

21.12.2007

Dnr 1593/4/06

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **BEHANDLINGSTIDEN OCH HANDLÄGGNINGSSPRÅKET FÖR EN DOKUMENTBEGÄRAN**

### **1 KLAGOMÅL**

I sitt brev daterat 11.5.2006 riktade klaganden kritik mot det sätt på vilket Livsmedelssäkerhetsverket (nedan Evira) hade agerat i ett ärende som gällde utlämnande av handlingar. Enligt klagandens uppfattning hade behandlingstiden för hans dokumentbegäran varit alltför lång (15 dagar).

I det material som klaganden lämnat in har jag också uppmärksammat det faktum att hans svenskspråkiga e-postmeddelande gällande dokumentbegäran hade besvarats på finska och att beslutet om att handlingarna delvis var sekretessbelagda likaså hade avfattats på finska.

- - -

### **3 AVGÖRANDE**

#### **3.1 Behandlingen av dokumentbegäran**

##### **3.1.1 Rättsnormer**

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Enligt 3 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen) syftar den rätt till information samt de skyldigheter som åläggs myndigheterna enligt lagen till öppenhet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen.

En handling som har inkommit till en myndighet för behandling av ett ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter blir enligt 7 § 1 mom. i offentlighetslagen offentlig när myndigheten har fått den, om det inte i offentlighetslagen eller i någon annan lag föreskrivs något om dess offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av den.

Enligt 10 § i offentlighetslagen får uppgifter om en sekretessbelagd myndighetshandling eller om dess innehåll lämnas ut endast om så särskilt bestäms i offentlighetslagen.

När en myndighet fattar beslut i enlighet med offentlighetslagen och i övrigt utför sina uppgifter, skall myndigheten enligt 17 § 1 mom. i offentlighetslagen se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas.

Till de handlingar som enligt 24 § 1 mom. 20 punkten i offentlighetslagen är sekretessbelagda hör handlingar som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet samt handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren, och det inte är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av rättigheter som tillkommer dem som orsakas skada av verksamheten, eller uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörandet av dessa.

Enligt 14 § 4 mom. i offentlighetslagen skall ett ärende som gäller utlämnande av handlingar behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling skall ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, skall ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit begäran om att få ta del av handlingen.

### 3.1.2

#### Uppgifter om händelseförloppet

På basis av det material jag haft till förfogande förblir det i viss mån oklart från vilket datum de tidsfrister som föreskrivs i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen började löpa. Klaganden uppger att han hade begärt handlingarna per telefon 18.4.2006 under tjänstetid. Av det e-postmeddelande han samma dag efter tjänstetidens slut hade sänt till avdelningschefen kan man sluta sig till att han redan tidigare hade varit i kontakt med Evira. Det framgår också av Eviras utredning att man hade diskuterat ärendet med klaganden innan han sände e-postmeddelandet. Således betraktar jag klagandens utsaga som trovärdig då ha

uppgger att han hade begärt handlingarna 18.4.2006 under tjänstetid. De tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen skall således räknas från detta datum, eftersom utgångspunkten är att också en muntlig dokumentbegäran är giltig.

Händelseförloppet var således i huvuddrag följande:

- 1) Klaganden framställde 18.4.2006 under tjänstetid en muntlig begäran till avdelningschef en om att få ta del av de analysresultat som Livsmedelsindustriförbundet hade lämnat in till det dåvarande Livsmedelsverket och som gällde bensenhalten i finska läske-dryckstillverkarens produkter.
- 2) Klaganden upprepade sin begäran i det e-postmeddelande han sände till avdelningschefen samma dag kl. 17.12.
- 3) Avdelningschefen svarade klaganden per e-post 19.4.2006 och meddelade att dokumentbegäran hade inkommit och tagits till behandling.
- 4) Evara bad 28.4.2006 Livsmedelsindustriförbundet utreda huruvida de analysresultat som lämnats till Livsmedelsverket fick offentliggöras antingen delvis eller i sin helhet.
- 5) Evara fattade beslut om saken 3.5.2006 och tillställde klaganden beslutet samma dag.

