

## Kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person m.m.

**Beslutet i korthet:** Till Kalmar kommun kom det under ett par års tid in ett mycket stort antal skrivelser och förfrågningar samt framställningar om handlingsutlämnande från en och samma person, N.N. Kommunen ansåg till slut att situationen var ohållbar eftersom hanteringen av det som kom in tog mycket tid i anspråk, påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes som ett arbetsmiljöproblem.

Efter en tid fann kommunen det lämpligast att enbart besvara förfrågningar från N.N. muntligen, antingen via telefon eller vid inbokade möten. Vidare styrde kommunen om e-post från N.N. till chefen för kommunens kontaktcenter, för besvarande och handläggning. Mot bakgrund av den situation som beskrivits finns det inte anledning att kritisera kommunens åtgärder i denna del.

Kommunen fattade i januari 2014 ett principbeslut om att kommande framställningar om handlingsutlämnande från N.N. inte skulle tillmötesgå eller prövas. Beslutet, som betyder att tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens förfaranderegler inte ska tillämpas på framställningar från N.N., är uppenbart rättsstridigt och innebär att kommunen har satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. Beslutet står därmed också i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

Kommunen har med stöd av principbeslutet, som kammarrätten bedömt inte kunde överklagas, underlåtit att pröva framställningar om handlingsutlämnande från N.N., vilket bl.a. inneburit att hon har förvägrats formliga avslagsbeslut och därmed inte har kunnat få sina framställningar prövade i domstol.

Kommunstyrelsen kritiseras för det rättsstridiga beslutet och för att N.N:s framställningar om att få del av allmänna handlingar därefter inte har prövats.

Beslutet innehåller också generella uttalanden om myndigheters serviceskyldighet och om hanteringen av dels mycket omfattande, dels mycket frekventa framställningar om handlingsutlämnande.

### Anmälan

N.N. anmälde Kalmar kommun för brister i serviceskyldigheten och hanteringen av hennes framställningar om handlingsutlämnande. I sin anmälan, daterad den 6 januari 2014, angav hon följande.

Sedan hösten 2013 har hon varit fråntagen sina medborgerliga rättigheter som invånare i Kalmar kommun. Kommunchefen har förbjudit anställda i kommunen att besvara hennes frågor, och chefen för kontaktcentret har meddelat att man inte kommer att behandla framställningar från henne om att få del av allmänna handlingar. Detta innebär att samtliga skrivelser från henne ignoreras oavsett vad saken gäller. Kommunen är fullt medveten om att man bryter mot kommunallagen, förvaltningslagen och tryckfrihetsförordningen. Som skäl för sitt agerande har kommunen angett att man vill skona sina medarbetare från N.N. som upplevs som besvärlig och tidskrävande.

Av de ytterligare handlingar som N.N. gav in och de muntliga uppgifter hon lämnade framkom bl.a. följande.

Den 31 januari 2014 fattade Kalmar kommun ett beslut med följande innehåll.

#### **Beslut om utlämnande av handlingar**

##### **Beslut**

Kalmar kommun avslår din begäran om att ta del av handlingar.

##### **Bakgrund**

Du har vid åtskilliga tillfällen via e-post och telefon varit i kontakt med Kalmar kommun och begärt ut handlingar i stora mängder. Kommunen har försökt att tillmötesgå dina önskemål så långt det varit möjligt. Trots detta har du inte känt dig tillfredsställd med de svar och handlingar som du har fått av anställda på kommunen.

##### **Skäl för beslutet**

Du har under ett par år begärt att få ut diverse handlingar av flera förvaltningar och bolag i Kalmar kommun. Men många gånger har du inte hämtat ut de handlingar som du har begärt ut. Du har dessutom vid några tillfällen uttalat att du inte är intresserad av de handlingar som du begär ut. Kommunen anser att du i stället för att utnyttja din medborgerliga rättighet enligt tryckfrihetsförordningen missbrukar offentlighetsprincipen.

Vidare har flera av kommunens medarbetare upplevt en stressad och otrygg arbetsmiljö på grund av ditt provocerande beteende och de anklagelser som du har fört fram mot dem.

Kommunen har hela tiden strävat efter att åstadkomma olika lösningar för att tillgodose dina önskemål om att få ut handlingar, men dessa [framställningar] har bara eskalerat i omfattning och tagit orimligt mycket tid och arbetsresurser från den verksamhet och service som andra kommunmedborgare har rätt till.

