna en handling från platsen är inte tillåtet³⁷.

En tjänsteman bör hålla en handling tillgänglig i myndighetens lokal efter att tjänstemannen har undersökt om handlingen är allmän och offentlig eller sekretessbelagd. Den som begär handlingen har inte rätt att själv söka i myndighetens arkiv³⁸.

2.3.2 Tidsfrist

En myndighet ska så fort som möjligt tillhandahålla den offentliga handlingen till personen som begärt ut handlingen ”genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället...”, enligt 2:15 st. 1. TF. Det betyder att tjänstemännen måste göra prövningen av handlingen skyndsamt. Det får inte förekomma några onödiga dröjsmål när det gäller prövningen av handlingen. Hur snabbt handlingen ska utlämnas får avgöras i prioriteringsordning av andra viktiga ärenden som tjänstemannen ska utföra. Har tjänstemannen något annat som är viktigare vid tillfället får tjänstemannen prioritera det före³⁹.

Vanligtvis bör besked ges om handlingen får lämnas ut eller inte samma dag som begäran om handlingen gjorts. Myndigheterna har ett skyndsamhetskrav när någon begär ut en handling⁴⁰. Det är godtagbar att det tar några dagar att avgöra om handlingen får lämnas ut eller inte⁴¹. Om det är mycket material som begärs ut och det behöver kontrolleras vad som kan lämnas ut eller inte kan det vara tillåtet med ytterligare dröjsmål⁴². Är det mycket omfattande material är det lämpligt att lämna ut handlingarna

³⁶ Ds 2017:37 s 18-19

³⁷ A a s 19

³⁸ RÅ 1980 2:42

³⁹ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 117

⁴⁰ JO 2005/06 s. 448; JO, dnr 733-2012; JK dnr 4225-08-21

⁴¹ JO 2010/11 s. 531

⁴² RÅ 1979 Ab 6

succesivt och meddela till den som begär ut handlingarna om vilka handlingar som får lämnas ut eller inte⁴³.

2.3.3 Undantag

Om någon vill ta del av handlingarna på plats måste det finnas ett ”betydande hinder” för att en myndighet inte har skyldighet att lämna ut handlingen, enligt 2:15 st. 2 TF. Ett ”betydande hinder” kan antingen vara ”permanenta” eller ”temporära”. Permanent hinder är ett hinder som gör att originalhandlingens inte kan lämnas ut. Hindret kan bestå i att handlingen är så ömtålig att den inte kan lämnas ut. Handlingen är för värdefull för att den skulle kunna lämnas ut. Det kan finnas temporära hinder som gör att handlingen inte kan lämnas ut direkt. Det kan vara att handlingen redan används i ett av myndigheternas arbete eller att handlingen redan är utlånad. Det kan vara utrymmesbrist på myndigheten som gör att det är svårt att få läsa handlingen på plats eller att den berörda personalen är upptagen med annat högre prioriterat arbete⁴⁴.

Finns det betydande hinder för den som söker handlingen att ta del av handlingen på plats anses den sökande ha rätt till en avskrift eller kopia av handlingen⁴⁵.

Ett betydande hinder kan vara att handlingen är i tekniskt format och myndigheten där handlingen är förvarad har inte den nödvändiga tekniken för att göra handlingen tillgänglig. Det är inget hinder för att den sökande tar med sig egna tekniska hjälpmedel som gör att handlingen blir tillgänglig för den sökande⁴⁶.

2.3.4 Sekretess

En allmän handling vars innehåll är sekretessbelagt får inte lämnas ut till allmänheten. Då får originalhandlingens inte tillhandahållas på plats på myndigheten. Myndigheten måste göra de delar som inte sekretessbelagda tillgängliga för den sökande i avskrift eller kopia, enligt 2:15 1st. TF. Med i avskrift menas också om handlingen är i upptagningsform. Är handlingen i upptagningsformat ska den maskeras så att handlingen kan ges till den som begär ut handlingen.

Myndighet ska kunna ge ut de delar som inte är sekretessbelagda. Det kan vara mycket arbetskrävande för en myndighet att skilja ut och maskera de

⁴³ JO:s beslut den 2 februari 2017, dnr 5883-2015

⁴⁴ Ds 2017:37 s 20

⁴⁵ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 125; JO 1972 s 306

⁴⁶ SOU 2010:4 s 64.

delar som är sekretessbelagda, dock får inte en myndighet vägra att lämna ut de delar som inte är sekretessbelagda. Syftet med detta är att förhindra att myndigheter ska kunna vägra ge ut handlingar med hänvisning till att det finns delar som är sekretessbelagda⁴⁷.

2.3.5 Avgifter

Om någon vill ta del av en handling på plats i myndigheten har inte myndigheten någon rätt att ta ut någon avgift för det, enligt 2:15 1st. TF. Serviceskyldighet är lagstadgad i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900) vilket innebär att servicen ska ges avgiftsfritt⁴⁸.

Är någon del av handlingen sekretessbelagd ska den delen maskeras och myndigheterna har inte rätt att ta en avgift för denna tjänst. Om det finns ett betydande hinder för att lämna ut handlingen är myndigheterna fortfarande skyldiga att lämna ut handlingen i antingen i form av en avskrift eller en kopia utan att ta någon avgift på arbetet som utförts. Avskriften eller kopian ska maskeras så att de delar som är offentliga bara visas i handlingen. Skulle den som begär handlingen vilja ta med handlingen kan myndigheten begära en avgift för handlingen, enligt 2:16 TF⁴⁹.

Vill personen som begär handlingen själv göra en kopia på handlingen är det fritt för den sökande att göra det utan någon avgift⁵⁰.

Personer får begära ut handlingar på plats och detta ska utföras snarast möjligt och utan avgift, enligt 2:15 TF. Handlingen får avbildas, avskrivnas och fotograferas av den som efterfrågar den⁵¹. Om den enskilde tar med eget materiel för att kopiera handlingen och personalen på myndigheten hjälper till att kopiera får de inte ta betalt för hjälpen. Enbart när myndigheten använder av sitt eget materiel för att kopiera får den ta betalt för tjänsten⁵².

⁴⁷ Ds 2017:37 s 21

⁴⁸ A st

⁴⁹ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 125; Benjamin, O J, FT 2017 II

⁵⁰ Ds 2017:37 s 22

⁵¹ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 113

⁵² JO beslut den 11 april 2016, dnr 2261-2015

2.4 Ta del av handling genom avskrift eller kopia

2.4.1 Allmänt

Den som söker efter en handling har rätt att få en avskrift eller en kopia på handlingen i den utsträckning som den får utlämnas, mot en avgift, enligt 2:16 1st. TF.

Vad som menas med avskrift är att myndigheten framställer en kopia av handlingen genom att handskriva den. En annan sorts avskrift är utskrifter av upptagningar⁵³.

Kopior görs vanligtvis med kopiatorer som finns på myndigheterna eller med skrivare. Handlingen lämnas oftast ut till den som efterfrågar den genom att personen får hämta den på myndighetens expedition eller att handlingen postas till efterfrågarens adress⁵⁴.

2.4.2 Tidsfrist

Enligt 2:16 st. 2 TF ska en begäran om en avskrift eller kopia på en allmän handling behandlas ”skyndsamt”. Det ställer alltså inte lika höga krav på snabbhet att tillhandahålla handlingen om den som begärt handlingen vill läsa den allmänna handlingen på plats i myndigheten. I propositionen till tryckfrihetsförordningen står det att lämna avskrifter eller kopior av en handling inte ska ses som en sämre form än att tillhandahålla handlingen på plats. Det betonas att det inte kan vara lika smidigt att ge en avskrift eller en kopia av en handling än att tillhandahålla handlingen på plats⁵⁵.

Utgångspunkten för hur lång tid det får ta för att få en avskrift eller en kopia på en allmän handling bör vara samma tidpunkt som efterfrågaren har begärt den. Det kan finnas tillfällen då det är acceptabelt att det tar längre tid för en myndighet att utlämna en avskrift eller en kopia på en handling än att tillhandahålla den på plats, t.ex. om det handlar om en större mängd material⁵⁶.

⁵³ Prop. 1975/76:160; SOU 2010:4 s 64

⁵⁴ Ds 2017:37 s 22

⁵⁵ Prop. 1981/82:37 s 40

⁵⁶ Ds 2017:37 s 22-23

Det finns ett uttalande ifrån JK som anger att ungefär en veckas dröjsmål kan accepteras i undantagsfall för att få ut en avskrift eller en kopia av en allmän handling⁵⁷.

2.4.3 Undantag

Skyldigheten för en myndighet att lämna ut en avskrift eller en kopia på en allmän handling är i princip ovillkorlig. Saknas ”betydande hinder” när någon begär en avskrift eller kopia på en allmän handling ska den lämnas ut direkt om det inte finns sekretessbelagda uppgifter i handlingen. Att det kan vara tidskrävande att ge ut handlingar där delar är sekretessbelagda och där det är nödvändigt att maskera är inte skäl för att vägra att kopiera handlingar till en efterfrågare⁵⁸.

Det finns två undantag när det gäller rätten att få en avskrift eller en kopia på en allmän handling i 2:16 1st. TF. Det första undantaget är möjligheten att få en elektronisk kopia av en upptagning som är under automatiserad behandling, enligt 2:16 1st. tredje meningen, TF.

Det andra undantaget gäller när det är en kopia av en karta, ritning, bild eller annan sorts upptagning. Myndigheter har ingen skyldighet att göra kopior av denna sorts handlingar om det finns svårigheter att framställa en sådan kopia och det är enklare att tillhandahålla handlingen på plats, enligt 2:16 1st. tredje meningen, TF.

Det kan finnas ytterligare inskränkningar på handlingar än de två som nyligen nämndes⁵⁹.

2.4.4 Sekretess

Sekretess kan stoppa eller delvis hindra utlämnandet av en allmän handling till den som efterfrågar handlingen. Om handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter ska de delarna maskeras innan kopian av handlingen lämnas ut⁶⁰.

2.4.5 Avgifter

Om sökanden vill ha en avskrift eller en kopia av en handling har myndigheten rätt att ta en utgift för denna tjänst, enligt 2:16 1st. TF.

