

## Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

E-postmeddelanden med känsliga personuppgifter borde inte ha skickats utan att särskilda säkerhetsåtgärder vidtagits för att säkerställa att rätt person fick åtkomst till uppgifterna och att de överfördes på ett säkert sätt

(Dnr 6466-2015)

**Beslutet i korthet:** Barn- och utbildningsförvaltningen skickade ett e-postmeddelande med en elevs läkarintyg mellan e-postservrar över internet till vårdnadshavarna och till flera befattningshavare. Det borde ha vidtagits särskilda säkerhetsåtgärder för att säkerställa att rätt person fick åtkomst till uppgifterna och att de överfördes på ett säkert sätt (t.ex. genom kryptering). Eftersom det inte gjordes fanns det risk för att obehöriga, dvs. andra än de avsedda mottagarna, kunde ta del av de känsliga personuppgifterna. Förvaltningen kritiserades för hanteringen. Dessutom kritiserades förvaltningen för att man dröjde nästan sju månader med att besvara frågor från elevens far som gällde bl.a. hanteringen av läkarintyg.

### Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO på barn- och utbildningsförvaltningen i Luleå kommun när det gällde bl.a. hanteringen av vissa läkarintyg och dröjsmål med att besvara frågor.

Han uppgav bl.a. följande: Vid flera tillfällen har de som föräldrar uppmanats av barn- och utbildningsförvaltningen att skanna in och skicka läkarintyg om sonens allergi till förvaltningen via e-post. De har lämnat in papperskopior av intygen i stället. Intygen har sedan – utan samtycke – skannats in och cirkulerats mellan olika personalkategorier inom förvaltningen. Förvaltningen har även kontaktat sjukvården via e-post i ärendet. Dessutom har förvaltningen dröjt med att svara på en skrivelse där föräldrarna har efterfrågat rutiner och förklaringar.

Till anmälan bifogades bl.a. barn- och utbildningsförvaltningens skrivelse den 8 september 2015 med svar på frågor som AA hade ställt i ett e-postmeddelande till förvaltningen den 12 februari 2015.

### Utredning

JO uppmanade Barn- och utbildningsnämnden i Luleå kommun att yttra sig över det som framfördes i anmälan, dvs. hur intyg från sjukvården hanterades inom barn- och utbildningsförvaltningen och om detta skedde i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och personuppgiftslagen (1998:204), PuL. Nämnden skulle också yttra sig över hur

AA:s frågor i e-postmeddelandet den 12 februari 2015 hade hanterats. I sitt remissvar anförde barn- och utbildningsnämnden följande:

## **Rättsliga förutsättningar**

### **Sekretess inom elevhälsan**

Enligt 2 kap. 25 § skollagen (2010:800) ska det för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.

Sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola inom det offentliga skolväsendet regleras i 23 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av första stycket framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som hänför sig till psykologiska, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Sekretessen gäller således med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för sekretess.

Elevhälsans medicinska del, dvs. skolläkare och skolsköterska, omfattas av tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL och utgör en egen verksamhetsgren i förhållande till den övriga elevhälsan (prop. 2009/10:165 s 656 f.). Sekretessen i den verksamheten gäller också med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för sekretess.

Av 25 kap. 13 a § OSL följer att sekretessen enligt 1 § samma kapitel inte hindrar att en uppgift om en enskild lämnas från sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till annan elevhälsa eller särskild elevstödande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att eleven ska få nödvändigt stöd.

### **Sekretess inom elevstödande verksamhet**

Särskilt elevstödande verksamhet finns reglerad i 23 kap. 2 § andra stycket OSL. För uppgifter inom sådan verksamhet gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för offentlighet. Med särskilt elevstödande verksamhet i övrigt avses stödverksamhet som bedrivs av andra än psykologer, kuratorer eller specialpedagoger. Med särskild elevstödande verksamhet i övrigt avses sådant särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. I den elevstödande verksamheten i övrigt ryms en verksamhet av betydande omfattning. Dit räknas bl.a. lärarnas inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden i syfte att förebygga eller hjälpa vid skolsvårigheter. Det kan t.ex. gälla uppgifter om elevernas fysiska eller psykiska förutsättningar, deras beteenden och prestationer i skolan, hemmet eller fritidsmiljön.

### **Sekretess inom övrig skolverksamhet**

Enligt 23 kap. 2 § tredje stycket OSL gäller sekretess inom förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i andra fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen i detta stycke gör det möjligt att vid befarad personförföljelse och andra former av trakasserier sekretessbelägga uppgifter som rör enskildas identitet, adress och andra liknande uppgifter (prop. 1997/98:9).

### Skolan och personuppgiftslagen

Av 5 § personuppgiftslagen (1998:204), PUL, framgår att lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Lagen gäller även för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

I 5 a § PUL stadgas att bestämmelserna i 9, 10, 13–19, 21–26, 28, 33, 34 och 42 §§ inte behöver tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Sådan behandling får dock inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Enligt 10 § d PUL gäller att personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras.

Som sådan verksamhet av allmänt intresse som avses i denna punkt har ansetts t.ex. skolornas fullgörande av arbetsuppgifter (SOU 2003:103 s. 199). Enligt nämnda utredning torde det inte föreligga någon tvekan om att skolmyndigheter enligt skollagen och andra författningar har en rättslig skyldighet i personuppgiftslagens mening att fullgöra sina åligganden gentemot eleverna i fråga om såväl undervisning som elevvård.

Enligt 13 § PUL är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Uppgifter av denna art betecknas som känsliga personuppgifter.

I 31 § PUL stadgas att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av bl.a. hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är.