### 3.1.3

Allmänna utgångspunkter för bedömningen

När det gäller bakgrunden till tidsfristerna konstateras det i motiveringen till 14 § 4 mom. i offentlighetslagen bl.a. att det faktum att beslutet dröjer i vissa fall kan leda till att en handling förlorar sin betydelse. Kravet på snabb behandling gäller såväl då det är fråga om beslut i första instans som situationer där ett avslag har hänskjutits till myndigheten för avgörande (RP 30/1998 rd, s.71).

Riksdagens lagutskott och grundlagsutskott har i de utlåtanden de gett till förvaltningsutskottet med anledning av regeringspropositionen konstaterat att huvudregeln skall vara att uppgifter ur en offentlig handling skall ges så snart som möjligt och senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen (LaUU 14/1998 rd, GrUU 43/1998 rd).

Förvaltningsutskottet har å sin sida i sitt betänkande (FvUB 31/1998 rd) konstaterat att det är klart att en begäran om uppgifter skall besvaras omedelbart när det är fråga om en handling som är helt offentlig, t.ex. genom att en kopia av handlingen sänds eller, om handlingen har begärts hos en myndighet, genom att den ges för läsning eller som kopia. I ärenden som är omfattande och som lämnar rum för tolkning kan maximitiden dock vara längre än vanligt, dvs. en månad.

Uttrycket "--- uppgifter ur en offentlig handling skall ges ---" som ingår i den aktuella bestämmelsen skall uppfattas så att den tidsfrist som föreskrivs i lagen omfattar hela behandlingsprocessen för en dokumentbegäran, från beslutsfattandet till att de offentliga delarna av handlingarna konkret lämnas ut. En annorlunda tolkning skulle leda till att tidsfristerna förlorar en del av sin betydelse (jfr t.ex. BJO dnr 152/4/04 och 3485/4/05).

Vid besvarandet av en begäran om att få ta del av handlingar är det fråga om tillgodoseende av den offentlighet som garanteras i 12 § 2 mom. i grundlagen. Vid besvarandet av en dokumentbegäran skall man också beakta att var och en enligt 21 § i grundlagen har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Bestämmelsen i 17 § 1 mom. i offentlighetslagen och de förvaltningsrättsprinciper som ingår i 2 kap. i förvaltningslagen och som styr myndigheternas prövningsrätt, dvs. principerna för begränsning av prövningsrätten, innebär bl.a. att myndigheterna inte får tillägna sig sådana förfaranden som de facto begränsar offentligheten i större utsträckning än vad som uttryckligen föreskrivs i sekretessbestämmelserna.

Den processuella utgångspunkten är att en handling skall lämnas ut så snart som möjligt. Enligt den tolkning som framförts i rättslitteraturen innebär detta i praktiken att handlingen skall ges genast eller senast inom loppet av några arbetsdagar (Olli Mäenpää: *Julkisuusperiaate* 2000, s. 250). Detta gäller i synnerhet då den begärda handlingen i sin helhet är offentlig.

Enligt regeringens proposition gällande offentlighetslagen och enligt det utlåtande som förvaltningsutskottet gett med anledning av propositionen kan t.ex. den situation där myndighetens avgörande eventuellt påverkas av en annan myndighets eller ett internationellt organs ståndpunktstagande betraktas som sådana skäl som berättigar till iakttagande av den längre tidsfristen på en månad. Dessa skäl betraktas som jämförbara med den situation där begäran gäller ett stort antal handlingar eller där det bör utredas vilka delar av handlingarna som är sekretessbelagda (RP 30/1998 rd, s. 72, och FvUB 31/1998 rd).

I rättslitteraturen har man däremot ansett att t.ex. ett svåråtgärdat fel i informationsbehandlingsutrustningen eller det faktum att det föreligger synnerligen svåra tolkningsproblem i ärendet kan innebära att det krävs särskilda åtgärder eller en större arbetsinsats än vanligt för att ärendet skall kunna behandlas och avgöras (Mäenpää 2000, s. 250).

Myndigheternas informations- och dokumenthantering skall ordnas på ett sådant sätt som i praktiken främjar iakttagandet av offentlighetsprincipen. I detta sammanhang är det fråga om sådan god informationshantering som avses i 18 § i offentlighetslagen. Myndigheterna skall organisera sin verksamhet och dokumenthantering så att de tidsfrister som föreskrivs i lagstiftningen inte omintetgörs av orsaker som hör samman med arbetets organisering.