⁵⁷ JK dnr. 1930-01-30

⁵⁸ RÅ 1976 ref. 122; SOU 2010:4 s 64

⁵⁹ Ds 2017:37 s 23

⁶⁰ A a s 24

Möjligheten att ta ut en avgift för en avskrift eller en kopia beror på om det är på en kommunal eller nationell myndighet⁶¹.

Då examensarbetet fokuserar enbart på kommunalnivå kommer jag att använda mig av avgiftsreglerna för kommunala myndigheter.

När det gäller regler för avgifterna på kopior av allmänna handlingar på den kommunala nivån regleras det generellt av 2:5-6 KL. Av dessa bestämmelser framgår att kommuner själva får fastställa de avgifter som de behöver ta för de tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller till sina kommuninvånare. Om det är tjänster och förmåner som en kommun är skyldig att tillhandahålla får de enbart ta ut en avgift om det är särskilt föreskrivet⁶².

Det är varje kommuns kommunfullmäktige som får besluta om vilka avgifter som ska tas ut för kopior och avskrifter av allmänna handlingar. Det finns inget avgiftstväng inom den svenska kommunalrätten utan det är tänkt att en kommuns medelbehov ska täckas av skatt. En kommun kan välja att inte ha någon taxa för kopior av allmänna handlingar⁶³.

Om en kommun väljer att ta en avgift för kopior på allmänna handlingar får inte avgiften sättas högre än vad som motsvarar självkostnaden. Avgifter på avskrifter och på kopior måste vara enhetliga så att alla avskrifter och kopior av allmänna handlingar har en viss avgift⁶⁴. Om en kommun inte uppfyller detta skulle det stå i strid med likställighetsprincipen som finns i 2:3 KL, som anger att kommuner ska behandla sina medborgare lika om det inte finns sakligt skäl för något annat. När kopian av den allmänna handlingen ska framställas får inte fastställande av avgiften påverkas av det.⁶⁵ Det får inte tillkomma några extra kostnader för avskriften eller kopian för att sekretesspröva den allmänna handlingen⁶⁶.

Ett beslut i kommunfullmäktige krävs för att en kommun ska kunna ta ut en avgift för en avskrift eller en kopia⁶⁷. Finns inget beslut från kommunfullmäktige finns det inget rättsligt stöd för att ta betalt för en avskrift eller en kopia av en allmän handling⁶⁸.

⁶¹ A st

⁶² Ds 2017:37 s 27; Karnov, Lagkommentar KL 2:5, Johan Höök

⁶³ Ds 2017:37 s 27

⁶⁴ RÅ 1979 Ab 221

⁶⁵ RÅ 1985 2:9

⁶⁶ Ds 2017:37 s 27; JO dnr 3452-2000

⁶⁷ Ds 2017:37 s 28; JO 1989/90, s 392

⁶⁸ Ds 2017:37 s 28

2.5 Ta del av handling genom elektronisk kopia

2.5.1 Allmänt

Huvudregeln för en myndighet när någon begär att få en kopia på en allmän handling är att tillhandahålla den i pappersformat och inte i elektroniskt format⁶⁹.

Möjligheten för den som begär ut en handling i elektroniskt format är begränsad. Om det inte framgår i lag är myndigheten inte skyldig att lämna ut en upptagning av automatiserad behandling i annan format än i text, se 2:16 1st. TF. Anledningen till att regeln finns är att förhindra otillbörliga integritetsintrång⁷⁰.

Saknas det stöd i en lag för den sökandes rätt att få en kopia av en allmän handling i elektroniskt format har personen inte rätt till det⁷¹. Det finns inte heller i servicebestämmelserna i 6:4 OSL eller i 6-9 §§ FL någon utvidgning av rätten att få allmänna handlingar i elektroniskt format⁷².

Det ska tilläggas att handlingsoffentligheten inte ger den som begär handlingen rätt att få den allmänna handlingen i elektroniskt format. T.ex. att handlingen inskannas till elektroniskt format och sedan skickas till efterfrågaren genom e-mail⁷³.

Det finns ingen skyldighet för en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektroniskt format. En myndighet kan dock under vissa förutsättningar välja att lämna ut handlingar i elektroniskt format⁷⁴.

2.5.2 Elektroniskt utlämnande är ofta möjligt

En person som söker efter en allmän handling i pappersformat eller i elektronisk format kan inte med stöd av handlingsoffentligheten kräva att få handlingen i elektroniskt format. Det finns inget i tryckfrihetsförordningen som hindrar att en myndighet ger ut den allmänna handlingen i elektroniskt

⁶⁹ A a s 29

⁷⁰ Prop 1973:33 s 85f; prop 2001/02/70 s 30

⁷¹ JO dnr 733-2012

⁷² SOU 2010:4 s 264

⁷³ Ds 2017:37 s 30

⁷⁴ A st

format. Myndigheter kan välja att lämna ut allmänna handlingar i elektroniskt format som en serviceåtgärd⁷⁵.

Ett första steg för att lämna ut en allmän handling i elektroniskt format är att det inte finns några bestämmelser som föreskriver att den allmänna handlingen inte får lämnas ut i elektroniskt format eller om det finns regeringsförfattningar som förhindrar att man lämnar ut allmänna handlingar i elektroniskt format. I dessa förordningar kan det framgå om serviceskyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektroniskt format, t.ex. hur lång tid det får ta för att tillhandahålla handlingen i elektroniskt format⁷⁶.

Om en myndighet väljer att ge ut en allmän handling i elektroniskt format till någon som frågar efter den ska begäran enligt offentlighetsprincipen behandlas inom samma tidsfrist och beaktande av samma förfaranderegler och principer som om det handlar om att ge ut handlingen i avskrift- eller kopieringsform⁷⁷.

Rätten att överklaga på vilket sätt som den allmänna handlingen lämnas ut på är det ytterst begränsad. Så länge myndighetens beslutet inte inneburit en inskränkning av hens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen anses ett sådant beslut inte gå emot hen. Om det är någon som efterfrågar en allmän handling och får den i pappersformat och inte i elektronisk form har den sökande inte rätt att överklaga beslutet⁷⁸.

I dagens samhälle kan elektroniska allmänna handlingar vara tillgängliga på kommunernas hemsidor. Det handlar om den service som kommuninvånarna kan erhålla och inte om att den allmänna handlingen lämnas ut till en enskild. Om det är någon som begär att få ut en allmän handling får den inte avslås med hänvisning till att informationen finns tillgänglig på internet⁷⁹.

2.5.3 Avgifter

När det handlar om avgifter för allmänna elektroniska handlingar gäller det på samma sätt som för handlingar i kopierat pappersformat. Varje kommunfullmäktige i en kommun får besluta om den avgift som ska gälla vid utlämnande av elektroniska kopior⁸⁰.

För att en kommun ska kunna debitera en avgift för att lämna ut allmänna handlingar i elektroniskt format måste en kommun ha fattat ett beslut om

⁷⁵ Prop 2001:02/70 s 30

⁷⁶ Ds 2017:37 s 30-31

⁷⁷ A a s 31

⁷⁸ HD Ö 412-17; RÅ 2008 not 72

⁷⁹ JO dnr 6853-2009

⁸⁰ Ds 2017:37 s 32

grunderna för det. Det går inte att enbart hänvisa till avgiftsförordningen eftersom den inte innehåller några avgifter om kopior av allmänna handlingar i elektroniskt format⁸¹.

2.6 Analys av situation 1

Jag gör en analys av situationen genom den rättsdogmatisk metoden som jag presenterade tidigare. Jag presenterar därefter de rättsmoment som jag anser att jag måste analysera. Sedan presenterar jag de rättskällor som jag använder mig av. Sist efter min analys gör jag egna rättsregler från analysen och rättskällorna. Jag presenterar rättsreglerna genom att ha dem inom citattecken.

Det finns två rättsmoment som jag måste separera. Den första är tjänstemannens bemötande av rättshaveristen eller om det är en person med rättshaveristiska tendenser. Den andra är tjänsten i sig att lämna ut den allmänna handlingen till personen som efterfrågar den.

Tjänstemännen har en serviceskyldighet mot rättshaveristen. Tjänstemännen ska ge den hjälp som personen efterfrågar så mycket som möjligt utan att överträda några sekretessbelagda gränser, enligt 6 § FL. När tjänstemännen ska utföra tjänsten ska den utföras enkelt, snabbt och så kostnadseffektivt som möjligt, enligt 9 § FL.

Tjänstemannen måste ge ett vänligt bemötande av rättshaveristen även om rättshaveristen skulle ha ett beteende som upplevs otrevligt. Rättshaveristen får dock inte hota med något som skulle vara ett brott emot brottsbalken (1962:700) eller något annat otillåtet påtryckningsmedel.

”Vid efterfrågan av en allmän handling ska det göras snabbt, enkelt och kostnadseffektivt.

Vid bemötandet ska tjänstemannen ge ett bemötande som är vänligt och serviceinriktat.

Hot mot tjänstemannen som bryter emot brottsbalken ska inte accepteras inte heller något annat otillåtet påtryckningsmedel.”

För att kunna svara på frågan om utlämnande av den allmänna handlingen måste jag dela upp svaret i först en del som handlar om det är en allmän handling eller inte och senare svara på en tredelade fråga eftersom personen kan begära ut allmänna handlingar på tre sätt. Först genom att begära ut handlingarna och läsa handlingarna på plats. Det andra sättet är att personen begär ut handlingarna i fysiska kopior och det tredje är att personen begär kopior på de allmänna handlingarna i elektroniskt format.

⁸¹ JO dnr 1149-2015

Tjänstemannen ska undersöka om det är en allmän handling eller inte. För att avgöra det får tjänstemannen beakta 2:4 TF där det framgår vilken handling som är allmän handling. Paragrafen beskriver att det är en allmän handling antingen genom att den är inkommen enligt 2:9 TF, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda eller att den är upprättad hos myndigheten. Handling anses upprättad hos myndighet när den har expedierats, enligt 2:10 TF.