Av 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) framgår att känsliga personuppgifter även får behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller om de är nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Av nämnda utredning (SOU 2003:103) framgår att för behandlingen inom ramen för ett elevvårdsärende – eller annan ärendehantering – torde därför de restriktiva bestämmelserna om känsliga personuppgifter inte hindra användandet av ordbehandling, även om samtycke saknas. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på behandling som sker i den del av skolornas verksamhet som utgör faktiskt handlande, dvs. när det inte är fråga om ett pågående ärende (s. 201 f.).

Av Datainspektionens rapport 2002:2 framgår att inspektionen bedömer att uppgifter om elevers hälsa, t.ex. allergier är känsliga uppgifter enligt PUL och att samtycke ska inhämtas innan sådana uppgifter behandlas för elevadministrativa ändamål.

### Serviceskyldighet

Enligt 4 § förvaltningslagen ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

## **1. Barn- och utbildningsnämndens/förvaltningens hantering av intyg om specialkost**

### **Interna rutiner**

Enligt gällande rutin har skolsköterskan samtal med vårdnadshavare och elev om behov av specialkost. Vissa allergier kräver läkarintyg, som skolsköterskan får ifrån vårdnadshavaren. Utifrån läkarintyget skriver skolsköterskan ett specialkostintyg till köket för att de ska kunna säkerställa en rätt kost till eleven. Skolsköterskan informerar vårdnadshavarna om att intygen måste lämnas till köket för att eleven ska garanteras specialkosten och vårdnadshavarna skriver under detta på specialkostintygen. I köket förvaras specialkostintygen i en pärm som finns inlåst på kontoret. Enligt kommunens kostpolitiska program ska läkarintygen uppdateras årligen.

### **Barn- och utbildningsnämndens bedömning av rutinerna i förhållande till OSL och PUL**

Barn- och utbildningsnämnden (nämnden) bedömer att OSL kräver att skolsköterskan som huvudregel har ett samtycke från föräldrarna om att lämna uppgifter om allergier och specialkost vidare i skolverksamheten, till köket. Nämnden bedömer att Barn- och utbildningsförvaltningens (förvaltningen) rutiner säkerställer att sådant samtycke inhämtas.

Uppgifter om elevers allergier är en känslig personuppgift enligt PUL, se Datainspektions rapport 2002:2. Hanteringen av elevers behov av specialkost hamnar inom den del av skolans verksamhet som utgör faktiskt handlande, eftersom specialkosten måste hanteras i skolans verksamhet varje dag. Nämnden bedömer därför, om uppgifterna ska behandlas i strukturerad verksamhet, att det enligt PUL krävs ett samtycke från vårdnadshavarna om uppgiften ska få behandlas i den delen av verksamheten som utgör faktiskt handlande. Förvaltningen har rutiner för att säkerställa att ett samtycke från vårdnadshavarna inhämtas för att specialkostintygen ska få lämnas till köket. I köket sitter intygen i en pärm och enligt nämndens bedömning sker därefter inte någon sådan behandling av uppgifterna som omfattas av PUL:s tillämpningsområde i den delen av verksamheten som utgör faktiskt handlande. Nämndens bedömning är därför att rutinerna är förenliga med PUL.

### **Förvaltningens hantering av intyg i anmält ärende**

Nu aktuellt ärende har hanterats utifrån ovan beskriven rutin. Intyget som är utfärdat 2011 har kompletterat ett tidigare intyg om specialkost och har lämnats till köket utan att skolsköterskan har skrivit ett nytt intyg om specialkost. Dåvarande skolsjuksköterska har gått i pension. Utifrån elevens allergier och behov av specialkost har kontinuerliga nätverksträffar haft en gång per termin, (nätverksträffar runt elever med allergier är väldigt ovanligt. Det förekommer endast i enstaka fall där elever har mycket kraftig allergi). Vid upprättande av ny matsedel inför vårterminen 2014 framförde vårdnadshavarna önskemål om förändringar i maträtterna. Vårdnadshavarna uppmanades att lämna in kostintyg för att styrka ett förändrat behov av specialkost. Det har dock inte framställts krav på att intyget skulle scannas och skickas in via e-post. I syfte att säkerställa att Måltidsservice hade det senast upprättade intyget om specialkost skickades ett e-postmeddelande i vilket intyget bifogades. E-postmeddelandet, med det bifogade intyget, skickades till vårdnadshavarna, rektor för skolan, kostchef, kock, skolsköterska och elevens resurs/lärare, vilka samtliga medverkar i systematiska nätverksträffar kring elevens situation. Vid dessa träffar har intyget diskuterats. Det var av vikt att säkerställa att mottagarna av e-postmeddelandet arbetade efter samma kostintyg för att garantera att serveringen av specialkost skedde på ett säkert sätt.

### Nämndens bedömning av handläggningen i anmält ärende

Nämnden kan inledningsvis konstatera att intyget om specialkost har hanterats på ett avvikande sätt utifrån förvaltningens rutiner genom att det har scannats och skickats till flera personer inom förvaltningen. Uppgifterna i intyget torde omfattas av sekretessbestämmelserna i 23 kap. 2 § första och andra stycket OSL. Skolverksamheten, förutom den medicinska delen av elevhälsan, utgör dock en och samma verksamhet. Nämnden bedömer därmed inte att e-postmeddelandet har skickats i strid med bestämmelserna i OSL. Intyget har också behandlats på ett sådant sätt som faller inom undantaget för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material enligt 5 a § PUL. E-postmeddelandet ingår inte i något dokument eller ärendesystem som har en personuppgiftsanknuten struktur. Nämnden uppfattar inte att behandlingen har kränkt den personliga integriteten eftersom meddelandet har skickats till personer som redan haft kännedom om innehållet i intyget.

