

## Kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling

**Beslutet i korthet:** Sverigedemokratisk ungdom (SDU) ansökte under 2012 om bidrag från Ungdomsstyrelsen. Flera personer begärde via e-post att få ta del av handlingar som SDU hade gett in till styrelsen i bidragsärendet. Namnen på dessa personer fördes in i styrelsens diarium. En person (anmälaren till JO) begärde därefter hos styrelsen att få ut "diarie över vilka (e-post och ev. namn)" som styrelsen lämnat ut ett visst dokument i bidragsärendet till. Ungdomsstyrelsen beslutade med hänvisning till sekretess att delvis avslå anmälarens begäran och lämnade ut en handling där namnen strukits över. Av Ungdomsstyrelsens beslut framgick att styrelsen prövade frågan enligt reglerna om utlämnande av *uppgift ur* allmän handling. Ett sådant beslut går inte att överklaga.

JO konstaterar att anmälaren frågat efter en sammanställning av uppgifter som fanns i styrelsens diarium, en s.k. potentiell handling. En sådan handling omfattas av offentlighetsprincipen, och Ungdomsstyrelsen borde ha handlagt frågan enligt reglerna om *utlämnande av* allmän handling. Ett avslagsbeslut enligt det regelverket går att överklaga.

Eftersom anmälaren inte gavs möjlighet att överklaga Ungdomsstyrelsens avslagsbeslut uttalar JO, som brukar vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall, att de skäl som Ungdomsstyrelsen angett i sitt remissvar till JO inte har kunnat åberopas för att vägra att lämna ut handlingen med namnuppgifter. Anmälaren borde därför ha fått del av handlingen i dess helhet. Ungdomsstyrelsen får kritik för sin handläggning.

### Bakgrund

Under 2012 ansökte Sverigedemokratisk ungdom (SDU) om bidrag från Ungdomsstyrelsen. Flera personer begärde via e-post till styrelsen att få ta del av handlingar i SDU:s ärende. Styrelsen registrerade dessa e-brev i myndighetens diarium som således innehöll uppgifter om bl.a. namnen på de personer som begärt ut handlingar.

Den 18 januari 2013 begärde AA skriftligen hos styrelsen att få ta del av "diarie över vilka (e-post och ev. namn)" som styrelsen hade lämnat ut ett visst dokument i SDU:s ärende till. Den 23 januari beslutade styrelsen att delvis avslå hans begäran. En handling som innehöll de efterfrågade delarna av diariet lämnades ut. I denna

var dock namnen på dem som begärt ut handlingen maskerade (överstrukna). Av beslutet framgick att styrelsen prövat AA:s begäran som om den avsåg utfående av uppgift ur allmän handling. I beslutet angavs att det inte kunde överklagas. Det är styrelsens handläggning av denna begäran från AA som behandlas i detta beslut.

Styrelsen prövade senare även en begäran från AA om utlämnande av ovan nämnda e-brev, dvs. de e-brev där olika personer begärt att få ta del av handlingar i SDU:s ärende. Styrelsen avlog i ett beslut den 28 januari 2013 delvis AA:s begäran under åberopande av bestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Även i det fallet lämnades handlingarna ut med namnen på dem som begärt ut dokumentet i SDU:s ärende maskerade. Sedan AA överklagat beslutet fann Kammarrätten i Stockholm i en dom den 15 mars 2013 (mål nr 784-13) att sekretess inte hindrade att handlingarna lämnades ut i omaskerat skick.

### **Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Ungdomsstyrelsens handläggning av hans begäran den 18 januari 2013. Till anmälan hade vissa handlingar fogats, bl.a. styrelsens beslut den 23 januari 2013 som var fattat av generaldirektören BB. I detta anfördes bl.a. följande.

#### *Beslut*

Ungdomsstyrelsen beslutar att avslå begäran om att lämna ut uppgifter ur allmän handling med hänvisning till anonymitetsskyddet som regleras i Tryckfrihetsförordningens 3 kap.

#### *Sakfrågan*

Begäran har inkommit till myndigheten om att få ta del av de uppgifter ur allmänna handlingar som inkommit från enskilda som har begärt ut allmän handling i samband med Sverigedemokratisk Ungdoms ansökan om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Med hänvisning till det starka skydd enskild åtnjuter av att få vara anonym, har myndigheten vid sin prövning beslutat att avslå begäran.

Beslutet får inte överklagas.

AA anförde bl.a. följande. Myndighetens diarium utgör i sig en allmän handling som enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska lämnas ut. Enligt TF och OSL får en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling överklagas av den enskilde. Det var därför fel av styrelsen att i beslutet ange att det inte fick överklagas.