Ett annat villkor för att en allmän handling ska lämnas ut är att hela handlingen inte är sekretessbelagd eller om det är enstaka uppgifter i handlingen som är sekretessbelagda ska dessa uppgifter tas bort och resten av handlingen lämnas ut.

”Har en handling anlänt till myndigheten eller kommit till tjänstemannens kontroll eller har handlingen upprättats av myndigheten ska den ses som en allmän handling

Är hela handlingen sekretessbelagd ska den inte lämnas ut. Är det sekretessbelagda uppgifter i den allmän handlingen får inte de sekretessbelagda uppgifterna lämnas ut och ska maskeras vid utlämnandet av handlingen.”

Om en person begär ut de allmänna handlingarna på plats ska tjänstemannen som får begäran lämna ut handlingen så fort som möjligt till personen i myndighetens lokal. Finns det sekretessuppgifter i handlingen ska de behandlas så fort som möjligt. Det ska utföras utan någon avgift för personen som begär handlingen. Är handlingen en kopia och personen begär att ta med den allmänna handlingen får myndigheten ta en avgift för det om kommunfullmäktige har beslutat om en avgift på kopior av allmänna handlingar.

”Har det kommit en förfrågan om att få läsa en allmän handling på plats ska det behandlas så fort som möjligt utan någon avgift.

Om handlingen är en kopia och den som begär handlingen vill ta med handlingen får en avgift tas för kopian. Första meningen gäller om kommunfullmäktige har beslutat om en avgift för kopior av allmänna handlingar.”

Det kan finnas betydande hinder som gör att myndigheten inte kan lämna ut handlingen på plats. De kan vara permanenta eller temporära hinder. Är det ett permanent hinder går det inte att lämna ut de allmänna handlingarna. Är det enbart temporära hinder ska de allmänna handlingarna lämnas ut så fort som möjligt efter att det temporära hindret är avvärvat. Om hindret är att personen inte kan läsa den allmänna handlingen på plats ska en avskrift eller en kopia av handlingen ges i stället.

”Finns det ett permanent hinder för att lämna ut handlingen på plats ska inte handlingen lämnas ut. Är hindret inte permanent ska handlingen lämnas ut på myndigheten så fort hindret har avvägrats.

Är hindret att det inte finns plats på myndigheten för att läsa handlingen ska myndigheten göra en avskrift eller en kopia på handlingen och ge den till efterfrågaren.”

Det andra sättet att få del av allmänna handlingar är att personen som efterfrågar en allmän handling får den i en fysisk kopia eller en avskrift.

Inledningsvis måste tjänstemannen undersöka om handlingen som efterfrågas är allmän och om det finns sekretessbelagda uppgifter i handlingen.

Vid en begäran om att få en handling i avskrift eller fysisk kopia ska den behandlas skyndsamt. Det finns ett undantag från att få en avskrift eller en fysisk kopia av en handling. Är det svårt att göra en avskrift eller en fysisk kopia av handlingen, t.ex. kartor, ritningar, bilder eller en annan sorts upptagning. Om det är svårt att ge ut en avskrift eller en fysisk kopia på handlingen ska handlingen kunna visas istället i en av myndighetens lokaler.

”Vid en efterfrågan av en avskrift eller en fysisk kopia av en handling ska begäran behandlas skyndsamt.

Är det svårt att göra en avskrift eller fysisk kopia av handlingen ska den inte lämnas ut i det formatet. Originalhandlingens ska dock lämnas ut istället i myndighetens lokal där efterfrågaren får tillfälle att läsa den.”

Är hela handlingen sekretessbelagd ska inte handlingen lämnas ut eller innehåller handlingen sekretessbelagda uppgifterna ska handlingen inte lämnas ut med de sekretessbelagda uppgifterna. De sekretessbelagda uppgifterna ska maskeras innan handlingen lämnas ut.

”Innehåller handlingen sekretessbelagda uppgifter får inte handlingen lämnas ut och uppgifterna som är sekretessbelagda får inte föras vidare till obehörig person.”

Det är möjligt för en kommunal myndighet att debitera en avgift för en avskrift eller en fysisk kopia av en handling. För att kommunen ska kunna ta ut en avgift ska kommunens kommunfullmäktige ha beslutat om en sådan avgift. Avgiften får inte vara högre än självkostnaden. Avgiften måste vara lika för alla olika slags avskrifter och kopior från olika handlingar.

”Avgift för avskrifter och fysiska kopior av handlingar får en kommun ta ut för avskrifter och fysiska kopior av handlingar.

En myndighet får ta ut avgifter på avskrifter och fysiska kopior om det finns ett beslut från kommunfullmäktige om avgifter på avskrifter och kopior av allmänna handlingar.

Avgiften får inte vara högre än självkostnaden.

Avgiften ska vara lika för alla avskrifter och fysiska kopior av handlingar”

Det tredje sättet att få del av allmänna handlingar är att få dem i elektroniska kopior.

För att en person ska kunna begära att få ut en allmän handling i ett elektroniskt format behöver personen ha stöd i lag för att ha den rätten. Myndigheter kan välja att lämna ut allmänna handlingar i elektroniskt format om de väljer den sortens format. Framgår det i lag att handlingen inte får lämnas ut i elektroniskt format får myndigheten inte lämna ut handlingen i elektroniskt format.

”Står det inte i lag om att handlingen får lämnas ut i elektroniskt format har efterfrågaren inte rätt att få en kopia av handlingen i elektroniskt format.

Myndigheter kan själva välja om de vill lämna ut handlingar i elektroniskt format.

Myndigheten får inte lämna ut handlingen i elektroniskt format om det står i lag att handlingen inte får lämnas ut i elektroniskt format.”

När det gäller processen om avgift för att lämna ut handlingar i elektroniskt format är det precis likadant som för fysiska kopior av en handling.

”En kommunal myndighet får ta ut en avgift på elektroniska kopior av allmänna handlingar.

Avgift på elektroniska kopior får en kommun debitera om det är beslutat av kommunfullmäktige

Avgiften får inte vara högre än självkostnaden.

Avgiften ska vara lika för alla elektroniska kopior av handlingar”

Jag gör en kritisk analys av allt det som jag har presenterat nu tidigare i min analys och diskutera kring rättsreglerna.

Jag börjar med att tjänstemannen har en serviceskyldighet mot alla som söker service hos en myndighet. Om det är någon som efterfrågar handlingar är tjänstemannen skyldig att bistå personen även om personens intentioner inte är de bästa.

Det som kan skapa en hög arbetsbelastning hos en kommunal myndighet är om någon begär att få läsa en stor mängd handlingar på plats på myndigheten. Tjänstemannen kan inte begära någon avgift och tjänstemannen får inte söka upp eller skapa något hinder som gör att personen inte får läsa handlingarna på plats. Personen kan också skapa ytterligare belastning genom att begära tillgång till handlingar där det finns sekretessbelagda uppgifter. Tjänstemannen är tvungen att göra en kopia av handlingarna för att senare stryka över de sekretessbelagda uppgifterna, detta kan påverka myndighetens verksamhet att arbeta effektivt och rättssäkert.

Skulle personen som begär handlingen vilja ha en avskrift, fysisk eller elektronisk kopia går det att debitera en avgift för kopian. Avgiften får inte vara för hög för att hindra efterfrågan av kopian av handlingen. Det kan avskräcka en person från att beställa en större mängd allmänna handlingar i syfte att skapa en hög arbetsbelastning hos myndigheten.

Det som kan diskuteras är om det behövs lagar som begränsar personers rätt att efterfråga stora mängder av allmänna handlingar. Kan man inte göra en begränsning av rätten till handlingar genom att medborgarna har rätt till handlingar som är av allmänhetens intresse eller handlingar som berör individen själv? Två frågor måste besvaras och den första är: Vad är allmänhetens intresse? Den frågan är mer av en statsvetenskaplig fråga än en juridisk fråga och troligen ges olika svar från olika människor. Den andra frågan är om hen får enbart tillgång till handlingar som berör personen själv. Var går gränsen för ärenden som berör efterfrågaren av handlingarna?

3 Situation 2

Den andra situationen är då en rättshaverist ringer till en tjänsteman i syfte att skälla ut personen och begär att personen ska lyssna på hen i flera timmar på arbetstid⁸². Rättshaveristen gör ofta detta i försök att pressa tjänstemännen att utföra hens ärende på det sätt hen vill att ärendet ska utföras.

3.1.1 Problem som kan uppstå av situationen

När en rättshaverist eller en person med rättshaveristiska tendenser upptar stor del av tjänstemannens tid påverkas myndighetens effektivitet negativt och ökar myndighetens kostnad. Det kan också upplevas som ett arbetsmiljöproblem när en hotfull person ringer till tjänstemannen i syfte att skälla och inte är intresserad av att prata om sitt ärende som personen har med myndigheten.

Är det ett arbetsmiljöproblem ska det åtgärdas så snabbt som möjligt. Arbetsgivaren har skyldighet att tillse så arbetsmiljön är säker, sund och har goda arbetsförhållanden. Detta gäller inte enbart fysisk utan även den psykosociala miljön. Arbetsgivaren ska systematiskt arbeta med att planera, leda och kontrollera verksamheten så att en god arbetsmiljö uppnås. Finns det risker för den goda arbetsmiljön ska arbetsgivaren planera och arbeta för att minska dessa risker. Skyddsombud ska utses om det finns mer än 5 arbetstagare på arbetsplatsen. De företräder arbetstagarna och ska arbeta för arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och påverka arbetsmiljöarbetets utformning⁸³.

Om tjänstemannen känner psykisk påfrestning av ett samtal beskrivet i situationen måste det åtgärdas och då kan de juridiska ramarna hjälpa till att utforma lösningar till detta problem.

3.1.2 Rättskällor

7 § FL syftar till att myndigheter ska vara tillgängliga för allmänheten så mycket som möjligt⁸⁴.

”En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

⁸² Schultz, 69 tecken på att du är en rättshaverist. s 74

⁸³ Viklund & Wästfelt, Arbetsrätt i praktiken: en handbok. s 273

⁸⁴ Essen, Arbete i offentlig förvaltning, s 72

Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.”

För att en myndighet ska kunna uppfylla paragrafen behöver den kunna ta emot telefonsamtal ifrån enskilda⁸⁵.