För alla som hanterar och bearbetar personuppgifter är det viktigt att säkerställa att personuppgifterna skyddas på ett bra sätt. Enligt personuppgiftslagen ska den som är personuppgiftsansvarig vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för att skydda personuppgifterna. Det finns särskilda risker med hantering av personuppgifter i e-post. I detta fall har e-postmeddelandet skickats över e-postservrar över internet. Intyget som har skickats med i meddelandet innehåller enligt nämndens bedömning inte några känsliga personuppgifter och hanteringen har därför inte skett i strid med PUL. Däremot anser nämnden att det är viktigt att de interna rutinerna säkerställer vilka typer av personuppgifter som under vilka omständigheter får respektive inte får skickas med e-post. Förvaltningen har för avsikt att se över de interna rutinerna och komplettera dessa vid behov.

## 2. Förvaltningens kontakter med hälso- och sjukvården i detta ärende

Måltidsservice har kontaktat behandlande vårdenhet för att få råd och stöd i arbetet med att erbjuda en säker specialkost. I e-postmeddelandet beskrivs ärendet med stöd av uppgifter som framkommit till Måltidsservice.

### Nämndens bedömning

Uppgifter om elevens hälsotillstånd som personal vid måltidsservice har eller får kännedom i verksamheten torde omfattas av sekretessbestämmelserna i 23 kap. 2 § första och andra stycket OSL. I detta fall har inte personalen namngivit eleven och kontakten bedömdes inte innebära att eleven lider men. Nämnden bedömer därför att kontakten som tagits med vårdinrättningen inte har varit i strid med OSL. Nämnden bedömer inte heller att hanteringen strider mot PUL. Meddelandet ingår inte i och ska inte heller infogas i en databas med en personuppgiftsanknuten struktur som t.ex. ett ärendehanteringssystem. Inte heller uppfattar nämnden det som att meddelandet innehåller uppgifter som kränker den personliga integriteten. Meddelandet innehåller inte något namn, personnummer eller annan personuppgift.

Nämnden anser dock att kontakt med vårdinrättning för rådgivning som berör enskild som huvudregel bör ske på ett sätt som vårdnadshavarna samtyckt till varför förvaltningen avser att vidta åtgärder för att säkerställa att så sker. Nämnden anser också, som nämnts ovan, att det är viktigt att de interna rutinerna säkerställer vilka typer av personuppgifter som under vilka omständigheter får respektive inte får skickas med e-post och förvaltningen har för avsikt att se över de interna rutinerna i detta syfte.

### 3. Förvaltningens hantering av inkomna frågor i ärendet

Den 12 februari 2015 inkom ett e-postmeddelande med frågor ställda till Förvaltningen. Frågeställaren fick dagen efteråt en återkoppling om att ärendet inkommit och att det överlämnats till en handläggare för besvarande. Under handläggningen uppdagades att förvaltningen var tvungen att inhämta extern kompetens, detta medförde tyvärr att svarstiden blev lång. Den 8 september 2015 besvarades frågorna. Detta har föregåtts av en förfrågan om ett möte med vårdnadshavaren som denne avböjde.

#### Nämndens bedömning

Nämnden är medveten om den långtgående serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och att den långa svarstiden inte är acceptabel. Någon form av besked borde ha lämnats till den sökande i ett tidigt skede. Förvaltningen har därför förändrat sina interna rutiner så att det inte ska upprepas.

Till remissvaret bifogades ett yttrande från kostchefen BB och kostekonomen CC.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 23 november 2017 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

### Rättslig reglering m.m.

#### Sekretess

Sekretess betyder ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m. finns i 23 kap. OSL. Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. På samma område gäller sekretess dels i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier, med undantag för beslut i ett ärende. Denna sekretess gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. På samma område gäller sekretess i andra fall för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (2 § första-tredje styckena).

I 25 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård m.m. Sekretess gäller inom vården och i annan medicinsk verksamhet för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (1 § första stycket). Sekretessen hindrar emellertid inte att en uppgift om en enskild lämnas från

sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till annan elevhälsa eller särskild elevstödande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att en elev ska få nödvändigt stöd (13 a §).

### **Säkerhet vid behandling av personuppgifter**

Syftet med PuL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 §). Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte (3 §).

Personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig för vissa angivna ändamål (10 §).

Det är som huvudregel förbjudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter. Hit hör personuppgifter om bl.a. hälsa (13 §). Ett uttryck för att det är fråga om känsliga uppgifter kan vara att de omfattas av sekretess (se Datainspektionens allmänna råd Säkerhet för personuppgifter, reviderade i november 2008, s. 18).

Undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter gäller bl.a. vid nödvändig behandling inom hälso- och sjukvården samt vid samtycke till behandlingen (14–19 §§). Dessa bestämmelser behöver inte tillämpas på behandling av personuppgifter i ostrukturerat material. Sådan behandling får dock inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet (5 a §). Som utgångspunkt för bedömningen av om en behandling av personuppgifter innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet kan man ta bestämmelserna om grundläggande krav på behandling av personuppgifter och om när behandling av personuppgifter är tillåten (se 9 och 10 §§ samt Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, version den 20 december 2016, Zeteo, kommentaren till 5 a §).

Uppgifter om elevers hälsa, t.ex. allergier, betraktas som känsliga, och det krävs samtycke för att sådana uppgifter ska få behandlas för elevadministrativa ändamål (se Datainspektionens rapport 2002:2, Behandling av elevers personuppgifter i grundskolan, s. 8).