### **Utredning**

JO anmodade Ungdomsstyrelsen att yttra sig över vad som framförts i AA:s anmälan. Ungdomsstyrelsen gav in ett remissvar av huvudsakligen följande lydelse.

Ungdomsstyrelsen anser fortfarande att det fanns särskild anledning, enligt 21 kap. 3 § offentlighets och sekretesslagen, att delvis bevilja AA:s begäran om uppgifter ur allmänna handlingar, i avidentifierat skick.

Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att bl.a. fördela statsbidrag till ideella organisationer. Vår verksamhet, som en statlig myndighet, styrs av bl.a. bestämmelser som återfinns i tryckfrihetsförordningen.

I 2 kap. samma förordning finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. De nämnda bestämmelserna medför att Ungdomsstyrelsen tar emot begäran om allmänna handlingar från såväl enskilda personer som myndigheter. Begäran om allmänna handlingar inkommer per e-post, post och eller per telefon. Det är vanligt att begäran följs av personuppgifter om avsändare, t.ex. om namn, e-postadress, telefonnummer m.m.

I det nu aktuella ärendet har AA den 18 januari 2013 begärt att ta del av diarieuppgifter om personer som, före AA:s begäran, hos Ungdomsstyrelsen hade begärt allmänna handlingar rörande den ideella organisationen "Sverige demokratiskungdom - SDU Stockholm årsmöte 2012 och i vilken tid handlingarna lämnades ut".

Ungdomsstyrelsen anser att diariet är en sammanhållen handling som innehåller fler uppgifter. AA har specifikt avgränsat sin begäran om uppgifter. Han ville ta del av uppgifter som rörde SDU. Vår bedömning var att AA:s begäran var att få veta vilka personer som tidigare begärt allmänna handlingar om SDU och vilka uppgifter som då lämnades ut.

Ungdomsstyrelsen har sekretessprövat AA:s begäran och beslutat att lämna ut handlingen, men avidentifiera vissa personuppgifter. Vi bedömde att det fanns särskild anledning att anta att personuppgifterna i de aktuella handlingarna (mejlen) omfattades av sekretesskyddet enligt offentlighets- och sekretesslagens mening.

Ett avslagsbeslut om begäran av uppgift ur en allmän handling är enligt offentlighets- och sekretesslagen, inte överklagbart. Härför är Ungdomsstyrelsens bedömning att AA:s påstående om felaktig besvärshänvisning i denna del förfaller.

Skälet till beslut i ärendet var sammanfattningsvis:

1. Det anonymitetskrav som råder i svensk rätt och den begränsning om att efterforska, när det gäller uppgifter om vem som begär allmänna handlingar;
2. Det senaste rådande läget omkring Ungdomsstyrelsens verksamhet; Det erinras om att AA:s begäran att ta del av uppgifter föregicks av en förhållandevis hård och hätsk debatt i sociala media och digitala forum, där enskilda personer också kunde anses vara hotade; det hade också förekommit hot och risk för hot och våld mot anställda på Ungdomsstyrelsen; och
3. Vår samlade bedömning och prövningsmöjlighet, i enlighet med 21 kap. 3 §, att kunna tillämpa sekretesskydd även på de personerna som, före AA:s begäran, hade tagit del av SDU:s ansökningshandlingar.

Våra rutiner är att vår registrator hanterar och handlägger begäran av allmänna handlingar. I fall där den personen som begär allmänna handlingar önskar ha en prövning av sin begäran och eller ett skriftligt avslagsbeslut handläggs ett sådant ärende av en av Ungdomsstyrelsens jurister i samråd med registratorn. Generaldirektören och eller den han utser beslutar, vid ett domstolsförfarande eller liknande, om sekretessärenden.

När det gäller begäran om allmänna handlingar har Ungdomsstyrelsen med hjälp av sitt diarium möjligheten att ta fram och strukturera inkomna handlingar utifrån ämne, avsändare, datum m.m. I det aktuella ärendet har Ungdomsstyrelsen just kunnat ta fram i ett samlat underlag, de begäran om allmänna handlingar som rörde SDU. Därefter lämnades dessa till AA.

Vi har uppmärksammat att AA hävdar att regelhänvisning i beslutet inte var korrekt. Det bakomliggande skälet till avslag överensstämde dock med offentlighets- och sekretesslagens mening och vilade på de grunderna som ovan redovisats.

