

Kritik mot Länsstyrelsen i Värmlands län angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmän handling

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Värmlands län med anledning av handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling. Han uppgav i huvudsak följande.

Den 12 januari 2012 ringde han till länsstyrelsen och fick tala med en handläggare. Han uppgav sitt namn och berättade att han tillsammans med sina bröder och sin far ägde en jordbruksfastighet på vilken länsstyrelsen hade gjort en inspektion i ett djurskyddsärende. Han begärde att få ta del av den eventuella inspektionsrapporten. Handläggaren bekräftade att det fanns en inspektionsrapport men frågade varför han inte kunde vända sig till sin far för att få del av den. Han svarade att han inte ville det. Samtalet avslutades med att handläggaren bad att få återkomma efter att hon hade gjort en sekretessprövning. Senare samma dag återkom handläggaren med beskedet att handlingen kunde lämnas ut i sin helhet. Hon uppgav också att hon hade ringt till hans far och berättat om hans begäran för att fråga om fadern samtyckte till att rapporten lämnades ut. Då hans far hade samtyckt behövdes ingen sekretessprövning. Kort därefter fick AA inspektionsrapporten skickad till sig per e-post. Han anser att länsstyrelsen gjorde fel då de kontaktade hans far i anledning av hans begäran att få ta del av handlingen.

Utredning

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Värmlands län för upplysningar och yttrande över anmälan. Länsstyrelsen kom in med ett remissvar (bilagorna här utlämnade) enligt i huvudsak följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling.

Enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 (JO:s rättelse) § TF ska till främjande av ett fritt meningssutbyte och en allsidig upplysning varje svensk medborgare, och som regel även utlänningar, ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Allmän handling som får lämnas ut ska, enligt 2 kap. 12 § TF, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den som önskar ta del av en allmän handling har, enligt 2 kap. 13 § TF, även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt.

I 2 kap. 14 § TF föreskrivs att en begäran att få ta del av allmän handling görs hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen. I samma paragraf anges också att myndigheten inte får på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

— — —

Av 12 kap. 2 § OSL framgår att en enskild helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i samma lag.

Enligt 30 kap. 23 § första stycket OSL gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, bl.a. i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF) har regeringen föreskrivit att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, för sådan statlig verksamhet som avses i 30 kap. 23 § OSL.

Av punkten 30 i bilagan till OSF framgår att sekretess gäller bl.a. för verksamhet som består i utredning, tillståndsgivning och tillsyn enligt lagstiftningen om djurskydd och EG-bestämmelser som kompletteras av lagstiftningen. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden.

Bedömning

AA ringde den 12 januari 2012 till djurskyddshandläggaren CC och begärde att få ta del av en kontrollrapport från en djurskyddskontroll enligt djurskyddslagen (1988:534) som länsstyrelsen hade utfört hos BB, AA:s far, den 25 november 2011. Enligt AA frågade Njord honom vid samtalet varför han inte kunde vända sig till sin far för att få del av rapporten. CC har dock förnekat att hon skulle ha ställt någon fråga till AA i detta avseende eller att skulle ha försökt hänvisa AA till sin far för att få del av rapporten. Enligt CC gav hon i stället AA en upplysning som löd i linje med att ”det är också en möjlighet att du kan vända dig till din far” för att få del av rapporten.

Kontrollrapporten var att betrakta som en allmän handling. En begäran att få ta del av allmän handling görs hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § TF). Länsstyrelsen, som har förvarat kontrollrapporten, har således haft en skyldighet att pröva AA:s begäran. En myndighet får vidare inte efterforska vilket syfte den enskilde har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § TF).

Ord står mot ord i fråga om vad som i angivet avseende förekommit i samtalet mellan AA och CC. CC har dock tagit emot och behandlat AA:s framställan och utredningen ger inte stöd för att rikta någon kritik mot länsstyrelsens handläggning i denna del.

När CC tog emot AA:s begäran att få ut kontrollrapporten kände hon osäkerhet inför om hon kunde lämna ut rapporten med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser. Hon sökte därför stöd i handläggningen hos sin närmaste chef som i sin tur

kontaktade länsstyrelsens chefsjurist. De råd som chefsjuristen lämnade och som förmedlades till CC av hennes chef, var att hon skulle kontakta BB för att fråga om kontrollrapporten kunde lämnas ut i sin helhet och att hon kunde uppge vem som begärt att få ut rapporten om BB frågade detta. CC följde de råd som hon fick och kontaktade BB. Vid samtalet med BB frågade denne vem som hade begärt att få ta del av kontrollrapporten. CC svarade först efter ett upprepat antal frågor att det var AA som hade vänt sig till länsstyrelsen för att få ta del av den.

När AA ringde till länsstyrelsen och begärde ut kontrollrapporten uppgav han självmant sitt namn. Personuppgifter hos myndigheter är som regel offentliga. Något sekretesskydd för de namnuppgifter som AA lämnade till myndigheten har inte heller funnits i detta fall. Den omständigheten att AA:s identitet röjdes för BB har därför inte inneburit någon brist i tillämpningen av OSL. I den uppkomna situationen borde emellertid CC ha svarat BB vem som hade begärt att få ut handlingen redan när han frågade detta första gången.