Enligt kommunens bedömning kan det inte vara lagstiftarens mening att offentlighetsprincipen, som är en demokratisk rättighet för att få insyn i den offentliga verksamheten, ska missbrukas för andra syften. Kommunen är medveten om att syftet bakom en begäran om utlämnande av handlingar inte ska tillmätas någon vikt. Kommunen menar dock att regelmässig massbegäran om utlämnande av handlingar med ett provokativt syfte inte är förenligt med den avsikt som präglar offentlighetsprincipen.

Mot bakgrund av detta anser Kalmar kommun att den inte längre kommer att tillmötesgå och pröva din begäran om utlämnande av handlingar.

N.N. överklagade beslutet till Kammarrätten i Jönköping, som den 13 februari 2014 avvisade överklagandet. I avvisningsbeslutet angavs bl.a. att Kalmar kommun uppgett att det överklagade beslutet inte var kopplat till någon särskild begäran om handlingsutlämnande. Kammarrätten fann mot den bakgrunden att det inte rörde sig om ett överklagbart beslut i den mening som avses i 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Den 15 februari 2014 begärde N.N. via e-post att få ta del av vissa närmare angivna handlingar på plats hos kommunen. I meddelandet angav hon att hon ville få ett beslut avseende sin begäran, dvs. antingen ett besked om tidpunkten då hon kunde få läsa handlingarna eller ett besked om att begäran avsågs. Ett eventuellt avslagsbeslut ville hon ha skriftligt för att ha möjlighet att överklaga det.

Den 21 februari 2014 påminde hon om sin begäran och bad att få veta när hon skulle få ta del av handlingarna. Samma dag begärde hon via e-post också ut fem andra, särskilt angivna, handlingar. Hon angav att hon ville ha dessa handlingar hemskickade och att hon, om begäran inte kunde tillgodoses, ville ha en besvärshänvisning.

När N.N. den 25 februari 2014 fortfarande inte hade fått några besked från kommunen kontaktade hon Kenth Gustafsson, chef för kommunens kontaktcenter, per telefon. Kenth Gustafsson uppgav att hennes framställningar inte skulle efterkommas, att hon inte var välkommen att ta del av de efterfrågade handlingarna på plats och att hon inte heller skulle få några skriftliga beslut. Kenth Gustafsson tillade att kommunen ansåg att man hade nått gränsen för sin serviceskyldighet gentemot henne.

### **Utredning**

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun anmodades att yttra sig över vad N.N. anfört i sin anmälan daterad den 6 januari 2014 och över handläggningen av hennes framställningar den 15 och 21 februari 2014.

Kommunstyrelsen kom in med ett yttrande och en omfattande mängd handlingar (till största delen e-postkorrespondens mellan N.N. och olika företrädare för kommunen). Kommunstyrelsen anförde bl.a. följande.

#### *Utredning*

N.N. har under minst ett par år ställt olika frågor till eller begärt att få ut diverse handlingar av flera förvaltningar och bolag i Kalmar kommun. [– – –]

– – –

I början av N.N:s kontakt med kommunen bemöttes hon som alla andra medborgare som ställde frågor och ville ha ut allmänna handlingar. Hennes frågor besvarades och de begärda allmänna handlingarna lämnades ut. Men under 2013 kulminerade hennes kontakter med kommunen och upptog mer och mer tid och arbetsresurser från kommunens ordinarie verksamhet. Hon var otrevlig och uttryckte sig mycket kränkande mot politiker och tjänstemän [...]. Ett flertal av kommunens medarbetare upplevde situationen mycket stressande och kände ett stort obehag på grund av hennes provocerande beteende och de anklagelser som hon framförde mot dem. Hon

hotade medarbetarna med polis- och JO-anmälningar när hon inte var nöjd med de svar hon fick. Under sommaren och i början av hösten 2013 hade kommunen fått uppemot ett par tusen mejl från N.N.

Situationen upplevdes som ohållbar. För att lösa den enorma arbetsbelastning som uppkom på olika håll i kommunen diskuterade ledningen frågan om kommunen skulle anställa en person som bara skulle arbeta gentemot N.N. Efter överväganden gjorde dock kommunen i oktober 2013 den bedömningen att N.N:s e-post istället skulle styras till chefen för kommunens kontaktcenter, Kenth Gustafsson, för besvarande och handläggning. N.N. var inte nöjd med detta och fortsatte med att skicka massmejl till olika förvaltningar och bolag. Dessutom skapade hon många nya e-postadresser, i dag uppemot 47 stycken [...], vilka hon har använt i kontakten med kommunen. N.N. har även skrivit till kommunen med olika alias för att låtsas vara någon annan men det har varit samma frågor som ställts.