Vi har avslutningsvis hämtat in synpunkter från den tjänsteman som handlagt ärendet. Vi avser vidare utveckla våra handläggningsrutiner i frågan om hantering av allmänna handlingar och uppgifter i dessa och öka medarbetares kunskap och kompetens i dessa frågor för att ge god service till medborgare.

Till remissvaret hade fogats vissa handlingar, bl.a. de aktuella delarna av styrelsens diarium i omaskerat skick och AA:s skrivelse den 18 januari 2013 till styrelsen.

AA kommenterade remissvaret.

JO inhämtade vissa handlingar från Ungdomsstyrelsen.

I ett beslut den 24 september 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

*Avsåg AA:s begäran den 18 januari 2013 utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling?*

I skrivelsen den 18 januari 2013 till Ungdomsstyrelsen återkallade AA en tidigare gjord framställning samt påminde om sin ”nya begäran om diarie över vilka (e-post och ev. namn) som har fått ut dokumentet: SDU Stockholm årsmöte 2012.pdf”.

Hans begäran omfattade således bl.a. ”diarie över” namn på enskilda som hade begärt ut en viss allmän handling från styrelsen och som i det sammanhanget självant lämnat uppgift om sina namn. Diariet innehöll namnuppgifterna men däremot inte några e-postadresser.

Av 5 kap. 1 § första stycket OSL följer att en myndighet som huvudregel ska registrera (diarieföra) allmänna handlingar så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 OSL ska registret (diariet) i förekommande fall innehålla uppgift om en handling av avsändare eller mottagare. Sådana uppgifter kan dock enligt bestämmelsens andra stycke utelämnas eller särskiljas om det finns behov av att hemlighålla uppgifterna. Den sistnämnda prövningen ska göras enligt reglerna i OSL, dvs. en bestämmelse om sekretess måste vara tillämplig för att myndigheten ska kunna underlåta att registrera en uppgift om avsändare eller mottagare. En grundläggande utgångspunkt vid registreringen är att myndighetens diarium ska kunna hållas allmänt tillgängligt.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och enligt 2 kap. 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Av andra stycket följer att en upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen ska kunna göras med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket TF). Därmed avses att det ska vara fråga om en begränsad arbetsinsats utan nämnvärda kostnader. De konstellationer av sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En sådan handling är också att betrakta som allmän under förutsättning att den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (se bl.a. JO 2000/01 s. 567).

Myndighetens diarium är i sig en allmän handling. Att denna allmänna handling är upprättad när den har färdigställts för anteckning eller införing framgår av 2 kap. 7 § andra stycket TF. En anteckning som görs i diariet blir således i princip tillgänglig för allmänheten som en allmän handling i samma stund som anteckningen görs.

Ungdomsstyrelsen prövade AA:s framställning som om den avsåg en begäran om att få uppgifter ur allmän handling. Eftersom sekretess bedömdes hindra ett fullständigt utlämnande meddelades ett beslut om att delvis avslå AA:s begäran. I beslutet angavs att det inte fick överklagas. AA har uppfattningen att hans framställning avsåg utfående av allmän handling.

Vid bedömningen av styrelsens handläggning vill jag inledningsvis uppehålla mig något vid den skillnad som från rättslig utgångspunkt föreligger mellan å ena sidan en på offentlighetsprincipen grundad framställning om att få ta del av en allmän handling eller att få en avskrift eller kopia av en sådan handling och å andra sidan en begäran om uppgift ur en allmän handling.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. I kapitlet regleras även primärt frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Kan handlingen inte tillhandahållas utan att sådan del av den som inte får lämnas ut avslöjas, ska den i övriga delar göras tillgänglig i avskrift eller kopia.

Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Sökanden ska då också, enligt 6 kap. 3 § OSL, underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7–8 §§ OSL överklagas hos kammarrätt.

Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med överklagandeanvisning.

Utöver reglerna i TF om utlämnande av allmän handling finns det i OSL regler om myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot allmänheten. I 6 kap. 4 § OSL stadgas att en myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån det inte möter hinder på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. En vägran att lämna uppgift ur allmän handling kan inte överklagas.

Om frågan har handlagts enligt regelverket för utlämnande av uppgift ur allmän handling och myndigheten väljer att inte lämna ut uppgiften bör den som begär uppgiften upplysas om sin möjlighet att begära att själva handlingen utlämnas för att därigenom få till stånd ett överklagbart beslut. Detta följer av myndigheternas allmänna serviceskyldighet som regleras i 4 § FL (jfr bl.a. JO 1992/1993 s. 601).

