



Monika Gerdhem
Jurist
Telefon 08-508 28 897
monika.gerdhem@stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

E-TJÄNST – UTLÄMNING AV ALLMÄN HANDLING FRÅN LIVSMEDELKONTROLLEN

Förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås godkänna miljöförvaltningens redovisning.

Gunnar Söderholm

Håkan Andersson

Sammanfattning

Det finns en ökande efterfrågan från allmänhet, media och andra aktörer på resultat och statistik från livsmedelskontrollen. Hantering av utlämnande av allmänna handlingar i markant ökande omfattning innebär en allt större belastning på förvaltningens organisation. Publicering av resultat inklusive rapporter skulle successivt minimera behovet av manuellt utlämnande av rapporter. Många kommuner publicerar redan idag både godkända och underkända resultat från inspektioner. En publicering på internet av denna typ av handlingar skulle innebära möjlighet till bättre service gentemot allmänheten och en ökad invånarnytta. Förvaltningen gör bedömningen att publiceringen kan ske utan att det står i strid med personuppgiftslagen eller offentlighets- och sekretesslagen.

Miljöförvaltningen tillhandahåller idag en elektronisk tjänst som innebär att en lista med godkända restauranger publiceras på Stockholm stads hemsida. Verksamheterna på listan representerar endast ca 30 % av alla livsmedelsverksamheter i Stockholms stad och tjänsten är behäftad med vissa problem så som t.ex. att informationen inte är dagsaktuell och att restauranger som saknas på listan kan vara antingen underkända eller ännu inte ha besökts. Den nya e-tjänsten som inrättas ska ge mer information än nuvarande. Tanken är att e-tjänsten läser direkt i ECOS och hämtar uppgifter om livsmedelsföretaget samt

resultatet från senaste inspektionen. Informationen kan visas i en lista eller på en karta samt vara sökbar.

Bakgrund

Med anledning av en diskussion vid miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträde den 24 augusti 2010 utlovade förvaltningschefen ett tjänsteutlåtande avseende de bedömningar som förvaltningen har gjort i samband med utvecklandet av en e-tjänst för utlämnande av allmänna handlingar från livsmedelskontrollen.

Miljöförvaltningen visar idag en lista på ”godkända restauranger” på stockholm.se. Detta är Miljöförvaltningens mest besökta sida med ca 1 200 besökare/månad. Idag visas endast restauranger, men dessa representerar endast 30 % av alla livsmedelsverksamheter i Stockholms stad. Medborgarna har även intresse att få motsvarande information för butiker, skolkök, caféer mm.

Dagens informationstjänst är en lista sorterad i bokstavsordning på restaurangens namn. Information som visas är: namnet på restaurangen, gatuadress samt datum för senast godkända inspektion.

Upplevda problem med tjänsten idag:

- informationen är inte dagsaktuell
- restauranger som saknas på listan kan vara underkända eller ännu ej besökta om de är nya
- endast restauranger visas
- många manuella moment – risk för fel
- det går inte att söka på information, utan bara titta i en lista
- designen känns omodern och kantig

E-tjänsten

Miljöförvaltningen har sökt och beviljats pengar från kommunstyrelsens e-tjänstprogram för framtagande av tjänsten.

Den nya e-tjänsten skall ge mer information än dagens enkla lista. Medborgaren som använder e-tjänsten får veta följande:

- Namnet på verksamheten (restaurangens namn)
- Besöksadressen (gata och nr)
- Typ av verksamhet t ex restaurang eller förskola
- Datum för senaste inspektion (år månad dag)

- Inspektionen är föranmäld eller oanmäld
- Omdöme vid inspektion
- Möjlighet att klicka på ”mera info” för att få mer detaljer från inspektionsrapporten

All information kring livsmedelsverksamheten finns i Miljöförvaltningens system för diarium och tillsynsregister, ECOS. Tanken är att e-tjänsten läser direkt i ECOS och hämtar uppgifter om livsmedelsföretaget samt resultatet från senaste inspektionen. Informationen kan visas i en lista eller på en karta samt vara sökbar.