Under januari 2014 ökade antalet skrivelser till kommunen. Hon begärde bland annat ut alla anställdas CV och anställningsbevis (207 personer) på kommunledningskontoret samt alla handlingar som var diarieförda under 2013 på kontoret (996 ärenden med tusentals tillhörande dokument) [...].

Den 31 januari 2014 beslutade kommunen att det inte längre fanns någon möjlighet för myndigheten att tillmötesgå och pröva N.N:s [framställningar] om utlämnande av allmänna handlingar. Detta beslut överklagades av N.N. till Kammarrätten i Jönköping som i beslut den 13 februari 2014 avvisade överklagandet.

Under februari 2014 har N.N. fortsatt att kränka politiker och medarbetare genom olika skrivningar och telefonsamtal.

Den 21 februari 2014 kom N.N. in med en ny begäran [...] om utlämnande av allmänna handlingar. Kommunen har inte prövat dessa [framställningar] med hänvisning till det principbeslut som är taget den 31 januari 2014 [...].

#### *Yttrande*

Kalmar kommun vill inledningsvis framföra att det alltid är vår strävan att bemöta våra uppdragsgivare, brukare, kunder och kommuninvånare på ett seriöst och professionellt sätt, alltid med beaktande av de krav som lagstiftaren ställer på oss som myndighet genom bland annat tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och andra författningar som reglerar vår verksamhet.

Kalmars kommunvägledare är bland de bästa i Sverige när det gäller telefonsamtal till kommunen. Det visar undersökningen Servicemätning via telefon och e-post, som är en del av den större undersökningen Kommunens Kvalitet i Korthet, som varje år jämför kommunernas kvalitet. Kalmar får bäst betyg av alla när det gäller helhetsintrycket, som omfattar bland annat svarstider, hälsningsfraser, expedieringstid i växeln, bemötande och tillgänglighet [...].

#### *Serviceskyldigheten*

---

N.N. har varit i kontakt med kommunen under några år. I början bemöttes hon med samma respekt och engagemang som alla andra kommuninvånare och brukare som kommer i kontakt med myndigheten. Kommunen upplevde däremot att hon egentligen inte var intresserad av de svar hon fick eftersom hon aldrig blev nöjd med svaren. Trots detta besvarades hennes frågor och de handlingar som hon begärde ut kopierades och översändes till henne i enlighet med offentlighetsprincipen. Men hennes frågor ökade bara i omfattning. Hon skickade samma fråga till flera personer inom organisationen och ställde svaren mot varandra och därefter ställde hon nya frågor. Hon var aldrig tillfreds med den service och de svar hon fick. Hennes frågor saknade substans och relevans och skrivelserna innehöll ofta hot om anmälningar av olika slag, kränkande termer, förtal och felaktiga påståenden [...].

Kommunens bedömning var till en början att försöka resonera med N.N. om hur vi bäst kunde svara på hennes frågor och komma på konstruktiva lösningar för att

tillgodose hennes omfattande krav. Hon erbjöds av olika förvaltningar och bolag att komma på inbokade möten eller att få svar på sina frågor via telefon. Kommunens ambition var att lösa situationen så smidigt som möjligt. Men hon har i flera mejl och telefonsamtal uttryckligen avvisat kommunens försök till möten och uttalat att hon inte var intresserad [...]. Och sedan har hon fortsatt att skicka hundratals mejl i månaden till kommunens alla organ. Som det tidigare nämnts funderade kommunen på att anställa en person på heltid för att arbeta gentemot N.N. men mot bakgrund av det som har framkommit om hennes beteenden och ageranden gjorde kommunen den bedömningen att en sådan lösning inte skulle vara tillfredsställande för varken N.N. eller kommunen.

N.N. har i sin anmälan anfört att kommunen har blockerat hennes e-post. Detta påståande saknar grund eftersom kommunen enbart beslutat att styra om hennes e-post till en viss funktion i organisationen för att avlasta övrig verksamhet och för att få en uppfattning om hur många frågor som kommer in till myndigheten. Bestämmelserna i förvaltningslagen om myndigheternas serviceskyldighet innebär inte att den enskilde kan påkalla svar från en viss tjänsteman vid myndigheten utan det ankommer på myndigheten att själv avgöra vilken befattningshavare som ska besvara en förfrågan och även i vilken omfattning och form svaret ska ges. Kommunen anser sig ha fog för åtgärden därför att hennes frågor har mist sina rimliga proportioner. Vidare är kommunen inte skyldig att svara på frågor eller expediera handlingar via e-post även om den enskilde har begärt detta.