Möjligheten att ta emot telefonsamtal från enskilda har stor betydelse för myndighetens kontakter med allmänheten när det gäller olika sorts service, förfrågningar och liknande. Är en person part i ett ärende har den personen i princip ovillkorlig rätt att lämna uppgifter muntligen via telefonen⁸⁶.

Det betyder inte att en myndighet ska vara tillgänglig hela tiden utan utrymmet kan begränsas genom att myndigheten anvisar särskilda telefontider. När dessa tider är bör framgå på kommunens hemsida och anslutning till myndighetens dörr. Hur mycket en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet för medborgarna är en avvägningsfråga som avgörs av verksamhetens art, vilket behov medborgarna har av verksamhetens tjänster och hur rimligt det är eller hur mycket resurser myndigheten kan avsätta till telefontider. Det finns två ytterligare faktorer som påverkar kontakten med myndigheten genom telefon, den ena är att myndigheterna är till för medborgarna, det talar för att myndigheterna ska ha god tillgänglighet för medborgarna. Den andra faktorn är att det kan vara problematiskt om det skulle bli alltför stor tillgänglighet att det påverkar myndigheternas effektivitet i ärendehandläggningen som är myndigheternas huvuduppgift⁸⁷.

En sak som måste beaktas när det gäller telefonsamtal på myndigheter är nummerpresentatörer. Oftast finns denna funktion inbyggd i de flesta nya telefonerna. Det ska påpekas är att den som ringer in till en myndighet har rätt till anonymitet vid kontakt med en myndighet. En myndighet måste avväga om de ska använda sig av nummerpresentatör eller inte för externa telefonsamtal. Nummerpresentatör bör endast användas om det har väsentlig betydelse för att myndigheten ska kunna bedrivas på ett ändamåls enligt och effektivt sätt eller om det har en betydelse för verksamheten⁸⁸.

Om telefonsamtal spelas in ska myndigheten informera om det. En myndighet får inte spela in ett telefonsamtal i hemlighet⁸⁹.

⁸⁵ A st

⁸⁶ A st

⁸⁷ A a s 73

⁸⁸ Ds 2001 25 s 25; Essen, Arbete i offentlig förvaltning, s 73; JO:s beslut den 14 augusti 2001, dnr 2750-2001

⁸⁹ Essen, Arbete i offentlig förvaltning, s 73

3.1.3 Serviceskyldighet

Tjänstemännen har serviceskyldighet gentemot de personer som de ska bemöta. Tjänstemännen ska göra att kontakterna med dem blir så smidiga och enkla som möjligt enligt 6 § FL.

”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.”

En myndighet ska ge den hjälp till den personen som söker hjälp så att hen får sina intressen tillvaratagna. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämpligt beroende på frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Hjälp ska ges utan något dröjsmål⁹⁰.

En myndighet får aldrig förhindra att en person kommer i kontakt med myndigheten. Tjänstemännen får inte överhuvudtaget svara på frågor som tjänstemännen inte kan besvara⁹¹.

Formuleringen i bestämmelsen är mycket öppen vilket medför att hjälp kan lämnas i olika avseenden⁹². Myndigheter ska även ge råd till enskilda. Råden kan vara av olika karaktär t.ex. om hur en person ska komplettera en utredning, hur vissa förmåner kan erhållas och om det finns andra förmåner som passar personen bättre. Råden ska dock lämnas i den utsträckning som passar frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Är det ett ärende med flera parter med motstridiga intressen och hjälpen som myndigheten ger är till nackdel för en av parterna bör myndigheten begränsa sin hjälp p.g.a. myndighetens objektivitetskrav. Ett annat kriterium som måste räknas in är resurserna myndigheten har. Allt detta måste vägas in för att avgöra vilken service som bör ges. Vid utvärderingen måste myndighetens arbetssituation vägas in. Det är viktigt att myndigheten inte handlar godtyckligt, utan att myndigheter lever upp till kravet om saklighet och allas lika rätt inför lagen⁹³.

Vid ett bemötande är det viktigt att tjänstemannen bemöter personen på ett korrekt sätt. Viktigt vid bemötande är att tjänstemannen utför den service som de har utlovat på ett effektivt sätt och att det utförs i rätt tid. Det är viktigt att tjänstemannen återkopplar när servicen är utförd⁹⁴. En tjänsteman

⁹⁰ A a s 74

⁹¹ JO 2015/16, s 653

⁹² Essen, Arbete i offentlig förvaltning, s 74

⁹³ A a s 75

⁹⁴ Essen, Förvaltningsrättens grunder s 93

måste hela tiden försöka hålla en god ton med hen som tjänstemannen har kontakt med. Det är viktigt att tjänstemannen håller en god ton och ett professionellt bemötande av invånarna även om den som tjänstemannen pratar med upplevs som besvärande⁹⁵. Förutom att ha en god ton ska tjänstemannen också ge ett korrekt bemötande. Det är viktigt med ett korrekt bemötande p.g.a. att personen som vänder sig till myndigheten har rätt till det och för att upprätthålla myndighetens förtroende. Det är viktigt att tjänstemannen iakttagit kraven av saklighet och opartiskhet och inte enbart mot den enskilde, utan även mot andra tjänstemän inom myndigheten och på andra myndigheter⁹⁶.

Serviceskyldigheten gäller oavsett om personen har begärt hjälp eller inte. En myndighet ska agera om den ser att det finns brister eller felaktigheter i den ena partens agerande. Rör det sig om en part som inte är involverad i ärendet har myndigheten inte någon skyldighet gentemot denna part⁹⁷.

En myndighet får inte ge hjälp som inte är korrekt eller som inte är laglig till en individ som myndigheten hjälper. De får absolut inte ge råd som kringgår gällande bestämmelser eller ge råd som inte omtalar vad vissa beslut kan ge för konsekvenser för individen⁹⁸.

I ett JO fall var det en kvinna som ansåg att hon hade blivit kränkt av Åklagarmyndigheten som hon hade telefonkontakt med om ett fall som myndigheten hanterade. JO förklarade att vid ett bemötande ska tjänstemannen bemöta personen på ett korrekt och professionellt sätt. Tjänstemannen får inte uttrycka sig på ett sådant sätt som bagatelliserar ärendet som personen vill prata om. Det gäller speciellt om det är ett ärende handlar om personen eller en närstående till personen, det kan upplevas som kränkande. Det gäller också för tjänstemannen att redogöra för innehållet i gällande rätt och lämna korrekta upplysningar i ärendet. Om tjänstemannen väljer att avsluta samtalet p.g.a. personen som tjänstemannen pratar med är oförsämd eller arg eller för en diskussion som inte leder vidare behöver det inte betyda att tjänstemannen inte har uppträtt korrekt. En bedömning måste göras i det enskilda fallet⁹⁹.

I ett annat JO fall hade två prefekter och en examinator från Uppsala universitet haft e-mail kontakt med varandra och kallat en student för psykopat. JO påpekade att det inte är enbart viktigt för tjänstemännen att vara sakliga och opartiska när de har kontakt med enskilda utan även vid kommunikationen internt inom myndigheten och mellan myndigheter¹⁰⁰.

När myndigheterna har kontakt med medborgarna är det viktigt att de har ett korrekt bemötande av de medborgarna. För det första finns det ett krav i 1

⁹⁵ JO 2016/17 s 139; JO dnr 6153-2016

⁹⁶ JO dnr 7274-2017

⁹⁷ Essen, Arbete i offentlig förvaltning, s 75

⁹⁸ A a s 76

⁹⁹ JO dnr, 3912-2007

¹⁰⁰ JO dnr 7274-2017

kap. 9 § RF att myndigheterna ska iaktta saklighet i sin verksamhet¹⁰¹. Medborgarna har rätt till ett gott bemötande av myndigheterna. Det andra är att för att det ska fungera bra mellan medborgarna och myndigheterna måste myndigheterna ha ett gott bemötande. Om myndigheterna har en mer defensiv inställning gentemot medborgarna kan det påverka handläggningen av ärendena som kan leda till att ärendena inte bli korrekt handlagda¹⁰².

Serviceskyldigheten innebär att en myndighet måste hjälpa till om en individ har vänt sig till fel myndighet. Om någon har skickat in en ansökan till fel myndighet eller gjort en framställning i fel myndighet. Myndighet ska vid ett sådant tillfälle vidarebefordra framställningen till rätt myndighet. Myndigheten ska också informera individen var hen ska vända sig till för sitt ärende. Vid svårigheter att avgöra vilken myndighet som personen ska vända sig till för sitt ärende bör myndigheten reda ut förhållandena i ärendet för att senare kunna vidarebefordra personen och ärendet till rätt myndigheten¹⁰³.

Myndigheter ska göra det är lätt för medborgaren vid kontakter med dem och ge service så smidigt och enkelt som möjligt. Det första steget för att uppfylla detta är att göra det enkelt att kontakta myndigheten genom att inte ha snäva telefontider¹⁰⁴.

Det står inget om hur bemötandet av den enskilde ska utformas. Däremot anses svenska myndigheter ligga långt framme i denna fråga gällande bemötande¹⁰⁵.

Viktigt vid bemötandet under en handläggning är att informera om hur lång tid ett handlägningsärende beräknas ta och vem det är som handlägger ärendet. Lyckas en myndighet göra det kan mycket irritation förhindras. Uppkommer förseningar i handläggningen av ärendet måste myndigheten underrätta personen om detta enligt 11 § FL.

”Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.”

Det ingår också i serviceskyldigheten att myndigheterna ger ett vänligt bemötande och vägleder de medborgare som myndigheterna möter. Det är oftast inte enkelt beroende på att medborgare ibland kan vara krävande och vara mycket omständliga, envisa, halsstarriga och oförskämda. Det kan bli en stressad situation för tjänstemännen som ska hantera flera sådana samtal och långa samtal. Det förutsätts att tjänstemännen ska hantera samtalet på ett

¹⁰¹ Konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU6 s 14-15

¹⁰² JO dnr 641-2013

¹⁰³ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 76

¹⁰⁴ A st

¹⁰⁵ A st

hövligt, hänsynsfullt och korrekt sätt. Dessa krav ställs dock inte på motparten. Det enda krav som finns på motparten är att personen inte överträder något straffbart. Den enskildes beteende får inte påverka varken bemötandet eller handläggningen av ärendet. Det är inte ovanligt att samtal som tjänstemannen har med motparten spelas in av motparten¹⁰⁶.