Invånarnytta

- Aktuell och tillgänglig information om resultat från genomförda inspektioner på webben. Livsmedelskontrollen genomför ca 8 000 inspektioner/år
- E-tjänsten kommer att visa samtliga livsmedelsverksamheter i Stockholm, idag ca 6 800 stycken. (Nuvarande informationstjänst visar ca 2000 verksamheter.)
- Ytterligare fokus på miljö och hälsa. Då det är känt bland allmänheten vilka verksamheter som är godkända ökar kraven på verksamhetsutövaren.
- Information i realtid - ingen eftersläpning av information
- Möjligheter att söka t ex restauranger på en adress
- Möjligheter att se var verksamheten är belägen på en karta

Övrig effektivisering och nytta

Det finns en ökande efterfrågan från allmänhet, media och andra aktörer på resultat och statistik från livsmedelskontrollen. Som exempel kan nämnas att ett mediaföretag ”abonnerar” på inspektionsrapporter från kontroll av livsmedelsföretag. Hantering av utlämnande av allmänna handlingar i den omfattningen är tidskrävande. Publicering av resultat inklusive rapporter skulle successivt minimera behovet av manuellt utlämnande av rapporter.

Många kommuner publicerar redan idag både godkända och underkända resultat från inspektioner. Ett exempel är Norrköpings kommun där man visar inspektionsresultat enligt följande princip:

- Kontrollens diarienummer, vilket datum den gjordes och resultatet
- Om en kontroll väljs visas mer om kontrollen och resultatet, t.ex. vilka punkter som fått avvikelser
- Om en avvikelse väljs visas en kort förklaring till den kontrollpunktens alla avvikelser

Allmänheten söker i allt större omfattning information på stadens hemsida. Om namnet på en restaurang, butik eller skolkök saknas på listan måste medborgarna idag ringa eller

på annat sätt kontakta miljöförvaltningen för att få veta om anläggningen är underkänd eller helt enkelt så ny att den ännu inte har kontrollerats. Genom att samtliga resultat redovisas tillgodoses allmänintresset samtidigt som verksamheterna behandlas likvärdigt.

Rättsliga förutsättningar

Möjligheterna att publicera uppgifter rörande förvaltningens tillsyn på internet begränsas genom personuppgiftslagen (Pul) och offentlighets- och sekretesslagen.

Personuppgiftslagen

Med personuppgifter avses enligt personuppgiftslagen alla slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Pul omfattar i princip inte juridiska personer. Däremot omfattar lagen uppgifter om en enskild firma eftersom den fysiska personen som driver verksamheten därigenom kan identifieras.

Utgångspunkten i personuppgiftslagen är att behandling av personuppgifter är förbjuden om det inte finns ett samtycke (10 § Pul). Dock får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att uppfylla vissa särskilt angivna syften. Såvitt är av intresse för miljö- och hälsoskyddsnämnden är bl.a. sådan behandling tillåten som är nödvändig för att *en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras* (10 § d Pul) och behandling som är nödvändig för att *ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten* (10 f Pul).

Frågan om internetpublicering är tillåten enligt 10 § Pul har prövats av Regeringsrätten i RÅ 2010 ref. 19. I det målet rörde frågan om publicering på internet av en konkursbouppteckning inneburit behandling av personuppgifter i strid med 10 § Pul. I målet bedömde Regeringsrätten att publiceringen innebar att den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten kränktes varför den stred mot 10 § Pul. Det som är av intresse i det här avgörandet, är tillvägagångssättet vid intresseavvägningen mellan å ena sidan publiceringens syfte att underlätta konkursförvaltarens hantering av konkursen och att underlätta för enskilda borgenärer att bevaka sina fordringar samt att tillgodoses allmänhetens krav på insyn i förfarandet och å andra sidan den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. Härvid lade Regeringsrätten stor vikt vid att de publicerade uppgifterna var integritetskänsliga. Det rörde sig bl.a. om uppgifter om enskilda fordringsägares namn och adress samt fordrings- och lånebelopp.