I det enskilda fallet får frågan om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. Vid oklarheter ska myndigheten försöka ta reda på vad som avses. Om frågan inte går att utreda ska en begäran förutsättas innefatta ett önskemål om att få ta del av handlingen (se RÅ 82 2:68).

AA:s skrivelse till Ungdomsstyrelsen den 18 januari 2013 har enligt min uppfattning innefattat en begäran om att få ta del av en sammanställning av uppgifter som var införda i myndighetens diarium, dvs. en s.k. potentiell handling. Framställningen var således att betrakta som en begäran om att få ta del av allmän handling. Ungdomsstyrelsen lämnade också ut den efterfrågade handlingen, även om vissa uppgifter i den hade strukits över med hänvisning till sekretess. Så långt hanterade styrelsen i praktiken ärendet enligt regelverket om utlämnande av allmän handling. Styrelsen utformade dock sitt beslut som om ärendet avsåg utlämnande av uppgift ur allmän handling. Jag noterar även att det i remissvaret omväxlande talas om att "handlingen" lämnats ut respektive att AA:s skrivelse handlagts som en begäran om att få uppgift ur allmän handling. Vad som förekommit ger intryck av att styrelsen vid sin prövning inte har hållit isär de två regelsystemen.

Enligt min uppfattning borde Ungdomsstyrelsen ha handlagt AA:s begäran enligt regelverket om utlämnande av allmän handling. I enlighet med detta borde beslutet att delvis avslå hans begäran ha varit försett med en överklagandeanvisning.

*Omfattades de aktuella uppgifterna (namnen) av sekretess hos Ungdomsstyrelsen?*

Ungdomsstyrelsen beslutade alltså att inte lämna ut namnen på de personer som begärt ut vissa allmänna handlingar hos styrelsen och som i det sammanhanget självmant lämnat uppgift bl.a. om sina namn. JO är återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. JO:s granskning är inte heller avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning. Med hänsyn bl.a. till att

AA inte gavs möjlighet att överklaga styrelsens avslagsbeslut finner jag dock anledning att uttala följande.

Som framgått är tanken att myndighetens diarium ska vara allmänt tillgängligt. Om det funnits skäl att med stöd av reglerna i OSL sekretessbelägga namnen borde dessa inte ha förts in i diariet. Styrelsens åtgärd att registrera namnen får förstås som att myndigheten vid den tidpunkten gjorde bedömningen att uppgifterna inte omfattades av sekretess. Skälen för styrelsens senare beslut att trots detta sekretessbelägga namnen har utvecklats i remissvaret och sammanfattats i tre punkter (se ovan under rubriken Utredning).

Under tredje punkten har styrelsen åberopat bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL. Av den bestämmelsen framgår följande. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Jag noterar att kammarrätten i den ovan (under rubriken Bakgrund) nämnda domen prövade bl.a. om sekretess hindrade ett utlämnande av de namnuppgifter som är aktuella här. Domstolen fann att det inte förelåg grund för att med stöd av 21 kap. 3 § OSL sekretessbelägga namnen, vilka således kunde lämnas ut. Jag har samma uppfattning och konstaterar att uppgift om namn inte nämns bland de uppgifter som, enligt bestämmelsens ordalydelse, kan omfattas av sekretess.

Inte heller styrelsens övriga skäl har haft relevans i sammanhanget. Således har det inte varit fråga om att någon som anonymt begärt ut en handling efterforskat (punkten 1). Vidare är det som styrelsen anfört under punkten 2 svårbegripligt. Förekomsten av ”hot och risk för hot och våld mot anställda på Ungdomsstyrelsen” kan t.ex. inte ha haft betydelse för den här aktuella prövningen.

De skäl som styrelsen angett i remissvaret har sammanfattningsvis inte kunnat åberopas för att vägra ett utlämnande av handlingen som innehöll namnuppgifterna. AA borde därför ha fått ta del av handlingen i dess helhet.

I sammanhanget kan jag inte underlåta att anmärka att styrelsen i motiveringen till sitt avslagsbeslut till AA inte nämnt de skäl som i remissvaret tagits upp under punkterna 2 och 3. Jag vill erinra om att motiveringen av ett beslut ska återspegla samtliga skäl som myndigheten har lagt till grund för sitt ställningstagande.

#### *Avslutande synpunkter*

Såväl handläggningen som remissvaret visar att det hos Ungdomsstyrelsen finns stora brister vad gäller tillämpningen av TF och OSL i ärenden om utlämnande av

allmän handling. Jag förutsätter att Ungdomsstyrelsen, om det inte redan skett, genomför de kompetenshöjande insatser som nämns i yttrandet till JO.

Vad som i övrigt förevarit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.