Det faktum att ett beslut om en handlingens offentlighet har motiverats omsorgsfullt utgör inte i sig en grund som berättigar till avvikelser från de tidsfrister som anges i offentlighetslagen. Myndigheterna är nämligen skyldiga att motivera sina beslut med stöd av 21 § i grundlagen, där det bestäms att var och en har rätt att utan ogrundat dröjsmål få ett motiverat beslut. Denna skyldighet skall automatiskt beaktas i all myndighetsverksamhet. Då det är fråga om ett invecklat ärende och motiveringsskyldigheten i och med det accentueras, kan det däremot vara berättigat att iaktta den längre tidsfrist som avses i offentlighetslagen, dvs. tidsfristen på en månad.

Handlingarnas innehåll och de konsekvenser som utlämnandet av uppgifter medför anges i sekretessbestämmelserna som betydelsefulla faktorer när det gäller sekretessen. I en del av sekretessbestämmelserna i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen föreskrivs det villkorlöst att vissa handlingar är sekretessbelagda, vilket innebär att myndigheterna inte har någon prövningsrätt i ärendet.

I andra bestämmelser förutsätts det däremot att myndigheterna för varje enskild handling skall bedöma vilka olägenheter utlämnandet av uppgifter ur handlingen skulle medföra för det intresse som skall skyddas. Detta innebär att bestämmelsen innehåller en skadevillkorsklausul vars tillämpning kräver särskild bedömning i varje enskilt fall. Med hjälp av skadevillkorsklausulerna har lagstiftaren strävat efter att begränsa sekretessen till det som är nödvändigt med hänsyn till det intresse som skall skyddas i varje enskilt fall. Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna bestämmelse förpliktar till en lagtolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Av bestämmelsen följer att man vid tolkningen av skadevillkorsklausulerna skall välja en tolkning som främjar tillgodoseendet av de fri- och rättigheter som tryggas i 12 § i grundlagen.

#### 3.1.4

##### Ställningstagande

Jag konstaterar för det första att jag inte i detta beslut tar ställning till huruvida de begärda uppgifterna är sekretessbelagda eller offentliga, även om klaganden i sitt bemötande har ifrågasatt Eviras beslut om att inte lämna ut alla de uppgifter han begärt. Om klaganden så önskat hade han haft möjlighet att överklaga Eviras beslut enligt det normala förfarandet för ändringssökande, i enlighet med de besväransvisningar som fogats till beslutet.

Vid granskningen av Eviras beslut är det fråga om huruvida Evira har agerat inom ramen för sin prövningsrätt vid bedömningen av handlingarnas offentlighet. Justitieombudsmannen kan däremot inte befatta sig med hur myndigheterna har brukat sin prövningsrätt, om inte prövningsrätten har överskridits eller i övrigt missbrukats.

Behandlingen av klagandens dokumentbegäran hade räckt 15 dagar. Slutligen hade endast en del av de begärda analysresultaten lämnats ut till honom. Det var fråga om analyser som Evira hade begärt av finska läskedrycks- och safttillverkare för att kunna utföra sina lagstadgade övervakningsuppgifter och som tillverkarna därför låtit utföra. Analysresultaten gällde bensenhalten i läskedrycker, vilket innebär att uppgifterna i princip kunde ha innehållit sådana sekretessbelagda uppgifter om privat näringsverksamhet som avses i 24 § 1 mom. 20 punkten i offentlighetslagen. När det gäller sådana uppgifter åsidosätts sekretessen emellertid bl.a. när det är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa.

Tillämpningen av den ovan nämnda bestämmelsen kräver att myndigheten gör en egen bedömning av saken på basis av objektiva fakta. Näringsidkarens önskan om att uppgifterna skall vara sekretessbelagda är således inte avgörande, utan myndigheten måste göra en helhetsbedömning av de intressen som hör samman med ärendet. Inom rättslitteraturen har man emellertid ansett att det är korrekt att myndigheten i oklara fall hör företagaren och vid bedömningen tar hänsyn till företagarens önskan om att uppgifterna skall hemlighållas samt beaktar företagarens utredningar om konsekvenserna av att uppgifterna lämnas ut (se Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000, s. 161).