Den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, kostnaden för åtgärderna, särskilda risker med behandlingen och hur pass känsliga uppgifterna är (31 § första stycket).

Kraven på säkerhetsåtgärder kan inte frångås ens med den registrerades samtycke (se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, version den 20 december 2016, Zeteo, kommentaren till 31 §, med där angivna hänvisningar).

### **Informationssäkerhet vid användande av e-post**

Hantering av personuppgifter i e-post innefattar särskilda risker. Det krävs därför en hög säkerhetsnivå vid sådan hantering. På Datainspektionens webbplats

finns information om säkerhet för personuppgifter i e-post (<http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/personuppgiftslagen/sakerhet-enligt-personuppgiftslagen/sakerhet-for-personuppgifter-i-e-post/>). Där anförts bl.a. följande: Det är svårt att försäkra sig om att endast den avsedda mottagaren kan ta del av ett e-postmeddelande. I många fall är det omöjligt att säkerställa identiteten hos en mottagare enbart utifrån en uppgiven e-postadress. När ett e-postmeddelande skickas mellan olika e-postservrar över internet passerar det ofta andra servrar på vägen. Om informationen i e-postmeddelandet är okrypterad eller på annat sätt oskyddad finns det inget som hindrar att kopior av informationen sparas på var och en av dessa servrar. Det kan också vara svårt att förhindra att obehöriga tar del av kopior av e-postmeddelanden som ligger kvar i enskilda användares brevlådor, särskilt om e-posten är åtkomlig via ett öppet nät.

På utbildningsområdet saknas föreskrifter som talar om i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar e-post får användas. Generellt gäller dock att det måste ställas höga krav på säkerhet vid överföring av uppgifter som omfattas av sekretess. Om en tillfredsställande säkerhetsnivå inte kan upprätthållas bör sådana uppgifter inte föras över via e-post (se prop. 2002/03:62 s. 12 och JO 2001/02 s. 201, dnr 3570-2000).

Föreskrifter om när och hur e-post får användas finns i viss utsträckning på andra områden. När det gäller hälso- och sjukvårdsområdet finns bestämmelser i 5 kap. 6 § patientdatalagen (2008:355) och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40). Enligt Socialstyrelsens föreskrifter får patientuppgifter överföras över öppna nät om det kan göras så att inga obehöriga kan ta del av uppgifterna och om åtkomst till patientuppgifter föregås av stark autentisering (3 kap. 15 §). Det innebär i praktiken ett krav på att patientuppgifterna i ett e-postmeddelande ska krypteras på ett sådant sätt att endast den avsedda mottagaren kan ta del av dem. En vårdgivare får dock efter en behovs- och riskanalys besluta om undantag från kraven i 15 § vid överföring av påminnelser och kallelser till vård och behandling (3 kap. 16 §). Sådana uppgifter kan då skickas med sms eller oskyddad e-post. En överföring av en påminnelse eller en kallelse får endast göras efter att patienten har gett sitt medgivande, och överföringen får inte avslöja detaljer om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (3 kap. 17 §).

JO har i ett beslut som gäller socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post uttalat bl.a. följande: När ett e-postmeddelande innehåller känsliga personuppgifter krävs särskilda säkerhetsåtgärder för att säkerställa att rätt person får åtkomst till uppgifterna och att de överförs på ett säkert sätt (t.ex. genom kryptering). Om det däremot rör sig om personuppgifter som inte är känsliga ur integritetssynpunkt bör viss kommunikation kunna ske även utan kryptering eller liknande (JO 2016/17 s. 333, dnr 1376-2013).

#### **Myndigheters serviceskyldighet och tillgänglighet**

Varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen



ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt (4 § första och andra styckena förvaltningslagen [1986:223]).

Det innebär att den myndighet som har fått en förfrågan från en enskild måste lämna någon form av svar. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med t.ex. en begärd upplysning, måste den i varje fall tala om detta för den som har begärt att få upplysningen. Svaret får inte dröja längre än nödvändigt (se prop. 1985/86:80 s. 60).

## **Bedömning**

### **Användningen av e-post**

Barn- och utbildningsnämnden har i sitt remissvar uppgett att ett e-postmeddelande med den aktuella elevens läkarintyg, som gällde behov av specialkost på grund av allergi, har skickats mellan e-postservrar över internet till vårdnadshavarna samt till rektorn, kostchefen, kocken, skolsköterskan och resursen/läraren. E-postmeddelandet innehöll uppgifter som enligt nämnden torde omfattas av sekretess.

Som har redovisats ovan anges det i Datainspektionens allmänna råd Säkerhet för personuppgifter att ett uttryck för att det är fråga om känsliga personuppgifter kan vara att de omfattas av sekretess. Vidare har Datainspektionen i sin rapport Behandling av elevers personuppgifter i grundskolan uttalat att uppgifter om elevers hälsa, t.ex. allergier, betraktas som känsliga, och att det krävs samtycke för att sådana uppgifter ska få behandlas för elevadministrativa ändamål.

När e-postmeddelandet med läkarintyget skickades borde det därför ha vidtagits särskilda säkerhetsåtgärder för att säkerställa att rätt person fick åtkomst till uppgifterna och att de överfördes på ett säkert sätt (t.ex. genom kryptering). Eftersom det inte gjordes fanns det risk för att obehöriga, dvs. andra än de avsedda mottagarna, kunde ta del av de känsliga personuppgifterna. Förvaltningen förtjänar kritik för hanteringen.