Den kontrollrapport som AA begärde att få ta del av innehöll uppgifter som omfattades av sekretess enligt 30 kap. 23 § första stycket OSL, 9 § OSF och punkten 30 i bilagan till OSF. Om sekretess är föreskriven till skydd för en enskild kan han eller hon helt eller delvis häva sekretessen (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL). De sekretessbestämmelser som aktualiseras i förevarande fall gäller till skydd för enskilda affärs- eller driftsförhållanden och BB har därmed haft befogenhet att förfoga över sekretessen på så sätt att han har kunnat efterge den. Någon brist i tillämpningen av OSL kan därför inte det tillämpade förfarandet med att först inhämta ett samtycke från BB och att sedan lämna ut kontrollrapporten till AA anses ha inneburit.

Frågan är emellertid om det tillämpade förfarandet har varit förenligt med offentlighetsprincipen och bestämmelserna i TF. Enligt offentlighetsprincipen står det envar fritt att ta del av sådana uppgifter som finns i allmänna och offentliga handlingar. Av 2 kap. 14 § TF framgår vidare att en myndighet inte får på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

AA berättade vem han var när han ringde till länsstyrelsen och begärde att få del av kontrollrapporten. Härigenom gjorde han förvisso ett visst avkall på det anonymitetsskydd som han åtnjöt enligt TF. Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör emellertid myndigheten, utifrån grundtankarna bakom offentlighetsprincipen och anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (JO 2000/01 s. 527 och JO:s beslut den 11 april 2011 i ärende med dnr 2932-2010). Skäl att frågå den principen har inte förelagat i detta fall. Att det tillämpade tillvägagångssättet att inhämta ett samtycke från BB i och för sig kan ha bidragit till en enklare, snabbare och ur sekretessynpunkt säkrare handläggning, och att AA därigenom fått del av uppgifter som han, med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser, annars troligen inte skulle ha fått del av genom att vända sig till länsstyrelsen, förändrar inte denna bedömning. Det var således inte lämpligt att länsstyrelsen kontaktade BB för att inhämta dennes samtycke till utlämnande av kontrollrapporten.

AA har i sin anmälan till JO återgett hur BB berättat för honom att CC vid samtal uttryckt att AA:s agerande att vända sig till myndigheten i stället för till sin far var ”mycket märkligt”. CC har å sin sida uppgett att hon inte har uttryckt sig på detta sätt. Samtidigt har hon sagt att hon har svårt att minnas exakt hur hon uttryckte sig, men att hon vid samtalet med BB kan ha sagt något i stil med att ”det kan te sig märkligt men det är AA” som har begärt ut kontrollrapporten. Även i denna del står ord mot ord när det gäller vilket ordval CC har använt sig av. Det framstår inte som meningsfullt att vidta ytterligare åtgärder för att försöka utreda exakt hur CC uttryckt sig vid samtalet med BB. Länsstyrelsen nöjer sig därför med att konstatera att myndigheter i sina kontakter med enskilda ska uttrycka sig på ett sakligt och formellt korrekt sätt.

Länsstyrelsen beklagar det men som myndighetens hantering av AA:s begäran medfört för honom.

Länsstyrelsen avser att vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och övriga frågor som berörs i detta yttrande i fortsättningen hanteras i enlighet med gällande regelverk och principer för god förvaltning.

AA bereddes tillfälle att inkomma med yttrande över remissvaret.

Bedömning

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska en allmän handling som får lämnas ut, d.v.s. som inte omfattas av sekretess, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår bl.a. att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får 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 hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. 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. Ett undantag från denna huvudregel föreligger då efterforskning av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Detta undantag blir framför allt tillämpligt när den efterfrågade handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter. Sökanden kan då genom att uppge sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessen lider men.

Av utredningen framgår att inspektionsrapporten innehöll uppgifter som länsstyrelsen bedömde omfattades av sekretess. I samband med begäran om utfående av handlingen lämnade AA tillräckliga uppgifter för sekretessprövningen. Med stöd av dessa uppgifter borde länsstyrelsen, enligt min uppfattning, enkelt ha kunnat göra en sekretessprövning och ta ställning till AA:s begäran om att få ta del av rapporten.

Då länsstyrelsen i stället kontaktade AA:s far fick han kännedom om sonens begäran. Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (se JO 2000/01 s. 527 och JO 2012/13 s. 461 samt Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Stockholm 2012, s. 220). Länsstyrelsen har förklarat åtgärden med hänvisning till möjligheten för en enskild att häva sekretess. Enligt min mening borde länsstyrelsen emellertid ha prövat utlämnandefrågan utan att ta kontakt med AA:s far. Jag är således kritisk mot länsstyrelsens handläggning.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inga uttalanden av mig.

Ärendet avslutas.