Enligt utredningen hade behandlingstiden för Lillkvists dokumentbegäran påverkats av att Evira 28.4.2006 hade bitt Livsmedelsindustriförbundet utreda huruvida analysresultaten kunde offentliggöras antingen delvis eller i sin helhet. Enligt Livsmedelsindustriförbundets svar hade företagen inte velat att uppgifterna skulle offentliggöras över huvud taget. Evira hade dock lämnat ut vissa uppgifter till klaganden med hänvisning till att det på grund av skyddande av konsumenters hälsa var berättigat att lämna ut uppgifter som annars skulle ha varit sekretessbelagda. Därför anser jag inte att det finns anledning att ifrågasätta att Evira utfört självständig prövning i ärendet på det sätt som lagen kräver.

På basis av det material jag haft till förfogande har jag inte av juridiska skäl anledning att ifrågasätta den bedömning Evira gjorde då Evira ansåg att klagandens dokumentbegäran inte kunde avgöras omedelbart. Med beaktande av de åtgärder som föregick avgörandet av dokumentbegäran anser jag dessutom att det hade funnits godtagbara grunder att i detta fall iakta den maximala behandlingstid på en månad som föreskrivs i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen. På grund av detta och på grund av att det inte finns skäl att betvivla att klaganden så fort som möjligt delgavs beslutet och de uppgifter som betraktades som offentliga, anser jag att Evira inte har handlat i strid med det nämnda lagrummet i detta ärende.

Med anledning av vad som konstaterats ovan föranleder ärendet inte till denna del några åtgärder från min sida.

## 3.2

### Handläggningsspråket

#### 3.2.1

##### Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen

Av det material jag haft till förfogande framgår det att avdelningschefen vid Evira hade besvarat klagandens svenskspråkiga e-postmeddelande angående dokumentbegäran på finska och att det beslut klaganden fått angående handlingarnas offentlighet likaså hade avfattats på finska.

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen skall vars och ens rätt att hos domstolar och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Enligt

samma lagrum skall det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Sådan god förvaltning som enligt 21 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att skriftliga förfrågningar skall besvaras skriftligen. Av de grunder för god förvaltning som numera uttryckligen ingår i förvaltningslagen har man enligt min uppfattning sedan gammalt kunna härleda en grundläggande princip om att man inom ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt skall besvara skriftliga förfrågningar på det språk som personen i fråga själv har använt, antingen finska eller svenska, oavsett om förfrågningarna gäller personens eget anhängiga ärende eller inte.

Den ovan nämnda principen framgår nuförtiden också av språklagen. Enligt 10 § 1 mom. i språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter. Ett särskilt syfte med denna bestämmelse är att trygga rätten att använda sitt eget språk i de fall då personen själv önskar använda det (RP 92/2002 rd). Enligt regeringens proposition har var och en rätt att enligt eget val använda finska eller svenska då han eller hon kontaktar en statlig myndighet eller en tvåspråkig kommunal myndighet t.ex. för att be om råd eller utredning.

Jag konstaterar vidare att högsta domstolen redan år 1993 i sitt beslut (HD 1993:153) har fastställt att en person kan vara tvåspråkig oavsett vilket språk som antecknats som hans eller hennes modersmål i befolkningsdatasystemet. Personens eget språk är då antingen finska eller svenska och i enskilda fall det språk av dessa två som han eller hon själv önskar använda. Enligt motiveringen till den ovan nämnda regeringspropositionen tar högsta domstolens tolkning hänsyn till de personer som faktiskt är tvåspråkiga och binder dem inte till en situation där de måste välja någotdera av sina två språk för sina kontakter till myndigheterna. Med hänvisning till regeringspropositionens allmänna motivering konstaterar jag vidare att individen i vissa situationer av olika skäl kan vilja använda ett annat språk än sitt modersmål och att han eller hon inte skall förvägras denna rätt. (RP 92/2002 rd, s. 53). Enligt 2 § 2 mom. i språklagen är målet med lagen att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det.

Behandlingen av en dokumentbegäran enligt offentlighetslagen innebär behandling av ett sådant förvaltningsärende där handläggningsspråket enligt 12 § 1 mom. i språklagen är partens språk. Enligt 19 § 1 mom. i språklagen skall beslut som myndigheten utfärdar i förvaltningsärenden skrivas på handläggningsspråket.