3.1.4 Undantag

Serviceskyldigheten gäller enbart frågor som berör den specifika myndighetens verksamhetsområde. Det är alltså den egna verksamhetens uppgifter som myndigheten har skyldighet att bistå med hjälp till en part eller allmänheten¹⁰⁷.

3.2 Analys av situation 2

Jag gör en analys av situationen genom den rättsdogmatiska metoden jag presenterade tidigare. Jag presenterar därefter de rättsmoment som jag anser att jag måste analysera. Sedan presenterar jag de rättskällor som jag använder mig av. Sist efter min analys gör jag en egen rättsregel från analysen och rättskällorna. Jag presenterar rättsregeln genom att ha den inom citattecken.

Jag kommer att börja med att ta fram regler gällande myndighets telefonkontakter med enskilda som vill ha kontakt med myndigheten. Myndigheterna ska enligt 7 § FL vara tillgängliga för allmänheten så mycket som möjligt. Myndigheten ska informera om hur kontakt kan tas med myndigheten. Att kunna ta emot telefonsamtal från allmänheten är en viktig komponenten för att kunna uppfylla kravet på tillgänglighet. När en person har kontakt med myndigheten har denna person rätt till anonymitet

”En myndighet ska kunna ta emot telefonsamtal från enskilda.

Information om telefontider vid en myndighet ska vara lätt tillgängliga.

Vid telefonsamtal har personen som ringer upp rätt till anonymitet.”

Vid ett telefonsamtal med en tjänsteman på en myndighet har tjänstemannen serviceskyldighet. Kontakten med tjänstemannen ska vara så smidig och enkel som möjligt. Viktigt vid telefonkontakt med personer från allmänheten är det bemötande som de får från tjänstemannen. Vid själva samtalet måste tjänstemannen ge ett bemötande som är hövligt, hänsynsfullt och korrekt. Hur stor hjälp som tjänstemannen ska ge beror på frågans art och storlek. Den hjälp som myndigheten ger ska inte ges med onödigt

¹⁰⁶ A a s 77

¹⁰⁷ A a s 75

dröjsmål till den personen som tjänstemannen pratar med. Skulle det vara fråga om en tjänst som kan ta längre tid ska tjänstemannen underrätta för den som frågar efter tjänsten att det kan ta längre tid och återkoppla till personen när tjänsten är utförd. Den hjälp som tjänstemannen ger via telefon ska vara korrekt och inte vara något brottsligt. Om frågan inte berör den myndighet som personen har ringt ska tjänstemannen hänvisa personen till rätt myndighet.

”Tjänstemannen på myndigheten ska göra att telefonkontakten blir smidig och enkel. Hjälpen och råden som tjänstemannen ger ska vara i den utsträckning som är lämpligt beroende på frågans storlek och art. Hjälpen ska ges utan något onödigt dröjsmål. Skulle det uppstå fördröjning med tjänsten ska tjänstemannen informera om det. När tjänsten är utförd ska tjänstemannen informera den som har efterfrågat tjänsten om att tjänsten är utförd.

Vid telefonsamtal ska tjänstemannen ge ett hövligt, hänsynsfullt och korrekt bemötande.

Den hjälp och de råd som tjänstemännen ger via telefon ska vara korrekt och hållas inom lagarnas ramar.

Upptäcker tjänstemannen att personens ärende inte faller in inom myndighetens verksamhetsområde ska tjänstemannen vidarebefordra personen till rätt myndighet.”

Jag kommer nu att göra en kritisk analys om de rättsregler som jag har tagit fram och diskutera kring dem.

Det som kan påpekas direkt är att tjänstemannen måste kunna ta emot telefonsamtal och vara så hjälpsam som möjligt gentemot rättshaveristen eller personen med rättshaveristiska tendenser. Det som tjänstemannen får göra är att försöka ta reda på vilket ärende personen har och på ett pedagogiskt sätt försöka få personen lugnare, förstå processen med ärendet och hjälpa personen med ärendet på det bästa sätt som tjänstemannen kan.

Det kan finnas tillfällen då tjänstemannen kan avsluta telefonsamtalet genom att lägga på telefonen. De tillfällen där jag skulle tänka mig att det är acceptabelt för en tjänsteman att lägga på telefonen är t.ex. om tjänstemannen har varit helt uttömmande med information, hjälpt så mycket som möjligt och personen som tjänstemannen pratar med fortsätter att skälla ut tjänstemannen, då skulle jag anse att tjänstemannen kan lägga på telefonen på ett professionellt sätt. En annan situation är om personen har ringt in till fel myndighet och tjänstemannen har hänvisat personen till rätt myndighet men personen fortsätter att skälla på tjänstemannen. Det kan finnas situationer då rättshaveristen eller personen med rättshaveristiska tendenser inte berättar vad deras ärende handlar om och som gör det omöjligt för tjänstemannen att hjälpa eller ge råd till personen, då anser jag att det är rätt för tjänstemannen att lägga på telefonen.

Under telefonsamtalet får rättshaveristen eller personen med rättshaveristiska tendenser aldrig överskrida något brottsligt under samtalet t.ex. med hot om kroppskada.

4 Situation 3

4.1 Situationen

En myndighet har mottagit e-mail från en känd rättshaverist. E-mailed innehåller personnummer, anklagelser och e-mailed behandlar huvudsakligen ett ärende som handlar om vårdnaden av ett barn. En fysisk person efterfrågar e-mailed.

Ofta är rättshaverister indragna i olika ärenden och det är inte ovanligt att det handlar om barn. En av deras påtryckningsmetoder för att påverka ett ärende är att bombardera myndigheten med e-mail eller brev som innehåller en massa text innehållandes personnummer och anklagelser. Det kan hända att någon som efterfrågar detta och hur ska myndigheten hantera situationen?

4.1.1 Problem som kan uppstå av situationen

Det första som ska undersökas är om e-mailed är en allmän handling. Det andra som ska undersökas är om uppgifter i e-mailed är offentliga uppgifter eller om de är sekretessbelagda. Det tredje som ska undersökas är om personen som begär ut e-mailed kan få ut e-mailed i sin helhet, delar av den eller om den inte kan lämnas ut överhuvudtaget.

Det som kan skapa belastning för tjänstemannen på myndigheten är att det kan bli extraarbete för att lista ut vilka uppgifter som omfattas av sekretess och hur de ska hanteras.

4.1.2 Handling

Första frågan är om det är en handling som har inkommit till myndigheten och den andra är om den är allmän.

För att kunna ses som en handling måste den innehålla två saker för att kunna ses som en handling. Det första är att den måste innehålla någon information. Den informationen kan vara antingen i text, bild eller i upptagningsform. Det finns vissa saker i en myndighet som inte kan ses som en handling och det är t.ex. konst som brukar finnas på myndigheter. Det andra kravet är att det inte ställs några krav på handlingens kvalitet. Det behöver inte finnas något av myndighetens emblem på handlingen eller att

det finns någon annan officiell prägel på handlingen. Om en tjänsteman har gjort anteckningar på ett gammalt kuvert ska det anses vara en handling¹⁰⁸.

Det ska påpekas att handlingar är teknikneutrala. Handlingar omfattar all information som kan lagras på någon typ av informationsbärare. Detta kan vara t.ex. ett röstmeddelande, ett e-postmeddelande eller ett SMS eftersom SMS kan lagras och därför ska ses som en handling. Datafiler som innehåller information ska ses som handlingar om de förvaras på en myndighet. Ett samtal med någon är inte en handling om den inte har spelats in med elektroniskt hjälpmedel eller om den inte har nertecknats¹⁰⁹.

4.1.3 Allmän handling

Första frågan är vad som är en allmän handling och vad som inte är en allmän handling.

Den andra frågan som ska besvaras är vilka handlingar är allmänna? Det som framgick i 1.6.2 i examensarbetet att en handling ska ses allmän enligt 2:4 TF om den förvaras hos myndigheten eller om den är inkommen enligt 2:9. I detta fall har information inkommit till myndigheten och ska då ses som en allmän handling.

”Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.”

En upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndigheten, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring till sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas¹¹⁰.

Vid förvaring av elektroniska upptagningar ska de anses vara förvarade hos myndigheten när möjlighet finns att förvara den elektroniska handlingen genom tekniska hjälpmedel. Tekniska hjälpmedel ska också kunna möjliggöra att handlingen blir läsbar, avlyssningsbar eller kunna uppfattas på något sätt, enligt 2:6 TF. De flesta myndigheter idag är utrustade med dagens teknik som DVD-spelare, datorer mm. Reglerna har betydelse när det gäller särskilda filer på datorn som endast kan uppfattas med specialprogram till en dator. Finns det specialfiler på en dator och myndigheten inte har program för att kunna göra filen uppfattningsbar ska handlingen inte ses som förvarad på myndigheten. Finns upptagningarna i

¹⁰⁸ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 174-175

¹⁰⁹ A a s 175

¹¹⁰ A st

en databas och myndigheten har tillgång till databasen ska det ses som att handlingarna är förvarad vid myndigheten¹¹¹.

4.1.4 Inkomna handlingar

Den andra frågan är vad händer efter att allmän handling har inkommit till myndigheten?

En handling ska anses vara inkommen till myndigheten när den har kommit till myndigheten eller till behörig tjänsteman, enligt 2:9 TF.

”En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 3 § gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 6 §.”

Handlingen kan sägas ha inkommit när den har passerat myndighetens fysiska eller elektroniska vägg¹¹².

4.1.5 Registrering (diarieföring)

När en handling har inkommit eller upprättats vid myndigheten och den är allmän ska den registreras hos myndigheten. Vilka regler är det som gäller vid registrering?