Datainspektionen har i ett samrådsyttrande från september 2007 rörande frågeställning om webbpublicering av uppgifter om fastighetsmäklare särskilt hänvisat till att datainspektionen i ett tidigare tillsynsärende uttalat att det med stöd av en intresseavvägning var tillåtet för en kommunal miljönämnd att på sin webbplats publicera uppgifter om brister ur miljöhänsen på olika pizzerior. Datainspektionen konstaterade att om en Pizzeria bedrivs som enskild firma kan uppgifterna utgöra personuppgifter och

att datainspektionen i bedömningen lagt vikt vid att det var fråga om indirekta personuppgifter och att uppgifterna inte rörde en persons privata leverne. Dessutom ansågs intresset av att de aktuella uppgifterna kom till allmän kännedom vara stort. Publiceringen var därför tillåten enligt en intresseavvägning.

Ytterligare en bestämmelse som kan vara av betydelse för bedömningen av om publiceringen av personuppgifter står i strid med Pul är 33 § Pul.

Enligt 33 § personuppgiftslagen är det förbjudet att till tredje land föra över personuppgifter som är under behandling om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Förbudet gäller också överföring av personuppgifter för behandling i tredje land.

Frågan om en skyddsnivå är adekvat skall bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. Särskild vikt skall läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen skall pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

Efter ett avgörande i EG-domstolen har praxis dock ändrats när det gäller tredjelandsöverföring. Till skillnad från tidigare anses det nu inte vara tredjelandsöverföring om uppgifter publiceras på en webbplats som lagras hos en internetleverantör som är etablerad inom EU, vilket är fallet med miljö- och hälsoskyddsnämndens webbplats.

Bestämmelserna i Pul tillämpas inte heller, såvitt nu är av intresse, i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt offentlighetsprincipen att på begäran lämna ut personuppgifter (8 § Pul). Detta innebär att nämnden inte är förhindrad att på särskild begäran lämna ut en allmän handling som innehåller personuppgifter, såvida den inte omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Ovanstående innebär enligt förvaltningen att utformningen av e-tjänsten kan få betydelse för om Pul överhuvudtaget blir tillämplig eller inte.

Om allmänheten ges möjlighet att precisera en framställning i e-tjänstens sökformulär, t.ex. ”alla underkända restaurangprotokoll under en viss tidsperiod” eller ”inspektionsprotokoll under viss tid rörande vissa utvalda anläggningar” innebär förfrågan i praktiken ingen skillnad mot när samma frågeställning framställs via e-post eller telefon och då medför en skyldighet för nämnden att lämna ut handlingarna. Utformas e-tjänsten på detta sätt utgör enligt förvaltningens bedömning det enda hindret för ett elektroniskt utlämnande att handlingen omfattas av sekretess.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser förvaltningen att det finns möjligheter att tillhandahålla kontrollrapporter från livsmedelskontrollen elektroniskt utan att det står i strid med Pul.

Offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 30 kap 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i verksamhet som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Enligt andra stycket samma bestämmelse gäller sekretess enligt första stycket 1 inte för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

I förarbetena till undantagsbestämmelsen i andra stycket (prop. 1988/89:131 s. 13) uttalar departementschefen bl.a. följande. ”Jag tänker då i första hand på två situationer där den nuvarande sekretessregleringen har visat sig leda till otillfredsställande resultat. Den ena är att det finns uppgifter hos tillsynsorgan om missförhållanden i företagsamhet som tillsynen avser. Det kan t.ex. vara fråga om konstaterade brister i kvaliteten hos livsmedel, oriktig datummärkning eller felaktiga vikt-angivelser. Andra exempel är farliga ämnen som finns i kläder och andra varor och dålig barnsäkerhet hos leksaker. Jag anser det inte rimligt att missförhållanden av detta slag skall få döljas genom sekretessbeläggning så att bristfälligheterna kan fortsätta att finnas därför att konsumenterna inte kan bli informerade om dem och inte ta avstånd från dem. Den andra situationen som jag har i åtanke kan sägas karaktäriseras av att det inte råder något som kan betecknas som missförhållande därför att det är fråga om t.ex. utsläpp av miljöfarliga ämnen som sker inom tillåtna gränser. Jag anser emellertid att det även i dessa fall kan finnas ett starkt intresse att allmänheten kan informeras och få underlag för sin bedömning av risker för hälsa och miljö. I den mån egentliga företagshemligheter inte avslöjas till direkt nytta för konkurrenter, bör det enligt min mening kunna finnas utrymme för offentlighet också här. Enligt min mening bör man försöka utforma sekretessregleringen så att den tillgodoser insynsintressena i de båda typsituationer som jag här har angett.”

