

Vissa uttalanden om betydelsen av anonymitetsskyddet när en begäran om handlingsutlämnande ska vidarebefordras till den enskildes närmaste chef för prövning

Beslutet i korthet: AA, som arbetar på Migrationsverket, begärde att få ut vissa handlingar samt uppgifter om en kollega. Eftersom AA inte ville att hans enhetschef skulle få kännedom om begäran vände han sig till verkets HR-avdelning. Efter sex dagar vidarebefordrades hans begäran till enhetschefen för prövning av utlämnandefrågan. Enhetschefen kontaktade AA och föreslog ett möte så att AA kunde förklara vad han skulle ha uppgifterna till. Det dröjde drygt tre månader innan AA fick ut de handlingar han hade begärt.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen är att det finns rutiner som säkerställer att en framställning om att få ta del av allmänna handlingar omgående vidarebefordras till en tjänsteman som är behörig att pröva utlämnandefrågan. JO konstaterar att handläggningstiden inte är förenlig med skyndsamhetskravet. Eftersom den information som enhetschefen efterfrågade inte behövdes för att ta ställning till om handlingarna kunde lämnas ut har dessutom efterforskningsförbudet åsidosatts. Migrationsverket kritiseras för dessa brister.

JO konstaterar vidare att AA:s namn framgick av begäran, att begäran inte innehöll något önskemål om att få vara anonym vid en eventuell vidarebefordran inom myndigheten samt att anledningen till att enhetschefen fick del av begäran var att det var hon som skulle pröva om handlingarna kunde lämnas ut. JO riktar därför inte någon kritik mot Migrationsverket för att AA:s namn röjdes för enhetschefen, men uttalar att det i situationer som den aktuella – där det framgår att den som ska pröva framställningen är sökandens närmaste chef – kan finnas skäl att iaktta en viss försiktighet. Sökanden kan ha haft en särskild anledning att inte vända sig direkt till chefen med sin begäran. Det kan mot den bakgrunden t.ex. vara lämpligt att upplysa sökanden om att begäran ska prövas på annat håll i myndigheten och att den kommer att vidarebefordras dit.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Migrationsverket och enhetschefen BB för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar och vissa uppgifter. AA anförde i huvudsak följande. Han arbetar på Migrationsverket, på den enhet där BB är chef, och är fackligt

förtroendevald. I ett mejl till Migrationsverkets HR-avdelning den 22 februari 2017 begärde han att enligt offentlighetsprincipen få del av vissa handlingar och uppgifter om en person som var anställd vid hans enhet. Anledningen till att han mejlade HR-avdelningen var att han inte ville att BB skulle få kännedom om hans begäran. HR-avdelningen vidarebefordrade emellertid hans begäran till henne. Hon mejlade honom och begärde ett möte för att få reda på vad de handlingar han vill ta del av skulle användas till. Han svarade inte och hade inte några ytterligare kontakter med någon på Migrationsverket om sin begäran.

Den 31 mars 2017 gjorde han en ny framställning om att få ta del av handlingar, med väsentligen samma innehåll som den tidigare. Han skickade den framställningen till Migrationsverkets officiella mejladress. Den 12 april 2017 fick han ett mejl där han informerades om kostnaderna för de handlingar han begärt att få del av och tillfrågades om han accepterade kostnaderna. Han svarade samma dag att han gjorde det. Den 2 maj 2017 tillfrågades han om han fortfarande var intresserad av att ta del av handlingarna.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig över anmälan efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar.

Av utredningen i ärendet framgick följande om handläggningen av AA:s framställningar.

I sitt mejl till HR-avdelningen begärde AA att få veta vilken befattning och vilka delegationer en annan anställd vid hans enhet hade. Han begärde vidare att få del av alla RITA-rapporter som lämnats in av personal vid hans enhet. RITA är ett it-system där verkets medarbetare kan rapportera tillbud, arbetsskador, skadegörelse och it-incidenter. Mejllet var undertecknat med AA:s namn, och det framgick av mejlsignaturen att AA arbetade som boendeansvarig på en mottagningsenhet och att han var ledamot i sektionstyrelsen i fackförbundet ST.

AA:s begäran, som kom in till verket den 22 februari 2017, vidarebefordrades till BB den 28 februari, eftersom begäran gällde handlingar och uppgifter om en anställd vid den enhet hon var chef för. Hon ombads att hantera ärendet och fick information om att det kunde vara bra att kontakta AA för ett förtydligande av vilka uppgifter i RITA han var intresserad av. Samma dag skickade BB ett mejl till AA där hon skrev att hon ombetts att besvara hans begäran om att få del av RITA-anmälningar och uppgifter om en kollega. Hon skrev också: ”Vi tar ett möte så får du förklara hur du tänker och vad du ska ha uppgifterna till.”