Som det framgår ovan och av de bifogade pärmarna samt bilagorna så har kommunen hela tiden strävat efter att tillmötesgå N.N:s frågor och krav vad gäller begäran om allmänna handlingar fram till att kommunen fann situationen ohållbar. Enligt kommunens uppfattning har hjälp lämnats i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till den sortens frågor som N.N. har ställt och mot bakgrund av hennes behov av hjälp. Till övervägande del är hennes frågor och krav på service utan direkt anknytning till pågående eller kommande ärende. [— — —]

— — —

Angående myndighetens serviceskyldighet anser kommunen att N.N:s frågor och beteende, kanske inte till en början men efter hand, har fått en riktning som snarare handlar om missbruk av rättighet. Hennes krav på kommunen står inte i relation till vad serviceskyldigheten kräver.

En sammanvägd bedömning av omfattningen av serviceskyldigheten i det aktuella ärendet bör enligt kommunens mening leda till ett konstaterande att det rimligen inte kan krävas att kommunen ska tillmötesgå N.N:s omfattande krav. Kommunen anser att det är av största intresse att få ett klarläggande av JO hur situationen bör bedömas eftersom omfattningen av serviceskyldigheten ytterst är en avvägningsfråga och sådana situationer [inte är] ovanliga runtom i landet.

#### *Offentlighetsprincipen*

Offentlighetsprincipen innebär att alla, såväl svenska som utländska medborgare, har rätt att ta del av handlingar hos myndigheter och förvaltningar.

— — —

Denna princip kan dock innebära vissa praktiska olägenheter för myndigheter. Det är inte längre bara genom brev människor kan vända sig till myndigheter. Den tekniska utvecklingen och tillgång till internet, e-post och telefon har gjort att personer som N.N. har fått andra arbetsverktyg för att uppta myndigheters tid genom sina krav. Att tillgodose dessa krav på att få ta del av handlingar tar enorma resurser i anspråk. Man kan fråga sig om det är rimligt att en myndighet ska tillgodose en begäran om utlämnande av allmänna handlingar som uppenbart inte syftar till att utöva tillsyn i myndigheternas verksamhet. Är det verkligen rimligt att N.N. ska utnyttja principen bara för att trakassera myndigheter? [Offentlighetsprincipen] utgår från människans rätt och vilja samt intresse av att få reda på angelägenheter som antingen berör denne eller någon i dennes närhet. Syftet utgör ett slags skydd kan man säga, att den enskilde inte ska kunna bli överkörd av den offentliga

verksamheten. Detta syfte har helt tappat sitt fäste i vårt fall. Det handlar inte längre om att N.N. är intresserad av en viss information eller att hon behöver få reda på något särskilt utan hon söker enbart kontakt med kommunen för att hon enligt lag har rätt att göra det. Det är kommunens uppfattning att hon leker med sin medborgerliga rättighet. Även om lagen när den skrevs för många år sedan inte fäste någon vikt vid syftet bakom en begäran kan det inte heller rimligen innebära att "allt beteende är tillåtet" bara personen i fråga hänvisar till sin rättighet enligt offentlighetsprincipen. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att enskilda ska kunna gömma sig bakom offentlighetsprincipen.

N.N:s [framställningar] och förfrågningar tar mycket tid i anspråk och kostar kommunen stora summor. Därutöver påverkar detta myndigheters möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert eftersom allt för mycket tid går åt att ge service till N.N. och sekretesspröva hennes [framställningar] av utlämnande av allmänna handlingar. N.N:s krav har övergått till ett arbetsmiljöproblem då de anställda känner sig stressade och inte får någon arbetsro. Det har till och med gått så långt att de anställda i kommunen inte har vågat skriva under e-post med sitt fullständiga namn då de känt sig otrygga i den uppkomna situationen. Även om detta kanske inte utgör tillräckliga skäl för att inskränka offentlighetsprincipen kan det enligt kommunens bedömning inte vara lagstiftarens mening att offentlighetsprincipen, som är en demokratisk rättighet för att få insyn i den offentliga förvaltningen, ska missbrukas för andra syften. Även om syftet bakom en begäran om utlämnande av handlingar inte ska tillmätas någon vikt anser kommunen att regelmässig massbegäran om utlämnande av handlingar inte är förenligt med de syften som bär upp denna princip.