När en handling har blivit en allmän handling ska den enligt huvudregeln registreras (diarieföras) enligt 5 kap. OSL. Det gäller även handlingar som helt eller delvis sekretessbelagda enligt sekretessreglerna. För att kunna avgöra om handlingen innehåller sekretessuppgifter eller inte räcker det att tjänstemannen gör en översiktlig bedömning utifrån skaderekvisiten som finns i sekretessbestämmelserna. Arkivlagen (1990:782) innehåller också bestämmelser för registrering av handlingar¹¹³.

Enligt 5:1 OSL ska varje handling som diarieförs innehålla datumet då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning för arkiveringen, om det finns uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare kan en kort introduktion om handlingens avsändare eller mottagare göras¹¹⁴.

¹¹¹ A a s 177

¹¹² A st

¹¹³ A a s 183-184

¹¹⁴ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 184; Strömberg, & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 108

När handlingar inte är sekretessbelagda kan myndigheten välja mellan att registrera den eller ha den förvarat på ett sådant sätt att det är enkelt att hitta handlingen, enligt 5:1 3st. OSL. Myndigheterna har friheten om hur de vill förvara den allmänna handlingen¹¹⁵.

”Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om inte annat följer av andra-fjärde styckena.”

Det finns inget krav på att tjänstemännen ska ha läst igenom handlingen först och det finns inget krav på att den ska diarieföras innan den anses vara inkommen till myndigheten. Tanken med att göra på detta sätt är att förhindra att tjänstemännen ska kunna förskjuta tidpunkten och utlämningen av handlingen.

De allmänna handlingar som inte behöver registreras direkt är allmänna handlingar av ringa betydelse för verksamheten. Allmänna handlingar av ringa betydelse kan vara t.ex. pressklipp, cirkulär och reklamtryck som har indirekt eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Annat som kan ses som allmänna handlingar av ringa betydelse anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer från en enskild person¹¹⁶.

Länkadresser som ingår i ett e-mail ska ses som inkommen och en allmän handling eftersom de ingår i e-målet. Dock är det rättsligt oklart när det gäller innehållet i länken. Mycket talar för att innehållet i länken inte ska ses som inkommen och därmed inte som en inkommen handling¹¹⁷.

4.1.6 Sekretess

När en allmän handling ska registreras eller om någon begär att ta del av den ska det göras en sekretessprövning.

Vanligtvis skiljs mellan två olika sekretesser yttre- och inresekreteess. Vad som menas med yttresekreteess är sekretess som gäller för utomstående, enskilda och andra myndigheter¹¹⁸.

Den inre sekretessen gäller för inre spridning av sekretessbelagda uppgifter inom myndigheten och dess tjänstemän. Den inre sekretessen regleras inte i OSL. Det är självklart viktigt att tjänstemännen inom en och samma myndighet ska kunna dela uppgifter som är sekretessbelagda i den

¹¹⁵ Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna s 228; Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 185; JO dnr 1721-2009; JO dnr 3631-2017

¹¹⁶ JO dnr 5527-2014

¹¹⁷ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 177

¹¹⁸ A a s 191

utsträckningen att de kan behandla ärenden på ett korrekt sätt eller för att myndighetens verksamhet att fungera. Det är viktigt att tjänstemännen använder sina omdömen när de delar uppgifter med varandra. Det betyder att tjänstemännen inte delar uppgifter till den andre tjänstemannen som inte är behörig att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna och som den andre tjänstemannen inte heller behöver¹¹⁹.

I inre sekretess ingår hur handlingarna som omfattas av sekretess bör förvaras. Detta regleras inte i OSL. För en del myndigheter står vissa förvaringsregler i arkivlagen. Allmänt kan framhållas att myndigheter måste skydda sina handlingar mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst¹²⁰.

Jag skrev tidigare att yttresekretessen är riktad mot utomstående som vill ta del av allmänna handlingar. I princip ska alla kunna ta del av allmänna handlingar om det inte finns restriktioner i lag och då specifikt i OSL. En myndighet får aldrig avtala eller på egen hand bestämma om sekretess på en handling. Finns det inte sekretessuppgifter på den allmänna handlingen och det är någon som efterfrågar den måste den lämnas ut. Är det någon som lämnar in en handling till en myndighet kan inte personen kräva sekretess eller att det ska vara konfidentiell behandling av handlingen¹²¹.

Med sekretess menas ett förbud att röja en uppgift, det kan ske antingen muntligen, skriftligt, eller av ett utlämnande av en sekretessbelagd allmän handling i sin helhet, enligt 3:1 OSL p.1¹²².

Sekretess innebär tystnadsplikt för de personer som har skyldighet att följa bestämmelsen och handlingssekretess till de handlingar som omfattas av sekretessbestämmelsen. OSL handlar då om både handlingssekretess och tystnadsplikt. Sekretessbestämmelserna gäller både för enskilda och för andra myndigheter, enligt 8:1 OSL.

”En uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som denna lag hänvisar till.”

Vid hantering av sekretessbelagda uppgifter är det viktigt att tjänstemännen hanterat dessa uppgifter varsamt så att inte obehöriga får del av dem¹²³.

En specifik information i en handling är det som är föremål för sekretess och i OSL anges det oftast med ordet ”uppgift”. Det är inte enbart informationen som är sekretessbelagd utan också med uppgiftens art,

¹¹⁹ A st

¹²⁰ A st

¹²¹ A a s 192

¹²² Bohlin, Offentlighetsprincipen s 172; Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 192

¹²³ JO dnr 6471-2011

uppgifter om den enskildes förhållanden eller om en enskilds affärs- och driftsförhållanden¹²⁴.

Lagtexten kan vara oklar om vad som menas med ett uttryck, att uttrycket kan ha flera betydelser inbakade i sig och andra gånger kan det vara klart vad uttrycket menar, t.ex. uppgifter om adress. Vid oklarhet om vad uppgiften som är målet för sekretess får man gå till förarbeten för att kunna avgöra vad som är föremålet för sekretessen¹²⁵.

Förenklat uttryckt är att det finns tre nivåer när det gäller sekretesskydd. De tre nivåerna som finns är absolut, rakt skaderekvisit och omvänt skaderekvisit¹²⁶.

Absolut sekretess är den starkaste sekretessen och har bestämmelser som inte innehåller något skaderekvisit. Det finns lagregler som bryter den absoluta sekretessen t.ex. polisens brottsbekämpande verksamhet. Är det absolut sekretess på några uppgifter får det inte göras någon prövning om någon begär att få ut uppgifterna. Det är dock ovanligt med absolut sekretess. De vanligaste sekretessreglerna handlar om skaderekvisit. Det betyder att man måste göra en prövning om uppgifterna får lämnas ut eller inte. Rakt skaderekvisit är ett svagt sekretesskydd och uppgifterna ska ses som offentliga. I lagtexten uttrycks rakt skaderekvisitet ”sekretess gäller bara om det kan antas att viss skada eller men uppstår om uppgifterna lämnas ut”. Vid omvänt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess. I lagtexten uttrycks omvänt skaderekvisit ”sekretess gäller om det inte står klart att ett utlämnande inte medför skada eller men”¹²⁷.

Det finns ytterligare skyddsnivåer. Det kan finnas skydd som är en sorts mellanform av skyddsnivå bland sekretessbestämmelserna där skaderekvisitet är baserat på att den ska kvalificeras på något sätt. Det kan vara ord som ”betydande” eller ”allvarlig” skada. För att kunna avgöra om sekretessen uppnås eller inte måste man undersöka orden och dessa skaderekvisit i förarbetena och lagkommentarerna till OSL¹²⁸.

Vid en sekretessprövning är det skadan eller menet som kan uppkomma vid ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som ska undersökas. Det som avses med skada är vanligtvis ekonomisk skada. Det kan bli besvärligt med begreppet skada som kan ha en vidare och svårfångad innebörd. Skada kan syfta på olika sorters kränkningar mot den personliga integriteten om vissa uppgifter lämnas ut. Ett exempel på detta är om någon lämnar ut en persons sjukjournal som kan göra att personen kan känna sig kränkt beträffande sin personliga integritet. Vid ett bedömande måste man som huvudregel utgå ifrån hur den enskilde personen skulle kunna uppleva situationen om

¹²⁴ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 192

¹²⁵ A s t

¹²⁶ A a s 193

¹²⁷ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 177; Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 193

¹²⁸ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 193

utgifterna lämnas ut. Det finns inget krav på att myndigheten ska fråga den enskilde personen hur den skulle kunna uppleva om uppgifterna lämnades ut. Myndigheterna ska göra en objektiv prövning vid utlämnandet av uppgifterna¹²⁹.

Även om en allmän handling innehåller sekretessbelagda uppgifter finns det sekretessbrytande bestämmelser som gör att handlingen kan lämnas ut. Reglerna som kan bryta sekretessen finns i OSL och gäller till förmån för enskilda eller andra myndigheter¹³⁰.

En av de sekretessbrytande bestämmelserna är 12:1 OSL innebär att sekretessbelagda allmänna handlingar får lämnas ut till den enskilde själv som sekretessen skyddar.

”Sekretess till skydd för en enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv, om inte annat anges i denna lag.”

Den enskilde råder över sin egna sekretess i sitt enskilda ärende. Oftast behöver inte en myndighet tveka om de får lämna ut en uppgift till den som uppgiften handlar om och är skyddad av sekretessregler. Det finns dock några undantag från denna regel och det kan vara vid t.ex. uppgifter om personen själv i socialtjänsten¹³¹.

En av konsekvenserna av att den enskilde råder över sin sekretess är att hen kan efterge sin sekretess. Vederbörande ska ha lämnat ett uttryckt medgivande till myndigheten som har hens sekretessbelagda allmänna handling till en eller vissa personer, enligt 12:2 OSL 1st.

”En enskild kan helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i denna lag.”

Om en enskild samtycker till att en uppgift som är sekretessbelagd till skydd för honom eller henne lämnas till en annan enskild endast under förutsättning att myndigheten gör ett förbehåll som inskränker den enskilde mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas ut.

Att den tystnadsplikt som uppkommer genom ett sådant förbehåll som anges i andra stycket inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen följer av 13 kap. 5 § andra stycket.”