Senare samma dag fick BB ett mejl från HR-avdelningen med svar på en fråga hon ställt om hon kunde visa systemet RITA för en arbetstagarorganisation. Av svaret framgick bl.a. att arbetstagarorganisationer inte får se enskilda ärenden, men att hon kunde berätta om vad som ligger bakom vissa statistiska uppgifter.

BB har uppgett att hon hade uppfattningen att AA:s begäran var gjord i hans egenskap av anställd, eftersom han använde sin mejladress vid Migrationsverket och undertecknade som fackligt ombud och boendeansvarig. Hon ville ha ett möte med AA för att be honom precisera vilka handlingar han önskade och förklara rutinerna för att få del av uppgifter i RITA-systemet.

Den 31 mars 2017 begärde AA på nytt ut de uppgifter och handlingar som han begärt att få del av den 22 februari 2017 samt ett antal andra handlingar. Den 4 april 2017 kompletterade han sin begäran. Samma dag begärde Migrationsverket ett förtydligande, vilket AA inkom med den 8 april 2017. Den 12 april 2017 ville Migrationsverket ha besked om AA var beredd att betala för att få ut handlingarna. AA bekräftade detta i ett mejl samma dag, men vid en ny kontakt den 2 maj 2017 kom det fram att Migrationsverket inte hade fått hans svar. Handlingarna lämnades ut den 23 maj och den 2 juni 2017.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Angående begäran om utlämnande av handlingar den 22 februari 2017

Av utredningen i ärendet framgår att det tog sex dagar innan begäran lämnades till handläggaren. Dessutom diariefördes den inte. Utlämnandet skedde därtill tre månader efter att begäran kom in till Migrationsverket. Begäran om att få ta del av handlingarna borde ha diarieförts direkt och handlagts på en gång när den kom in. Handlingarna borde dessutom ha lämnats ut skyndsamt. Migrationsverket beklagar att ärendet innehåller dessa allvarliga handläggningsbrister.

BB har, när hon fick AA:s begäran för handläggning, begärt ett möte med honom för att han skulle förklara hur han tänkte och vad han skulle ha uppgifterna till. Enligt Migrationsverkets rutin om begäran om utlämnande av allmän handling får verket inte fråga om syftet med en begäran eller vem personen är om begäran inte behöver sekretessprövas. Migrationsverket beklagar att BB i detta skede av handläggningen begärde att AA skulle berätta vad han ville ha uppgifterna till i och med att det då inte framgick om handlingarna omfattades av sekretess.

AA framförde i sin anmälan bl.a. att genom att Migrationsverket skickade hans begäran vidare till BB röjdes hans identitet. Migrationsverket konstaterar att AA uppgav sitt namn i e-postmeddelandet i vilket hans begäran skickades. Migrationsverket menar därför att det inte framgår av hans begäran att han ville vara anonym.

Migrationsverket beklagar att AA uppfattade BB:s inbjudan till ett möte med honom som ett sätt att tysta och hindra honom att fullfölja sitt fackliga uppdrag. Verket menar att endast det förhållandet att AA kallades till ett möte inte ensamt kan ses som ett försök att tysta och hindra honom från att utföra sitt uppdrag.

Angående begäran om utlämnande av handlingar den 31 mars 2017

Migrationsverket beklagar även att detta ärende inte diariefördes direkt. Eftersom begäran rörde ett stort antal handlingar var ett visst dröjsmål med utlämnandet rimligt. I och med att handlingarna lämnades ut i slutet av maj och i början på juni, har skyndsamhetskravet dock inte uppfyllts.

Migrationsverket ansåg sammanfattningsvis att handläggningen av AA:s ärenden inte har följt gällande regler och styrdokument. Migrationsverket beklagade detta och uppgav att en ny webbutbildning för all personal om förvaltning och sekretess lanserades i april 2017.

Rättslig reglering

Utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift (2 kap. 12 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 13 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos, och enligt huvudregeln prövas av, den myndighet som förvarar den (2 kap. 14 § TF). Om en myndighet har lokaler på flera ställen behöver den enskilde inte vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran. Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL).

Anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet

En myndighet får inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 14 § tredje stycket TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till (det s.k. anonymitetsskyddet).