Frågan om utlämnande av miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholm inspektionsprotokoll rörande restaurangverksamhet har nyligen prövats av kammarrätten med anledning av ett beslut av nämnden att inte lämna ut sådana inspektionsprotokoll som hade begärts ut av ett medieförmedlingsföretag. Kammarrätten förordnande att begärda handlingar skulle lämnas ut till mediebolaget. I domen konstaterar kammarrätten att uppgifter om missförhållanden som iakttagits vid tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen i regel är av sådant allmänt intresse att de bör lämnas ut trots att det finns risk för skada. Kammarrätten hänvisar härvid till RÅ 1997 ref. 21 och däri återgivna förarbetsuttalanden. Kammarrätten har i sin bedömning av allmänintresset i viss

mån även tagit hänsyn till syftet med begäran om utlämnande. Förvaltningen gör emellertid bedömningen att bestämmelsen ska tolkas så att det är uppgiften i sig som ska vara avgörande för huruvida det finns ett allmänt intresse som överväger det enskilda skyddsintresset enligt bestämmelsens första stycke. Denna tolkning har stöd i förarbetsuttalandena ovan, av vilka framgår att syftet med att lagstifta om en undantagsregel har varit att skapa möjlighet till insyn för allmänheten i denna typ av verksamhet som typiskt sett har inverkan på folkhälsan. Med hänsyn till bestämmelsens angivna syfte och den tillämpning av bestämmelsen som sker i domstolarna är det förvaltningens bedömning att det inte kan anses strida mot offentlighets- och sekretesslagen att publicera de handlingar på webben som avses med den nya e-tjänsten.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen får allt fler förfrågningar om utfående av allmänna handlingar. Genom de möjligheter som IT-strukturen ger upphov till blir frågeställningarna alltmer omfattande och är ofta av brådskande karaktär eftersom allmänheten förväntar sig en snabb hantering mot bakgrund av de möjligheter som datorer, elektroniska dokument, e-post och internet innebär. Omfattningen av den mängd handlingar som idag efterfrågas hade förr inte varit möjliga att expediera inom en rimlig tidsram. Trots de möjligheter dagens system med datoriserad ärendehantering m.m. medför, innebär den ökande omfattningen av begäranden om utlämnande av allmänna handlingar att förvaltningens organisation, och då särskilt den administrativa personalen, i allt större utsträckning tas i anspråk av denna typ av hantering. I dagsläget innebär de allt mer omfattande beställningarna av handlingar en överbelastning av organisationen som det f.n. inte finns utrymme för. Förvaltningen anser att ett införande av e-tjänsten skulle innebära att miljöförvaltningen inte riskerar att hamna i samma oplanerade överbelastning av den administrativa personalen samtidigt som servicen gentemot allmänheten blir betydligt bättre. Förvaltningen gör bedömningen att publiceringen kan ske utan att det står i strid med personuppgiftslagen eller offentlighets- och sekretesslagen.

Förvaltningen vill utöver ovanstående betona värdet av att allmänintresset kan tillgodoses på ett bra sätt utan att den enskilda i alla lägen behöver veta hur han/hon ska handla för att få information om restauranger, skolkök eller butiker. Modern informationsteknologi är härvid ett utmärkt hjälpmedel som redan införts i flera kommuner. Information finns tillgänglig 24 timmar om dygnet så att stadens konsumenter kan göra medvetna val.

Slut