I sitt remissvar har barn- och utbildningsnämnden också redovisat att ett e-postmeddelande har skickats till en vårdenhet för att få råd och stöd i arbetet med att erbjuda en säker specialkost. E-postmeddelandet saknade uppgift om elevens namn, personnummer, adress och andra identifikationsuppgifter. Det är tveksamt om informationen i e-postmeddelandet kunde hänföras till en fysisk person. Utredningen i ärendet klarlägger således inte att e-postmeddelandet innehöll uppgifter som omfattades av sekretess eller andra känsliga personuppgifter vars behandling krävde säkerhetsåtgärder. Jag har inte grund för att kritisera hanteringen i denna del.

Barn- och utbildningsnämnden har uppgett att förvaltningen har för avsikt att se över rutinerna för hantering av personuppgifter i e-postmeddelanden. Jag välkomnar denna översyn och utgår från att nämnden säkerställer att det finns tydliga rutiner som talar om i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar e-post får användas.

### Besvarande av frågor

AA fick svar på de frågor som han ställde i sitt e-postmeddelande den 12 februari 2015 först nästan sju månader senare, den 8 september 2015. Som barn- och utbildningsnämnden har uppgett i sitt remissvar är det ett oacceptabelt dröjsmål. Förvaltningen förtjänar kritik för dröjsmålet med att besvara hans frågor.

Ärendet avslutas.

En ordförande i en kommunal nämnd ansågs ha kränkt en skolkurators yttrandefrihet genom att i ett svar på en fråga i kommunfullmäktige uttala att ett inlägg som den anställde gjort på sin privata Facebooksida var ”uppenbart olämpligt”

(Dnr 172-2016)

**Beslutet i korthet:** Hösten 2015 gillade en kurator, som var anställd vid en av Huddinges kommunala skolor, en bild på sin privata Facebooksida. Facebookinlägget återpublicerades och kommenterades sedan av Antifascistisk Aktion Stockholm (AFA). Inlägget bestod av bilder på två av de personer som avled under skolattacken i Trollhättan och en uppmaning att hålla namngivna borgerliga politiker och journalister ansvariga.

Med anledning av det inträffade kontaktade Gymnasienämnden i Huddinge kommuns ordförande, AA (tillika ledamot av kommunfullmäktige), rektorn på den skola där kuratorn arbetade. AA hade ett möte med rektorn den 24 oktober 2015.

I november 2015 ställde politikern BB en s.k. enkel fråga till Kommunfullmäktige i Huddinge kommun där han undrade om det var i linje med skolans och kommunens värderingar att en kurator på en av kommunens gymnasieskolor offentligt instämde med AFA att kalla vissa borgerliga debattörer och journalister för mördare. Han ville undersöka om kuratorn skulle skiljas från sitt uppdrag. I en skrivelse den 4 december 2015 svarade AA på BB:s fråga och anförde bl.a. att kuratorns inlägg var ”uppenbart olämpligt”.

Enligt JO utgjorde inte AA:s möte med rektorn i sig någon repressalie. JO anser däremot att AA:s uttalande, i skrivelsen den 4 december 2015, om att kuratorns inlägg var ”uppenbart olämpligt”, innefattade en form av tillrättavisning som innebar att kuratorns yttrandefrihet enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen kränktes. JO är därför kritisk till utformningen av skrivelsen.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde CC klagomål bl.a. mot Gymnasienämnden i Huddinge kommuns ordförande, AA. Han uppgav i huvudsak följande:

Hösten 2015 gillade en kurator, som var anställd vid en av Huddinges kommunala skolor, en bild på sin privata Facebooksida. Facebookinlägget återpublicerades och kommenterades sedan av Antifascistisk Aktion Stockholm

(AFA). Inlägget bestod av bilder på två av de personer som avled under skolattacken i Trollhättan och en uppmaning att hålla namngivna borgerliga politiker och journalister ansvariga. En av de namngivna journalisterna, DD, publicerade senare namn och bild på några av de personer som hade gillat Facebookinlägget på sin hemsida. Bland dem fanns den ovan nämnda kuratorn. DD offentliggjorde även var kuratorn arbetade inom Huddinge kommun. DD:s publicering spreds senare vidare av sajten Avpixlat.

I slutet av november 2015 ställde politikern BB en s.k. enkel fråga till Kommunfullmäktige i Huddinge kommun där han undrade om det var i linje med skolans och kommunens värderingar att en kurator på en av kommunens gymnasieskolor offentligt instämde med AFA att kalla vissa borgerliga debattörer och journalister för mördare. Han ville undersöka om kuratorn skulle skiljas från sitt uppdrag.

Gymnasienämndens ordförande AA, som även var ledamot i kommunfullmäktige, kontaktade därefter rektorn på den skola där kuratorn arbetade för att förhöra sig om kuratorns lämplighet.

I en skrivelse den 4 december 2015 svarade AA följande på BB:s fråga:

Jag har kontrollerat fakta i detta och säkerställt att inlägg på sociala medier har gjorts av berörd person. Faktakontroll är viktigt då det förekommer inlägg som är ”kapade” mm, som gör att medborgare gömmer sig bakom annans identitet.

Detta inlägg är uppenbart olämpligt och ger utrymme för tolkningar.

Kommunen, här representerad av BUF [*barn- och utbildningsförvaltningen, JO:s anm.*], har den Pedagogiska plattformen, som värdegrund. Den tydliggör kommunens uppfattning om vad som förväntas av BUF:s medarbetare, ex. ”utmärks av en arbetsmiljö och förhållningssätt, som visar på tolerans och respekt för medmänniskor”.

Jag har besökt skolan och diskuterat frågan med rektor.