Kommunen ville sammanfattningsvis poängtera att dess agerande i detta fall inte ligger i linje med kommunens policy om hur framställningar om handlingsutlämnande ska behandlas eller om hur medborgarna ska bemötas. Kommunen är medveten om att den valda lösningen inte är optimal men har känt sig tvingad att agera på det sätt som skett med anledning av att N.N:s förfrågningar och krav tagit stora resurser i anspråk och kommit att bli ett arbetsmiljöproblem.

N.N. kom in med synpunkter på kommunens yttrande.

### **Rättslig reglering**

#### **Objektivitet, saklighet och opartiskhet**

Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

#### **Serviceskyldighet**

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (FL) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet gentemot enskilda.

Av 4 § FL framgår att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I förarbetena till förvaltningslagen anges att myndigheten kan och bör anpassa sin service till den

aktuella arbets- och resurssituationen. Vidare anges att servicereglerna måste ge myndigheterna utrymme att säga nej till alltför långtgående önskemål om hjälp och att myndigheterna måste kunna göra vissa begränsningar efter en mer allmän lämplighetsbedömning. (Se prop. 1985/86:80 s. 20 f. och 60.)

Serviceskyldigheten är alltså ytterst en avvägningsfråga där den enskilde i viss mån blir beroende av myndighetens uppfattning om vilken grad av service den kan lämna med beaktande av frågans art, den enskildes behov samt myndighetens arbets- och resurssituation. Myndighetens ställningstagande får dock aldrig vara godtyckligt. Kraven i 1 kap. 9 § RF gäller även i dessa situationer. (Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 4 §.)

Serviceskyldigheten gäller myndigheten som sådan och inte varje enskild tjänsteman. En enskild kan alltså inte kräva att en fråga ska besvaras av en viss person, utan detta avgörs av myndigheten. Myndigheten avgör vidare själv hur och i vilken form svar på frågor ska lämnas, t.ex. om svaren ska lämnas skriftligen eller muntligen. Någon form av svar bör dock lämnas, och svaret får inte dröja längre än nödvändigt. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med en begärd upplysning ska den i varje fall informera om detta. (Se JO 1993/94 s. 452, dnr 1457-1992, samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 4 §.) Samtliga skrivelser till en myndighet behöver dock inte besvaras. Myndigheter får inte sällan ta emot allmänna opinionsyttringar och andra skrivelser där det står klart att avsändaren inte förväntar sig något svar. Skrivelser av denna typ kan som regel läggas till handlingarna utan att avsändaren underrättas om detta. (Se bl.a. ovan angivet JO-beslut.)

Av 5 § FL framgår bl.a. att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda, att det ska vara möjligt för enskilda att kontakta myndigheterna med hjälp av elektronisk post och att svar ska kunna lämnas på samma sätt. Vidare anges att en myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag (dock inte midsommarafteon, julafton eller nyårsafton) för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och ta emot framställningar om handlingsutlämnande.

Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägning som myndigheten får göra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. (Se bl.a. Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 5 §.)

## Handlingsutlämnande

### *Grundläggande regler*

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till

myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Av kapitlets första paragraf framgår att offentlighetsprincipens syfte är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Denna ändamålsbeskrivning är inte avsedd att läggas till grund för någon begränsning av offentlighetsprincipens räckvidd. Reglerna om allmänna handlingars offentlighet ska i stället tillämpas strikt formellt utan beaktande av vilket ändamål reglernas tillämpning i det enskilda fallet kan tänkas främja eller inte främja. En myndighet kan med andra ord aldrig vägra att lämna ut en handling med motiveringen att den inte kan se att utlämnandet skulle främja ett fritt meningsutbyte eller en allsidig upplysning. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2012, s. 188.)

En myndighet får inte heller efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran om handlingsutlämnande, i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder mot att lämna ut handlingen (2 kap. 14 § tredje stycket TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vare sig identitet eller ändamålet med sin begäran.

