

Kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha

Beslutet i korthet: En journalist har efterfrågat bilagor till en handling som en tillsynsmyndighet enligt lag varit skyldig att inneha. Bilagorna förvarades hos tillsynsobjektet. Handlingar som en myndighet är skyldig att inneha ska dock innefatta de eventuella bilagor handlingen hänvisar till. Länsstyrelsen borde därför ha begärt in de aktuella bilagorna. Därefter skulle journalistens begäran ha prövats i enlighet med reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Bakgrund och utredning

AA anmälde Länsstyrelsen i Skåne län till JO. Han framförde följande. När TV4 Nyheterna Malmö, där AA arbetade, i oktober/november 2009 skulle granska s.k. Seveso-anläggningar i Skåne framkom att endast en del av den obligatoriska säkerhetsrapporten avseende ett visst företag hade getts in till länsstyrelsen. Resterande del av rapporten fanns hos företaget, som nekade att lämna ut den. Efter att ha konsulterat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hade AA förstått det så att en säkerhetsrapport i sin helhet ska ges in till tillsynsmyndigheten. AA hade begärt att länsstyrelsen i efterhand skulle begära in den fullständiga säkerhetsrapporten från det aktuella företaget, så att han i sin tur kunde begära att få del av rapporten från myndigheten. Länsstyrelsen hade nekat med hänvisning till att ärendet var avslutat.

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig. I sin bedömning anförde länsstyrelsen bl.a. följande.

Den i ärendet aktuella säkerhetsrapporten inkom till länsstyrelsen den 1 juni 2007. Den utgör en reviderad version av en rapport som inkom den 25 januari 2005. Till säkerhetsrapporten var fogat ett handlingsprogram. Vissa bilagor till detta handlingsprogram fanns hos bolaget.

En anledning till att samtliga handlingar som nämndes i handlingsprogrammet inte fanns tillgängliga hos länsstyrelsen torde ha haft sin förklaring i att de inte ansågs höra till det obligatoriska material som skulle redovisas enligt Räddningsverkets föreskrifter.

[– –] De handlingar som enligt vad ovan sagts ska ingå i säkerhetsrapporten skulle ha lämnats till länsstyrelsen och ha förvarats hos myndigheten och därmed utgöra sådana allmänna handlingar som myndigheten ska kunna tillhandahålla den som

begär att få ta del av dem. I den mån de handlingar som begärdes utlämnade inte fanns tillgängliga hos länsstyrelsen hade det funnits anledning för länsstyrelsen att omgående begära in dem från företaget. I vanlig ordning skulle länsstyrelsen därefter företa en prövning huruvida hinder mot utlämnande av handlingarna förelegat p.g.a. sekretess. För det fall länsstyrelsen funnit att sekretess hade medfört hinder för utlämnande hade klaganden haft rätt till ett myndighetsbeslut med överklagningshänvisning till kammarrätten.

Bedömning

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet – offentlighetsprincipen – omfattar sådant som förvaras av myndigheten. Den som i en allmän handling finner en hänvisning till andra handlingar kan således inte med stöd av offentlighetsprincipen kräva att en myndighet inhämtar dessa.

I detta fall tillkommer emellertid att den rättsliga regleringen stadgar att en säkerhetsrapport inklusive ett handlingsprogram ska ges in till och därmed finnas hos tillsynsmyndigheten. Ett material förvarades också hos länsstyrelsen, men det hänvisade till bilagor, som inte fanns där.

Allmänt gäller att en handling som innehåller hänvisningar till bilagor inte är komplett utan dessa. En handling som en myndighet är skyldig att inneha ska alltså innefatta de eventuella bilagor handlingen hänvisar till. Av detta följer att om en handling tillsammans med bilagor getts in till en myndighet är även bilagorna inkomna och därmed allmänna handlingar, som myndigheten inte kan göra sig av med.

Såvitt gäller den nu aktuella regleringen är det tydligt att den förutsätter att tillsynsmyndigheten har tillgång till säkerhetsrapporten i dess helhet. Det finns t.ex. ett krav på att länsstyrelsen ska sända ett exemplar av säkerhetsrapporten till berörda kommuner, en skyldighet som förutsätter att länsstyrelsen faktiskt förfogar över allt material, dvs. inklusive eventuella bilagor.

Av regleringen framgår att en säkerhetsrapport fyller en vidare funktion än att enbart utgöra underlag för myndigheters ställningstagande. Den har betydande allmänt intresse och ska enligt Seveso II-direktivet hållas tillgänglig för allmänheten. Detta säkerställs i svensk rätt genom offentlighetsprincipen. På motsvarande sätt tillgodoses det i direktivet omnämnda behovet av att skydda känsliga uppgifter genom de sekretessbestämmelser som hör till reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Länsstyrelsen borde mot denna bakgrund, i vart fall sedan myndigheten genom AA:s framställan blivit uppmärksammat på att säkerhetsrapporten inte var komplett, ha vidtagit åtgärder för att reparera den bristen. Länsstyrelsen skulle därefter, i enlighet med reglerna om allmänna handlingars offentlighet och med iakttagande av tillämpliga sekretessbestämmelser, ha prövat i vad mån materialet kunde lämnas ut till AA.