Rektor informerar om att sociala medier och andra kommunikativa ytor har diskuterats på ett personalmöte. Rektor uttalade också sitt förtroende för denna person.

Jag, som gymnasienämndens ordförande, finner därmed inte anledning att agera vidare i denna fråga.

Den 7 december 2015 höll kommunfullmäktige sammanträde och AA besvarade frågan om kuratorns lämplighet muntligt. Mötet skedde inför öppna dörrar och direktsändes i lokalradion.

CC ansåg att AA genom sitt agerande bl.a. hade målat ut kuratorn som någon vars anställning det fanns skäl att ifrågasätta. AA hade vidare framställt kuratorn som författaren av det ”olämpliga” inlägget och inte enbart den som hade gillat det. Hon hade också antytt att kuratorn hade begått ett brott mot gymnasienämndens värdegrund.

## Utredning

JO begärde att Gymnasienämnden i Huddinge kommun skulle yttra sig över CC:s anmälan. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen och myndighetens bedömning av denna.

Gymnasienämnden beslutade att som sitt remissvar till JO ge in ett yttrande från AA (*de omnämnda bilagorna är utelämnade*). I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Under hösten 2015 kommenterades de fasansfulla morderna på en skola i Trollhättan flitigt i sociala medier. I ett inlägg skrivet av en privatperson på Facebook kommenterades mordet med inriktningen att två svenska partiledare samt två journalister var de som egentligen skulle hållas ansvariga. Detta föranledde att en av de två namngivna journalisterna, DD, kommenterade såväl inlägget som de personer som hade gillat och delat detsamma. I detta inlägg uppmärksammade DD bland annat en kurator anställd i Huddinge kommun och ställde sig frågande till dennes lämplighet i sin roll som kurator kopplat till att hon hade "gillat" ovan nämnda inlägg.

Första gången jag hörde talas om detta var när jag blev kontaktad av upprörda medborgare/föräldrar till barn i den aktuella skolan som undrade vad som pågick efter att ha läst DD:s blogg och sett kontaktuppgifterna till kuratorn. Jag får bland annat frågor som; "Hur arbetar Huddinge kommun med säkerheten i sina skolor?", "Vad tycker du i din roll som ordförande i gymnasienämnden om kurators agerande?", "Vad gör skolan i allt detta?" och så vidare.

Jag kände överhuvudtaget inte till ärendet före det att jag blev kontaktad enligt ovan. Jag hade vid det tillfället varken observerat inlägget eller det inlägg som följde på DD:s blogg. Då jag inte var bekant med ärendet och det var kopplat till sociala medier ville jag säkerställa 1. Att det var kuratorn som hade "gillat" statusen och det inte var så att hennes konto hade blivit kapat. 2. Boka en tid med rektorn för den aktuella skolan samt gymnasiechefen för att säkerställa att skolan hanterar situationen som en professionell arbetsgivare.

Under mitt möte med rektor samt gymnasiechef, den 24 oktober 2015, framgår att skolan hanterar situationen utifrån den värdegrund vi fastställt för utbildningsarbetet i Huddinge kommun. Rektor har också, då han också blivit kontaktad av upprörda föräldrar och medborgare, tydligt tagit avstånd från ovan refererade inlägg samt försäkrat att skolan inte står bakom ett sådant uttalande. Rektor har vidare, under ett personalmöte, pratat med samtlig personal om hur användandet i sociala medier kan uppfattas. Rektor informerar mig också, under mötet, att den aktuella kuratorn sökt upp honom för att diskutera den uppkomna situationen. Denne har sedermera beslutat att sjukskriva sig då den uppkomna situationen blivit långt mer uppmärksammas än vad denne avsett.

Den 2 november 2015 får jag, i min roll som gymnasienämndens ordförande, en enkel fråga adresserad till mig under kommunfullmäktiges sammanträde från en annan ledamot, BB (se bilaga 1). I Huddinge kommun har vi, enligt vår interna praxis, som regel att samtliga enkla frågor och interpellationer också ska besvaras. Vid denna tidpunkt hade jag haft mitt möte med rektor och gymnasiechef enligt ovan och säkerställt fakta varpå jag också besvarade frågan vid kommunfullmäktige den 7 december 2015. Som framgår av mitt svar (se bilaga 2) framhåller jag att rektor har personalansvaret på skolan och har meddelat ett fullt förtroende för personalen i fråga och att jag därmed ser saken som utagerad. Jag markerade även muntligt att jag inte ville ha en dialog kring personalfrågor i talarstolen.

Mitt syfte med mitt möte med skolan var inte att efterforska en enskild personals privata förehavanden på Facebook; däremot är det viktigt att jag i min roll som förtroendevald har tillgång till korrekt fakta när jag ska bemöta frågor och påståenden från invånare i den kommun jag representerar.

Enligt 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får ingen myndighet eller annat allmänt organ efterforska upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radiopro-

gram eller teknisk upptagning eller den som har framträtt i en sådan framställning. Justitiekanslern har i beslut 2011-06-14 anført ”Innehållet på en hemsida på internet faller som huvudregel utanför YGL:s tillämpningsområde. Enligt den s.k. databaslagen i 1 kap. 9 § YGL kan visserligen en hemsida under vissa förutsättningar omfattas av den yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Det har dock inte framkommit några omständigheter som talar för att dessa förutsättningar är uppfyllda när det gäller Facebook”.

Med anledning av JK:s yttrande den 14 juni 2011 kan man således ifrågasätta huruvida efterforskningsförbudet enligt TF och YGL överhuvudtaget är tillämpligt i ett fall som detta. Här tillkommer också det faktum att jag inte aktivt eftersökt någon information utan den har presenterats för mig.