#### *Förfarandet vid utlämnande*

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Enligt paragrafens andra stycke är en myndighet dock inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter betydande hinder. Med betydande hinder avses dels permanenta hinder, vilka i princip omöjliggör att handlingen tillhandahålls i original, dels mer temporära hinder. Permanenta hinder kan bestå i att handlingen är av ömtålig beskaffenhet, att den är särskilt värdefull eller av sådant slag eller sådan betydelse för myndighetens normala verksamhet att ett tillhandahållande på stället i praktiken är omöjligt. Temporära hinder kan bestå i att handlingen, när den begärs utlämnad, används i myndighetens eget arbete eller är utlånad. Det kan vidare handla om att det råder utrymmesbrist hos myndigheten eller att berörd personal är upptagen av andra, viktigare tjänsteåligganden. Finns det betydande hinder mot handlingens utlämnande anses sökanden ha rätt att på stället ta del av en avskrift eller kopia av handlingen. (Se prop. 1975/76:160 s. 181, JO 1972 s. 306 och Bohlin, Offentlighetsprincipen, åttonde uppl., 2010, s. 140 med däri gjorda hänvisningar.)

Den som begär det har rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av en allmän handling. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Det finns inte någon möjlighet att låta bli att lämna ut kopior av allmänna handlingar med hänvisning till att det finns betydande hinder mot att lämna ut dem. Skyldigheten är ovillkorlig. (Se Bohlin, a.a. s. 143 och RÅ 1976 ref. 122.)

En grundläggande förutsättning för att en handling ska kunna lämnas ut är att den kan identifieras. Detta innebär att myndigheter i vissa fall kan avslå en begäran om



de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt. (Se Bohlin, a.a. s. 138 f. med däri gjorda hänvisningar.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vidare vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand den anställde som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Vägrar den anställde att lämna ut handlingen, eller en del av den, ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan. Av informationen ska det framgå att sökanden måste begära och få ett skriftligt beslut från myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

#### *Överklagande*

Om en myndighets prövning resulterar i att myndigheten helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan myndighetens beslut normalt överklagas till kammarrätt (6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

### **Bedömning**

#### **Serviceskyldigheten**

Av utredningen framgår att N.N. under de senaste åren har skickat en mycket stor mängd skrivelser och förfrågningar till anställda inom Kalmar kommun.

Som angetts i den rättsliga regleringen behöver inte alla skrivelser till myndigheter föranleda ett svar. Frågor från enskilda bör dock besvaras i någon form, och svaren får inte dröja längre än nödvändigt. Detta gäller även om svaret endast innehåller information om att myndigheten inte kan eller bör stå till tjänst med en begärd upplysning. Om myndigheten finner att det är lämpligast att besvara en fråga muntligen bör den enskilde även upplysas om detta och om vem han eller hon kan vända sig till. Det finns inte något som hindrar en myndighet från att besvara flera förfrågningar i ett sammanhang. Inte heller finns det något hinder mot att en myndighet som anser sig ha besvarat en viss frågeställning i den utsträckning som är lämpligt anger detta och upplyser om att ytterligare frågeställningar om samma sak inte kommer att besvaras. Myndigheten måste dock säkerställa att någon form av återkoppling sker när detta är påkallat.

En myndighet får inte hindra en person från att över huvud taget komma i kontakt med myndigheten och får inte heller ange att framtida frågor från en viss person över huvud taget inte kommer att besvaras.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO uppgett att N.N:s skrivelser har ökat arbetsbelastningen för kommunens anställda och att de har upplevt situationen som mycket stressande och i vissa fall även obehaglig på grund av innehållet i skrivelserna. För att lösa situationen på ett konstruktivt sätt har kommunen i ett visst skede beslutat att N.N:s skrivelser ska besvaras muntligen, antingen vid inbokade möten eller via telefon. Från och med oktober 2013 har kommunen också styrt om samtliga N.N:s e-postmeddelanden till chefen för kommunens kontaktcenter, för vidare handläggning.

Mot bakgrund av den situation som kommunstyrelsen har beskrivit har jag inte några synpunkter på kommunens ställningstagande i nyss angivna avseenden. De åtgärder som kommunen har vidtagit får anses rymmas inom ramen för den rätt en myndighet har att välja hur och av vem skrivelser och frågor från enskilda ska hanteras och besvaras. Det beslut som kommunstyrelsen fattade den 31 januari 2014 avser enligt sin ordalydelse endast framställningar om handlingsutlämnande och rör alltså inte N.N:s övriga kontakter med kommunen. Några belegg för att kommunen skulle ha blockerat N.N:s e-postmeddelanden eller hindrat henne från att över huvud taget få kontakt med företrädare för kommunen har inte kommit fram. Det finns således inte någon anledning för mig att kritisera vad som förekommit i denna del.