Om sökandens namn framgår av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar är begäran inte att betrakta som anonym. Myndigheten bör dock, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare lämna uppgiften vidare (se t.ex. JO 2012/13 s. 461, dnr 5812-2011). Även om den enskilde inledningsvis röjt sin identitet bör myndigheter, så långt det är lagligen möjligt och praktiskt genomförbart, tillmötesgå ett önskemål från den enskilde om att få vara anonym när framställningen vidarebefordras inom

myndigheten (se JO:s beslut den 26 juni 2013, dnr 6403-2011). JO har ifrågasatt lämpligheten i att lämna sökandens namn vidare till den närmaste chefen, även om sökanden inte motsatt sig detta, när detta inte var nödvändigt för prövningen av begäran (se JO:s beslut den 29 mars 2016, dnr 3761-2014).

I ett beslut den 11 december 2017 anförde *JO Renfors* följande:

Bedömning

Av den begäran som AA skickade till Migrationsverket den 22 februari 2017 framgick hans namn och att han arbetade inom verket. Begäran innehöll inte något önskemål om att få vara anonym vid en eventuell vidarebefordran av framställningen inom myndigheten. Anledningen till att BB fick del av den var att det var hon som skulle pröva om handlingarna kunde lämnas ut. Vid sådana förhållanden finns det inte skäl att rikta någon kritik mot Migrationsverket för att AA:s namn röjdes för BB.

Jag vill dock framhålla att det i situationer som den nu aktuella – där det av handlingarna framgår att den som ska pröva framställningen är sökandens närmaste chef – kan finnas skäl att iaktta en viss försiktighet. Sökanden kan ha haft en särskild anledning att inte vända sig direkt till chefen med sin begäran. Det kan mot den bakgrunden t.ex. vara lämpligt att upplysa den enskilde om att begäran ska prövas på annat håll i myndigheten och att den kommer att vidarebefordras dit.

AA hänvisade till offentlighetsprincipen i sin begäran att få ta del av handlingar. Framställningen skulle därmed handläggas i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Det innebär bl.a. att framställningen ska behandlas skyndsamt och att en myndighet inte får efterforska vilket syfte sökanden har med sin begäran i andra fall än när det behövs för att kunna pröva om handlingen kan lämnas ut.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla skyndsamhetskravet är att det finns rutiner som säkerställer att en framställning om att få ta del av allmänna handlingar omgående vidarebefordras till en tjänsteman som är behörig att pröva utlämnandefrågan. Utredningen visar att det i detta fall tog sex dagar innan BB, som skulle pröva utlämnandefrågan, fick del av AA:s första begäran, vilket inte är acceptabelt.

BB har uppgett att hon inte uppfattade att det var fråga om en begäran enligt tryckfrihetsförordningen. Att det var på det sättet får visst stöd av innehållet i det mejl som hon fick av HR-avdelningen den 28 februari 2017. Där framgår att BB vänt sig till HR-avdelningen med frågor om arbetstagarorganisationernas rätt att ta del av uppgifter i it-systemet RITA. Även om jag – mot bakgrund av att AA använde sig av sin mejladress vid Migrationsverket och att det framgick att AA var ledamot i ST:s sektionsstyrelse – har viss förståelse för att BB missuppfattade grunden för begäran, framgick det tydligt att AA gjorde sin framställning med utgångspunkt i offentlighetsprincipen.

Det är Migrationsverkets ansvar att se till att dess medarbetare har kunskaper om vad offentlighetsprincipen innebär och vilka krav som gäller för handläggningen av en begäran som görs med stöd av den principen. Bristen i detta avseende ledde till att AA:s begäran över huvud taget inte hanterades under drygt en månad.

AA skickade ett mejl till Migrationsverket den 12 april 2017, som svar på verkets begäran samma dag om besked om betalning. Utredningen ger inte något besked om varför mejlet inte uppmärksammades av verket. Oavsett orsaken till detta ledde det till att handläggningen stannade upp i cirka tre veckor. Migrationsverket borde tidigare än den 2 maj 2017 ha hört av sig till AA med anledning av att man inte fick något besked från honom.

Sammantaget tog det drygt tre månader från det att AA gjorde sin första framställan till dess att han hade fått ut alla de handlingar han begärt. Handläggningstiden är inte förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

När det gäller frågan om BB åsidosatt efterforskningsförbudet genom att kontakta AA och be om ett möte där han skulle få förklara vad han skulle ha uppgifterna till gör jag följande överväganden. Det framgick av AA:s begäran att han stödde sig på offentlighetsprincipen. Såvitt framkommit var den information BB efterfrågade inte nödvändig för att ta ställning till om handlingarna kunde lämnas ut. Hon borde därmed inte ha frågat om syftet med AA:s begäran och har genom sitt mejl åsidosatt efterforskningsförbudet.

Migrationsverket ska kritiseras för bristerna i hanteringen av AA:s framställningar om att få del av allmänna handlingar.

Ärendet avslutas.