¹²⁹ Axberger, Yttrandefrihetsgrundlag s 224; Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 193-194

¹³⁰ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 194-195

¹³¹ A a s 195

Det samtycke som hen ger kan vara partiellt och bara samtycka till att vissa uppgifter kan utlämnas till de specifika personerna som hen har pekat ut¹³². Ett samtycke kan dras tillbaka¹³³.

Vårdnadshavare till ett barn har generellt stor tillgång till information om sitt barn och stor del av sekretessen omfattar vårdnadshavarens barn är inte tillämplig på vårdnadshavaren. Dock minskas denna rätt ju äldre barnet blir och när en viss mognad, enligt 12:3 OSL¹³⁴.

”Sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte 1. det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller
2. det annars anges i denna lag.

Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 2 § ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige.”

Det finns ingen exakt åldersgräns för när barnets sekretesskydd ska börja gälla gentemot barnets vårdnadshavare utan det får avgöras utifrån vilken sorts uppgifter det handlar om och hur situationen ser ut för den enskilde. Barnets mognad brukar vanligtvis anses börja infinns vid 12 års åldern, detta är ingen regel utan mer en tumregel¹³⁵.

4.1.7 Utlämnande av allmänna handlingen

Inkomna handlingar handlar om material som har kommit till myndigheten genom att någon utomstående har skickat in handlingen till myndigheten. Det material som har skickats in kan vara t.ex. register, brev eller e-mail. Det spelar ingen roll vilken avsändaren är t.ex. ett bolag, en annan myndighet eller en fysisk person. Alla handlingar som har kommit till myndigheten blir omedelbart allmänna och måste lämnas ut på begäran, förutsatt att handlingen inte är sekretessbelagd¹³⁶.

¹³² Axberger, Yttrandefrihetsgrundlag s 227

¹³³ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 195

¹³⁴ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 216; Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 196

¹³⁵ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 216

¹³⁶ Essen, Arbete i offentlig förvaltning s 178

4.1.8 Undantag

Det finns ett antal undantag från de rättsregler som har räknas upp och de ska presenteras här.

En viktig sak att poängtera är att offentlighetsprincipen gäller enbart handlingar som hör till myndigheten eller andra organ som omfattas av principen. Handlingar som inte är allmän handling är t.ex. privatbrev enligt 2:8 TF¹³⁷.

”Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.”

Vårdnadshavare får normalt ta del av sekretessbelagda uppgifter om sina barn, det kan finnas tillfällen då uppgifterna inte ska lämnas ut till vårdnadshavaren. Det kan göras när det är tydligt att det finns missförhållanden mellan vårdnadshavaren och barnet. En förutsättning då är att barnet skulle lida skada om uppgifterna skulle röjas för barnets vårdnadshavare¹³⁸.

4.1.9 Personuppgifter

När det gäller uppgifter om enskildes folkbokföring och personuppgifter är det kapitel 22 i OSL som behandlar det. Först måste jag granska i 22:1 OSL om det står något generellt om personuppgifter.

”Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser

1. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, eller
2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte

¹³⁷ A a s 176

¹³⁸ Bohlin, Offentlighetsprincipen s 216; Essen, Arbeta i offentlig förvaltning s 196

står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.”

Generellt ska personnummer vara offentliga om det inte finns någon särskild anledning till att uppgifterna inte ska vara offentliga.

Den 25 maj 2018 infördes *EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR)*, som är en EU förordning vars syfte är att skydda fysiska personer avseende på behandlingen av deras personuppgifter, den handlar också om det fria flödet av personuppgifter, enligt art. 1.1. GDPR.

Förordningen är tillämplig vid behandling av en fysisk persons personuppgifter som helt eller delvis behandlas på automatisk väg. Vad som avses med personuppgifter är upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person som t.ex. namn, identifikationsnummer, lokaliseringuppgifter eller onlineidentifikatorer, enligt art. 2.1. och 4.1. GDPR.

Behandling av personuppgifter är endast laglig om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, enligt art. 6.1.a. GDPR.

Sverige hade tidigare PUL som ersattes 2018 av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, som i stora delar är likt PUL.

I lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordningen, finns det en del som omfattar vissa kategorier av personuppgifter där ibland personnummer som det står i 3:10-11.

”10 § Personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

11 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten.”

Fortfarande är det vanligt att personnummer kan vara offentliga i ärenden som berör dem om det inte finns särskilda skäl för att inte göra personnummer offentliga.

Om skaderekvisitet inte uppfylls ska den allmänna handlingen lämnas ut till den som efterfrågar den¹³⁹.

4.2 Analys av situation 3

Jag gör en analys av situationen genom rättsdogmatisk metoden som jag presenterade tidigare. Jag presenterar därefter de rättsmoment som jag anser att jag måste analysera. Sedan presenterar jag de rättskällor som jag använder mig av. Sist efter min analys gör jag en egen rättsregel från analysen och rättskällorna. Jag presenterar rättsregeln genom att ha den inom citattecken.

Situationen beskriver ett e-mail som kommer in till myndigheten. Först måste det undersökas om handlingen har kommit in som en elektronisk handling eller inte. Av situationen framgår att det handlar om ett e-mail som har kommit in genom den elektroniska väggen till myndigheten. Ska myndigheten betrakta e-målet som en handling eller inte.

”En elektronisk handling ska ses som en handling om det finns information antingen i skrift eller bild eller upptagning som kräver tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av informationen.”

Av den informationen som vi har fått ifrån situationen innehåller e-målet information. Informationen är i elektroniskt format och kan enbart avläsas med hjälp av elektroniska hjälpmedel som den kommunala myndigheten med stor sannolikhet har tillgång till.

Den andra undersökningen som ska göras är om den elektroniska handlingen ska ses som inkommen till myndigheten eller förvarad för att avgöra om den är allmän eller inte.

”En handling som skickas elektroniskt ska ses som inkommen när den har passerat den elektroniska väggen till myndigheten.

En elektronisk handling ska anses vara förvarad på myndigheten när myndigheten kan förvara elektroniska handlingar med hjälp av tekniska hjälpmedel.”

Av informationen i situationen framgår att den elektroniska handlingen har passerat myndighetens elektroniska vägg och finns på någon tjänstemans e-mail. Det gör att den elektroniska handlingen ska ses som en allmän handling. När tjänstemannen har kommit fram att det handlar om en handling som har kommit in elektroniskt blir frågan om den ska registreras eller inte.

¹³⁹ Axberger, Yttrandefrihetsgrundlag s 224

”När en handling har blivit en allmän handling bör den registreras. Handlingen ska diarieföras även om handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter.

När den allmänna handlingen diarieförts ska den ha ett diarienummer eller annan beteckning för arkivering. Datumet när handlingen kom in eller upprättades måste finnas med, uppgifter om vem är avsändaren eller upprättaren och en kort introduktion om handlingens innehåll.

Undantag från regeln är om det inte finns någon sekretessbelagd uppgift i handlingen. Då är det enda kravet att den ska hållas ordnad så att handlingen är enkel att hitta.”

Utifrån den information som finns om situationen går det inte direkt att avgöra om e-målet innehåller sekretessbelagda uppgifter eller inte. Informationen som har kommit in verkar viktigt och det är sannolikt att e-målet berör något ärende som myndigheten har hand om eller har haft hand om. Jag skulle säga att handlingen ska registreras för att få fram den snabbare om den behöver behandlas eller om någon efterfrågar den.

Andra delen av situationen är att någon efterfrågar handlingen. Tjänstemannen måste beakta om det finns uppgifter i den allmänna handlingen som kan vara sekretessbelagda. Tjänstemannen måste göra en sekretessprövning av handlingen för att avgöra om handlingen får lämnas ut eller inte.

”Alla ska kunna ta del av allmänna handlingar om det inte finns sekretessbelagda uppgifter i den allmänna handlingen. Är det sekretess på uppgifter i en allmän handling gäller sekretessen både för den inre och yttre verksamheten. Om den allmänna handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter måste en sekretessprövning göras för att bedöma om den allmänna handlingen får lämnas ut eller inte

Sekretessbelagda uppgifter får inte röjas muntligt, skriftligt eller lämnas ut i en allmän handling i sin helhet.

De tjänstemän som hanterar allmänna handlingar med sekretessbelagda uppgifter har både handlingssekretess och tystnadsplikt.

Sekretess gäller inte mellan tjänstemän som hanterar ärenden som innehåller sekretessbelagda uppgifter.”

I beskrivningen av situationen framgår det inte klart om det finns sekretessbelagda uppgifter eller inte. Det finns risk att den innehåller sekretessbelagda uppgifter eftersom det handlar om barn. Det handlar också om personuppgifter som kan röja sekretessbelagda uppgifter om de skulle bli offentliga. Om e-målet skulle hjälpa till vid en ärendehantering på en myndighet skulle sekretessen inte gälla inom för den myndigheten som

hanterar ärendet. Det är viktigt vid hantering av ärendet att inte röja några uppgifter innan en sekretessprövning har gjorts på handlingen.

”Är det sekretessbelagda uppgifter i den allmänna handlingen ska det göras en sekretessprövning för att kunna avgöra skaderekvisitet.

Är det absolut sekretess på någon uppgift eller information får inte uppgiften eller informationen lämnas ut.

Allmänna handlingar med sekretess kan lämnas ut om de inte uppfyller sekretess skaderekvisitet ”betydande” eller ”allvarlig” skada. Avgörandet av detta får göras av den enskilde tjänstemannen.

Sekretess som är till för att skydda den enskilde gäller inte gentemot den enskilde själv om inget annat anges i OSL.

Den enskilde kan helt eller delvis häva sekretessen för hen, om inget annat anges i OSL. Endast dessa uppgifter får lämnas ut om den enskilde inte har planerat att sprida uppgifterna vidare.

Samtycket om att helt eller delvis häva sekretessen kan tas tillbaka av den personen som sekretessen ska skydda.”

När tjänstemannen har kommit fram till att det finns sekretessbelagda uppgifter i den allmänna handlingen gäller det för denne att bedöma vilken sorts sekretess det handlar om.

”Vårdnadshavare till ett barn kan ha tillgång till information om sitt barn och sekretess som är till för att skydda barnet är många gånger inte tillämpligt på barnets vårdnadshavare.