Utredningen har inte omfattat frågan om kommunen i varje enskilt fall har hanterat N.N:s frågor i enlighet med de principer jag har redogjort för ovan. Min bedömning i denna del har begränsat sig till N.N:s påstående om att hon generellt har hindrats från att komma i kontakt med kommunen och få svar på sina frågor.

### Frågan om handlingsutlämnande

#### *Inledande synpunkter*

Det bör framhållas att skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar är betydligt strängare reglerad än serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen. En begäran om handlingsutlämnande ska bl.a. behandlas skyndsamt och i normalfallet prioriteras framför andra arbetsuppgifter. Regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om handlingsutlämnande har också uttryckligen företräde framför den allmänna serviceskyldigheten (se 3 § FL).

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande uppgett att N.N:s framställningar om handlingsutlämnande har tagit stora resurser i anspråk och att de påverkar kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert. Kommunstyrelsen är vidare av uppfattningen att N.N. begär ut handlingar i syfte att trakassera kommunen och ifrågasätter mot den bakgrunden det rimliga i att efterkomma hennes framställningar. Kommunstyrelsen har som exempel angett att N.N. i januari 2014 begärde att på plats få ta del av samtliga handlingar som diarieförts vid kommunledningskontoret under 2013, dvs. 996 ärenden med tusentals tillhörande dokument.

Som framgår av den rättsliga regleringen kan en begäran om handlingsutlämnande avslås med hänvisning till att handlingen inte är allmän, att den omfattas av sekretess, eller – när det gäller en begäran om att ta del av handlingen på stället – att det skulle möta betydande hinder att tillhandahålla den på plats. Vidare kan en begäran i vissa fall avslås med hänvisning till att de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt. Det finns dock inte någon laglig möjlighet för en myndighet att avslå en enskilds begäran om att ta del av allmänna handlingar med hänvisning till syftet med begäran. De ändamål som ligger bakom offentlighetsprincipen är inte avsedda att användas för att begränsa principens räckvidd. Inte heller kan en begäran avslås med hänvisning till att den kommer att ta alltför stora resurser i anspråk.

En annan sak är att en myndighet måste kunna hantera mycket frekventa eller mycket omfattande framställningar från en enskild om att få ta del av allmänna handlingar på ett sätt som är rimligt med hänsyn till myndighetens verksamhet, utan att det ska anses inskränka offentlighetsprincipen. Detta gäller både om framställningen kan uppfattas som ett missbruk av rätten att ta del av allmänna handlingar och i andra fall. Det finns skäl att framhålla att omfattande framställningar om att få del av allmänna handlingar självklart påverkar myndighetens ordinarie verksamhet och att det därför, oavsett skyndsamhetskraven, är angeläget att de hanteras så effektivt som möjligt.

I det följande anger jag vissa generella utgångspunkter för handläggningen av detta slag av framställningar.

Av 2 kap. 12 § andra stycket TF följer att myndigheter inte genast behöver tillhandahålla en handling på stället om det finns praktiska hinder mot det, t.ex. att berörd personal är upptagen av andra viktiga arbetsuppgifter eller att det råder utrymmesbrist hos myndigheten. Myndighetens verksamhet och tillgängliga resurser tillåts alltså i viss utsträckning påverka möjligheten att omedelbart och på plats få del av handlingar. Detta innebär t.ex. att en myndighet som inte genast och på plats kan efterkomma en framställning om att få del av ett omfattande material i sin helhet, på grund av utrymmesbrist eller liknande, måste kunna begära ett förtydligande av vilka handlingar eller ärenden som sökanden först vill ta del av och anpassa arbetet med att ta fram handlingarna efter detta. Myndigheten måste även kunna bedöma hur omfattande material sökanden kan ta del av under den tid han eller hon har tillgång till handlingarna, och utifrån denna bedömning begränsa framtagandet av handlingar till det tillfället.

Motsvarande omständigheter har i praktiken också betydelse vid handläggningen av mycket frekventa eller mycket omfattande framställningar om att få kopior av allmänna handlingar, även om bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF har en annorlunda utformning. Att ta fram ett stort antal handlingar, ta ställning till sekretessfrågan och ta kopior på de handlingar som får lämnas ut är tids- och resurskrävande. Handläggningen påverkas självklart av omfattningen av myndighetens verksamhet och tillgängliga resurser.