Avslutningsvis vill jag framhålla att syftet inte har varit att ”hänga ut” en enskild tjänsteman; jag har inte i något sammanhang talat om personens namn eller lämnat ut några som helst personuppgifter. Varje medborgare är, enligt 2 kap. 1 § 1 RF, tillförsäkrad yttrandefrihet innefattande frihet att i tal, skrift eller bild eller annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Jag har enbart sökt säkerställa att skolan haft en plan för hur den uppkomna situationen skulle hanteras då den berörda kuratorns agerande gjort ett antal föräldrar och medborgare upprörda och oroliga. Det ingår i min roll att kunna besvara allmänna frågor kring hur vi hanterar olika situationer som uppkommer och mitt syfte med att träffa berörd rektor samt gymnasiechefen var inte att ge kuratorn några repressalier utan att helt enkelt säkerställa att situationen var under kontroll. Några repressalier har inte heller utdelats.

CC kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande:

Rektorn på kuratorns arbetsplats meddelade den 23 oktober 2015 att AA skulle komma på besök dagen därpå. AA skulle under besöket diskutera kuratorns förhållanden med rektorn och försäkra sig om att skolan tog avstånd från det aktuella inlägget. Hon skulle även ha ett personligt möte med kuratorn. Mötet mellan AA och kuratorn ägde dock aldrig rum då rektorn beordrade kuratorn att arbeta hemifrån.

I ett beslut den 11 september 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Den som brukar sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet. Detta förbud innebär att i princip varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på hans eller hennes medverkan i en tryckt skrift eller i något annat grundlagsskyddat medium är otillåten.

Repressalieförbudet innefattar varje form av repressiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till de särskilt ingripande åtgärder som är straffbelagda (se Axberger, Tryckfrihetsförordningen [1949:105], kommentaren till 3 kap. 4 §, Karnov 1 januari 2017).

Förbudet förutsätter för sin tillämpning i princip att det finns någon form av lydnds- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och företrädaren för myndigheten eller det allmänna. I typfallet rör det sig om en person med överordnad tjänstställning som tillrättavisar en underordnad, alltså någon med en reell möjlighet att utsätta den andre för någon form av negativa verkningar.

Även när den enskilde har gjort bruk av sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. icke grundlagsskyddade medium, anses ett skydd mot repressalieåtgärder följa av 2 kap. 1 § 1 RF (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009 samt Justitiekanslerns beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

I det nyss nämnda beslutet uttalade JO även bl.a. följande:

Innebörden av yttrandefriheten är bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare kan inte kräva av sina anställda att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa kan synas helt avvika från det som arbetsgivaren står för. Eventuella anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes yttrande- och åsiktsfrihet.

Principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak kan dock inte upprätthållas fullständigt undantagslöst. Man måste räkna med att exempelvis en beslutfattare, vars personliga åsikter har tilldragit sig uppmärksamhet, i allmänhetens ögon kan framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden och att detta någon gång kan ge en myndighet rätt att vidta åtgärder. Det handlar då om att förebygga förtroendeskador av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden.

## Bedömning

Som gymnasienämndens ordförande får AA anses ha haft en sådan överordnad roll i förhållande till kuratorn att en tillämpning av repressalieförbudet kan aktualiseras.

Enligt min bedömning utgjorde inte AA:s möte med rektorn på den skola där kuratorn var anställd i sig någon repressalie. Vad som närmare förevarit inför mötet och vid mötet – t.ex. om AA hade för avsikt att träffa även kuratorn – är inte utrett. Jag finner inte tillräckliga skäl att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i saken.

När det sedan gäller skrivelsen den 4 december 2015 konstaterar jag att AA i den anförde bl.a. att kuratorns inlägg var ”uppenbart olämpligt”. Även om AA inte hade någon kontakt med kuratorn anser jag att detta uttalande innefattade en form av tillrättavising som innebar att kuratorns yttrandefrihet kränktes. Jag är därför kritisk till utformningen av skrivelsen.

Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inga ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

## En chef vid ett brandförsvarsförbund har i strid med repressalieförbudet beslutat att två brandmän som kritiserat förbundet inte skulle få fortsatt anställning

(Dnr 4213-2016)

**Beslutet i korthet:** AA och BB hade under ett och ett halvt års tid haft olika tidsbegränsade anställningar vid Södertörns brandförsvarsförbund när de under hösten 2014 i ett öppet brev och en debattartikel förde fram kritik mot anställningsförhållandena för de som inte hade tillsvidareanställning och mot förbundets principer för rekrytering. När de sökte vikariat för sommaren 2015 fick de beskedet att de inte var aktuella för en framtida anställning vid förbundet på grund av bristande samsyn med förbundets värderingar och inriktning. Beslutet fattades av förbundets brandchef.

Det går enligt JO:s mening inte att dra någon annan slutsats av utredningen än att beslutet att AA och BB inte fick fortsatt anställning berodde på att de fört fram kritiska åsikter om förbundet och dess ledning i brevet och artikeln. Något godtagbart skäl för att med hänvisning till innehållet i brevet och artikeln vidta någon åtgärd mot AA och BB fanns inte. Brandchefen och förbundet har därmed brutit mot det grundlagsfästa förbudet mot repressalier. Ingripandet har stora likheter med en uppsägning, och JO konstaterar att det är fråga om en mycket allvarlig kränkning av AA:s och BB:s yttrande- och meddelarfrihet.