Ju äldre barnet blir och når en viss mognad desto mindre blir rätten för vårdnadshavaren att ta del av barnets sekretessbelagda information.

Undantag från att vårdnadshavaren får tillgång till sitt barns sekretessbelagda uppgifter är om det finns missförhållanden mellan barnet och vårdnadshavaren.”

I situationen handlar det om ett barn och det framgår inte heller om det är vårdnadshavaren som har skickat e-målet. Det framgår inte om det är en vårdnadshavare som efterfrågar efter handlingen. Vidare framgår inte heller barnets ålder eller mognad.

I situation 3 fanns personnummer och anklagelser i e-målet. Hur ska de hanteras ur sekretesssynpunkt när de ska arkiveras?

”Personnummer ska betraktas som offentliga uppgifter. Personnummer ska inte vara offentligt om det finns särskilda skäl som talar emot att uppgifterna ska vara offentliga.”

Av situationen framgick det att det fanns personnummer i e-målet. Det går inte med den informationen som finns i situationen att avgöra om det går att lämna ut handlingen eller inte. Det generella är att personnummer kan lämnas ut om det inte finns något annat som anger att uppgifterna inte får lämnas ut.

Jag kommer nu att göra en analys av de regler som jag har tagit fram och hur de påverkar situationen.

Enligt de beskrivningarna av situationen var den första delen av frågan enkel att besvara. Betydligt svårare blev det när någon frågade efter handlingen. Det som gjorde att det blev svårt var att det behövdes mer information för att kunna avgöra om olika kriterier uppfylldes eller inte för att lämna ut en handling. Tjänstemännen är tvungna att diarieföra de inkomna handlingar och avgöra vad som omfattas av sekretess och vad som inte är sekretessbelagt.

5 Slutdiskussion

Examensarbetet utgår ifrån tre situationer som analysers ur ett juridiskt perspektiv när en rättshaverist eller en person med rättshaveristiska tendenser skapar förvaltningsrättsliga utmaningar för en kommunal myndighet. Vilka rättsregler gäller vid dessa förvaltningsrättsliga utmaningar och hur de skulle kunna tillämpas på bästa sätt för att hantera situationerna.

I den första situationen kan jag konstatera att det blir utmaningar för en myndighet om någon efterfrågar allmänna handlingar i stor mängd. Det kostar pengar, tid och effektivitet för en myndighet som ställs inför en sådan situation. Det framgick att det är möjligt att ta del av allmänna handlingar på tre sätt, först att ta del av handlingarna på plats, det andra är en avskrift eller en fysisk kopia av handlingen och det tredje var att få en elektronisk kopia av handlingen. Jag hittade en lösning för de två sista situationerna där en person begärt efter en oerhörd mängd kopior av allmänna handlingar. Myndigheterna kan ta ut en avgift för kopieringen av de allmänna handlingarna, förutsatt att det finns ett beslut ifrån kommunfullmäktige om en avgift. Det finns inga juridiska hinder om personen vill läsa handlingarna på plats då det inte går att ta ut någon avgift. Ända gången myndigheten får neka någon att läsa handlingarna på plats är om det finns ”betydande hinder” att låta någon läsa handlingarna på plats.

I den andra situationen var att någon ringde in till myndigheten för att enbart skälla ut tjänstemannen. En myndighet har skyldighet att kunna ta emot samtal ifrån allmänheten. Det finns ett juridiskt godtagbart sätt för tjänstemannen att kunna hantera en sådan situation och det skulle vara att tjänstemannen kan avsluta samtalet, om tjänstemannen har försökt med allt att försöka förstå ärendet som personen ringer in för och försökt att hjälpa personen med ärendet genom telefonen. Skulle det visa sig att personen inte är intresserad av hjälpen och tjänstemannen har försökt att vara uttömmande med hjälpen via telefonen skulle jag se det som befogat för tjänstemannen att avsluta samtalet och göra det på ett professionellt sätt.

Den tredje situationen handlade om en person som skickat in e-mail innehållande anklagelser och personnummer. Hur ska en myndighet hantera e-maileden? Jag kom fram till att tjänstemännen som får e-mail är tvungna att registrera det som en inkommen handling och senare arkivera handlingen. En utmaning för myndigheten är att gå igenom och undersöka om det finns något i e-mail som ska sekretessbeläggas.

Det finns inte mycket ur en juridisk synvinkel som kan begränsa en rättshaverist från att utföra sina aktioner mot myndigheter genom de situationer som jag har tagit fram. Det som rättshaveristerna kan utnyttja är de rättsverktyg som medborgarna har för att få insyn i myndigheternas verksamhet så att de utför sina uppdrag för allmänhetens bästa.

Avvägningen som får göras är om man vill ha effektivitet i myndigheternas verksamhet eller öppenhet. Jag skulle argumentera för att öppenheten i myndigheternas verksamhet är extremt viktigt för att undvika att det uppstår misstrohet och missnöje med verksamheterna som skulle riskera att det blir fler rättshaverister och personer med rättshaveristiskt beteende. Det är bättre att hantera ett fåtal rättshaverister än att ha en myndighet som har verktyg som begränsar rättshaveristernas effekter på myndigheten och minskar allmänhetens insyn i myndigheten. Ett sådant verktyg skulle sannolikt skapa misstro mot myndigheten som då får en ännu större belastning eftersom det blir fler individer som kräver "sin rätt" mot myndigheten.

Jag håller med Göran Lambertz analys att det bästa sättet att hantera en rättshaverist är bemötandet och att de hanteras på ett juridiskt korrekt sätt som förhoppningsvis kan förstärka eller skapa en tilltro till de offentliga instituterna och myndigheterna.

Jag vill med mitt bidrag skapa insikt och tydlighet i de rättsregler som gäller vid de tre specifika situationerna då personer skapar förvaltningsrättsliga utmaningar och frågor för myndigheterna. Genom mitt bidrag hoppas jag skapa förståelse för hur olika rättsregler påverkar myndigheterna och tjänstemännen.

6 Käll- och litteraturförteckning

6.1 Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo (2014). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Axberger, Hans-Gunnar (2014). *JO - i riksdagens tjänst*. Visby: Eddy.se

Axberger, Hans-Gunnar (2017). *Yttrandefrihetsgrundlagarna*. Tredje upplagan Stockholm: Wolters Kluwer

Bengtsson, Hans (2010). *Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst*. Malmö: Gleerups

Bernitz, Ulf (red.) (2014). *Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder*. 13., aktualiserade och kompletterade uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Bohlin, Alf (2015). *Offentlighetsprincipen*. 9., [omarb.] uppl. Stockholm: Norstedts Juridik

Carlander, Jakob & Wedeen, Andreas (2018). *Möta människor med rättshaveristiskt beteende: handbok för yrkesverksamma*. Tredje omarbetade upplagan Stockholm: Gothia Fortbildning

Essen, Ulrik von (2018). *Arbete i offentlig förvaltning*. Andra upplagan Stockholm: Norstedts juridik

Essen, Ulrik von, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka (2018). *Förvaltningsrättens grunder*. Tredje upplagan Stockholm: Norstedts juridik

O J, Benjamin, *När betydande hinder möter – en studie av 2 kap. 12 § 2 st. 1 men.*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2017 II

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.) (2013). *Juridisk metodlära*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Lambertz, Göran, *Rättshaverister – problem eller utmaning?*, Forhandlingerne ved det 37. nordiske Juristmøde i Reykjavík 18.-20. august 2005. Bind 1. - 2005. - S. 207-222. Bind 2 / faglig redaktør Mads Bryde Andersen. - [2007]. - S. 277-297

Schultz, Mårten (2013). *69 tecken på att du är en rättshaverist*. Stockholm: Vertigo

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2018). *Allmän förvaltningsrätt. 27:e upplagan* Stockholm: Liber

Viklund, Lars & Wästfelt, Martin (2018). *Arbetsrätt i praktiken: en handbok*. Tjugonde upplagan Lund: Studentlitteratur

6.2 Källor

Ledare, *Öppenheten får inte missbrukas*, Expressen, 01/09 2014 (05/10 2018),

<https://www.expressen.se/gt/ledare/ledare-oppnheten-far-inte-missbrukas/>

Sigala, C, *Man hotade kvinnor på telefon – flera hundra gånger*, Kristianstadsbladet 21/11 2017 (14/10 2018)

<http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/man-hotade-kvinnor-pa-telefon-flera-hundra-ganger/>

Carlander, J, *Möta människor med rättshaveristiskt beteende -* LSSGuiden.se (10/10 2018)

Power point presentation,

Nerladdnings länk:

<https://www.lssguiden.se/cldocpart/2993.pdf>

Ds 2001 25

Ds 2017:37 Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling

Konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU6

SOU 2010:4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet.

Prop. 1973:33 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.

Prop. 1975:76/160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

Prop. 1975:76/204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten

Prop. 1981:82/37 om offentlighetsprincipen och ADB

Prop. 2001:02/70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken

Höök, Johan, Lagkommentar KL 2:5, Karnov

Rättsfallsförteckning

HD Ö 412-17

JK dnr. 1930-01-30

JK dnr 4225-08-21

JO 1972, s 306

JO 1989/90, s 392

JO:s beslut den 14 augusti 2001, dnr 2750-2001

JO:s beslut den 13 mars 2002, dnr 3452-2000

JO 2005/06 s. 448

JO:s beslut den 14 maj 2008, dnr 3912-2007

JO:s beslut den 12 januari 2010 dnr 1721-2009

JO 2010/11 s. 531

JO:s beslut den 12 juni 2012, dnr 733-2012

JO dnr 6471-2011

JO:s beslut den 11 februari 2014, dnr 641-2013

JO:s beslut den 11 april 2016, dnr 2261-2015

JO 2015/16, s 653

JO dnr 5527-2014

JO 2016/17, s 139

JO:s beslut den 2 februari 2017, dnr 5883-2015

JO dnr 6153-2016

JO:s beslut den 7 februari 2018, dnr 3631-2017

JO:s beslut den 11 februari 2019, dnr 7274-2017

RÅ 1976 ref. 122

RÅ 1979 Ab 221

RÅ 1980 2:42

RÅ 1985 2:9

RÅ 2008 not 72