### 3.2.2

#### Ställningstagande

I Eviras utredning anförs det att Eviras representanter och klaganden hade fört telefonsamtal angående ärendet både på finska och på svenska. Klaganden hade diskuterat ärendet med Eviras jurist och meddelat att han ville ha ett överklagbart beslut om saken. Diskussionen hade förts på finska, och det var inte i något sammanhang under diskussionen tal om att klaganden önskade få

beslutet på svenska. I utredningen konstateras det vidare att också telefonsamtalen mellan avdelningschefen och klaganden hade förts både på finska och på svenska. Klaganden har i sitt bemötande medgett att samtalen till största delen förts på finska.

Klaganden hade inte i sitt ursprungliga klagomål riktat någon kritik mot Eviras förfarande med avseende på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Han uppmärksammade frågan först i sitt bemötande med anledning av Eviras utredning, där jag hade bett Evira ta ställning till språkfrågan. Dessa omständigheter utesluter dock i och för sig inte att myndigheten enligt språklagen på eget initiativ skall se till att individens språkliga rättigheter tillgodoses.

I detta ärende är det enligt min uppfattning oklart vilket språk som skall betraktas som handläggningsspråk för dokumentbegäran. Av det material jag haft till förfogande framgår det enligt min uppfattning att klaganden först muntligen på finska hade begärt handlingarna av avdelningschefen. Därefter hade han ännu skickat ett svenskspråkigt e-postmeddelande angående samma sak till avdelningschefen, som hade besvarat detta e-postmeddelande på finska och meddelat att begäran hade tagits till behandling. Dessutom hade klaganden uppenbarligen också fört telefonsamtal med Eviras jurist, som haft till uppgift att bereda beslutet. Enligt den utredning jag fått verkar det emellertid som om juristen inte nödvändigtvis alls känt till att klaganden hade kontaktat Evira också per e-post. I det beslut som meddelats klaganden hade det nämligen antecknats att dokumentbegäran inkommit per telefon.

På basis av det material jag haft till förfogande anser jag att man med fog kan utgå från att juristen hade bildat sig sin uppfattning om ärendets handläggningsspråk på basis av de telefonsamtal han fört med klaganden. Eftersom det också är möjligt att framställa en muntlig dokumentbegäran står förfarandet inte i detta avseende i strid med språklagen.

Å andra sidan konstaterar jag att en myndighet enligt 2 § 3 mom. i språklagen emellertid kan ge bättre språklig service än vad lagen förutsätter. Med beaktande av denna bestämmelse samt föreskrifterna i 22 § i grundlagen, där det bestäms att lagen skall tolkas på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, kunde man emellertid också ha ansett att handläggningsspråket var det språk på vilket klaganden hade avfattet sitt e-postmeddelande som kompletterade hans muntliga dokumentbegäran, trots att han också hade använt finska under de telefonsamtal som förts i ärendet. Ämbetsverkets interna informationsutbyte hade inte fungerat på bästa tänkbara sätt, eftersom klagandens svenskspråkiga meddelande uppenbarligen inte hade förmedlats till de aktörer som slutligen hade fattat beslut om dokumentbegäran. Jag betonar att eventuella problem i ämbetsverkets interna informationsförmedling inte i sig utgör en grund för avvikelser från språklagens förpliktelser.

Min slutledning är att avdelningschefen handlade felaktigt då hon besvarade klagandens svenskspråkiga e-postmeddelande på finska. Dessutom anser jag att hon på behörigt sätt borde ha sett till att den person som föredrog ärendet och fattade beslut om dokumentbegäran skulle ha fått information om alla



omständigheter som var av betydelse med tanke på valet av handläggningsspråk.

I Eviras utredning hänvisas det till ett mänskligt misstag som hade föranletts av klagandens val av språk under telefonsamtalen. Eftersom myndigheterna genom sitt eget handlande skall främja tillgodoseendet av de grundläggande språkliga rättigheterna understryker jag i detta sammanhang att myndigheten i enlighet med kraven på god förvaltning skall fråga individen på vilket språk han eller hon önskar att beslutet skall avfattas, om detta är oklart på grund av att båda språken använts i olika sammanhang under ärendets behandling.

#### 4 ÅTGÄRDER

Jag delger avdelningschefen vid Evira den uppfattning jag framfört ovan i punkt 3.2.2 angående det felaktiga förfarandet för kännedom genom att sända henne en kopia av detta beslut.

Jag sänder beslutet för kännedom också till Eviras jurist som berett sekretessbeslutet.