När en begäran om handlingsutlämnande rör ett stort antal handlingar som är av skilda slag och som har olika omfattning och betydelse måste myndigheten kunna be sökanden att ange vilka handlingar eller ärenden han eller hon först vill ta del av och sedan ta fram handlingarna utifrån dessa prioriteringar. Detta gäller oavsett om det rör sig om att ta del av handlingar på plats eller att få kopior. I de fall sökanden inte gör några preciseringar får myndigheten själv avgöra hur begäran ska delas upp, självklart med utgångspunkt i skyndsamhetskravet och offentlighetsprincipens vikt.

Om en enskild ständigt återkommer med nya framställningar om handlingsutlämnande måste myndigheten i stor utsträckning ha rätt att hantera en framställning i taget. Om en begäran har avsett ett stort antal handlingar eller om sekretessprövningen är tidskrävande, kan sökanden således få finna sig i att en senare framställd begäran behandlas först när handläggningen av den förra är avslutad.

Sammanfattningsvis måste alltså en myndighet bl.a. kunna ställa krav på att en sökande anger vilka handlingar som är mest angelägna för honom eller henne att ta del av, även om ett uteblivet svar inte kan leda till avslag. Sökanden måste också räkna med att hans eller hennes ansökningar handläggs i turordning och att det tar viss tid innan handlingarna lämnas ut.

När det gäller förhållandena i detta ärende har jag inte anledning att ifrågasätta kommunstyrelsens uppgifter om att Kalmar kommun funnit situationen ohållbar och inte heller att det varit nödvändigt att hitta en långsiktig lösning för att ta hand om N.N:s omfattande och frekventa framställningar om att få ta del av handlingar. Min bedömning av den lösning kommunen valde redovisas nedan.

#### *Kommunens beslut och efterföljande handläggning*

En begäran om handlingsutlämnande ska handläggas i enlighet med den reglering som finns i 2 kap. TF och 6 kap. OSL. I korthet gäller att en begäran om att ta del av handlingar ska prövas skyndsamt och att den enskilde vid avslag har rätt att få ett skriftligt och överklagbart myndighetsbeslut, något som den enskilde också ska informeras om.

Det beslut som Kalmar kommun fattade den 31 januari 2014 är inte i alla delar entydigt. Det är dock klart att det innebär att kommunen beslutat att inte tillmötesgå eller pröva kommande framställningar från N.N. om utlämnande av handlingar. Det är också så kommunen har beskrivit innebörden av beslutet i sitt yttrande till JO. Kommunen har därmed fattat ett beslut som innebär att de förfaranderegler som gäller för framställningar om att ta del av allmänna handlingar ska åsidosättas om begäran görs av N.N. Ett sådant beslut är uppenbart rättsstridigt och innebär att kommunen har satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. Saken kan inte bedömas på annat sätt än att beslutet står i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

Av utredningen framgår att kommunen, som en följd av beslutet den 31 januari 2014, inte har prövat de framställningar om handlingsutlämnande som N.N. gjorde den 15 och 21 februari 2014. N.N. har därmed förvägrats formliga avslagsbeslut och har inte kunnat få sina framställningar prövade i domstol.

Kommunens underlåtenhet att pröva N.N:s framställningar strider, som angetts ovan, mot gällande rätt. Det förhållandet att kommunen i stället för att fatta formliga beslut i de enskilda fallen hänvisat till beslutet den 31 januari 2014 är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att kammarrätten ansett att det beslutet inte var överklagbart.

Sammanfattningsvis har jag ingen anledning att ifrågasätta att kommunen ansett den rådande situationen ohållbar och att det var nödvändigt att hitta en långsiktig lösning på de problem N.N:s omfattande framställningar medfört, dels när det gäller kommunens medarbetare, dels när det gäller kommunens möjlighet att på ett rättssäkert sätt utföra sitt ordinarie arbete. Det sätt på vilket kommunen valt att hantera N.N:s framställningar om handlingsutlämnande är dock oförenligt med bestämmelserna i 2 kap. TF, 6 kap. OSL och 1 kap. 9 § RF.

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun ska kritiseras för det rättsstridiga beslutet den 31 januari 2014 och för att två framställningar från N.N. om att få ta del av vissa handlingar därefter inte har prövats.

#### Övrigt

Vad N.N. har anfört i övrigt inom ramen för detta ärende ger inte anledning till några ytterligare uttalanden.

Cecilia Renfors

Peter Lidman

I beredningen av ärendet har byråchefen Lina Forzelius deltagit.