Att en myndighets anställda utanför tjänsten offentligt debatterar verksamhetsfrågor av det aktuella slaget är enligt JO ett gott exempel på vad yttrande- och meddelarfriheten syftar till. Utöver de direkta konsekvenserna för AA och BB riskerar brandchefens och förbundets agerande att leda till att andra anställda avhåller sig från att ge uttryck för synpunkter på hur förbundet fullgör sitt samhällsuppdrag, vilket är allvarligt.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA och BB fram klagomål mot Södertörns brandförsvarsförbund. De gjorde gällande att förbundet hade brutit mot det grundlagsfästa repressalieförbudet genom att indirekt avskeda dem på grund av att de hade uttalat sig om förbundets principer för rekrytering i en debattartikel.

### Bakgrund

#### Anställningshistorik

Av anmälan och de handlingar som bifogats framgår följande om AA:s och BB:s anställningshistorik vid Södertörns brandförsvarsförbund.

AA och BB är brandmän och fick 2013 anställning som sommarvikarier vid förbundet. I slutet av vikariatet fick AA omdömet "Mycket bra" i samtliga individuella förmågor. Den ansvarige chefen rekommenderade att man gav AA möjlighet att bli s.k. timtidare då han var en kandidat till att få heltidsanställ-

ning inom förbundet. Även BB fick goda omdömen i de individuella förmågorna. När det gällde förmågan att på ett korrekt och professionellt sätt företräda förbundet respektive aktivt delta i dess utveckling var omdömet ”Utmärkt”, vilket är det bästa möjliga. Den ansvarige chefen gjorde bedömningen att BB mycket väl kunde bli en medarbetare hos förbundet efter utvecklad och förbättrad simteknik.

AA och BB hade s.k. timanställning under perioden den 9 september 2013–31 maj 2014 och sommarvikariat 2014. Därefter fick AA timanställning för perioden den 1 september 2014–31 maj 2015, och BB för perioden den 1 september–31 december 2014.

#### **Kritik mot anställningsförhållanden m.m.**

Sommaren 2014 skrev AA och BB ett öppet brev till de ansvariga i förbundet med nyanställda brandmän som avsändare. I brevet efterlystes tryggare anställningsförhållanden och en öppen och transparent atmosfär och dialog mellan anställda och ledning i anställningsfrågor. BB mejlade brevet till produktionsledaren CC. AA och BB har i anmälan till JO uppgett att CC kontaktade BB och lät honom förstå att brevet hade orsakat mycket oreda.

I oktober 2014 kallade förbundet till ett informationsmöte om bl.a. rekrytering, anställningsformer och utbildning. Inför mötet förklarade CC i ett mejl att mötet var en av flera åtgärder för att öka förbundets tydlighet och informations-spridning till timanställda och anställda med visstidsanställningar. Han informerade även om att anställningsrutinerna skulle ändras och att de som var intresserade av sommarvikariat och tillsvidaretjänster skulle behöva skicka in en ansökan i stället för att förbundet erbjuder arbete till de som tidigare varit anställda och gått igenom utvärdering med bra resultat.

På informationsmötet, som hölls den 22 oktober 2014, frågade AA om alla som var på mötet och fått ett bra omdöme skulle bli ombedda att komma tillbaka om behovet av vikarier inte minskade. Personalchefen DD svarade ja.

Efter mötet skrev AA och BB en debattartikel som publicerades på nyhetstjänsten nyheter24.se den 21 november 2014 med rubriken ”Sverige förtjänar en räddningstjänst som vi kan lita på!”.

Debattartikeln hade följande innehåll.

Ni medborgare och skattebetalare förtjänar en räddningstjänst som ni kan lita på. Vi brandmän förtjänar ett yrkesbevis och våra äldre kollegor förtjänar att vi nya brandmän förvaltar det förtroende dom byggt upp. Dessvärre är verkligheten en annan.

Vi brandmän ställs dagligen inför komplexa och krävande uppgifter runt om i Sveriges kommuner. På olycksplatser räddar vi liv och egendom – samt lindrar människors lidande. Det är även vår uppgift att förebygga olyckor i samhället, till exempel utbildar vi barn och vuxna i brandsäkerhet.

Ledstjärnan, som avbildas i många brandkårers vapen, har åtta uddar vilka var och en symboliserar en personlig egenskap: lojalitet, mod, skicklighet, uppmärksamhet, uthållighet, takt, omtanke och kunskap. En gedigen utbildningsbakgrund i kombination med dessa personliga egenskaper borde vara avgörande vad gäller att få titulera sig som brandman.

Riskerar vår arbetsgivare Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF) med sin senaste rekryteringskampanj att fördärva vår status, liksom utvecklingen av professionen?



”Om du saknar brandmansbakgrund ger vi dig en utbildning så du kan arbeta som brandman i Södertörns brandförsvarsförbund”

Den meningen lockar SBFF med i sin senaste rekryteringskampanj. Det är inte rimligt att en person utan kompetens som kan kopplas till brandmannayrket efter en 9 veckors betald utbildning kan kalla sig för heltidsbrandman. I jämförelse så får studenter vid den tvååriga eftergymnasiala brandmannautbildningen Skydd mot olyckor (SMO), som bedrivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), under 17 veckor medfölja erfaren personal vid den kommunala räddningstjänsten och får på detta sätt värdefulla kunskaper.

Att enbart den verksamhetsförlagda utbildningen vid SMO är 8 veckor längre än den totala tiden som SBFF anser vara tillräckligt, för att arbeta som heltidsbrandman, kan inte ses på något annat sätt än direkt nedvärderande och kvalitetssänkande av yrket. Vi vill också understryka att studenter som utexamineras från SMO inte är färdiga brandmän utan att utbildningen är en grund för arbetsgivaren att bygga vidare på.

EE, brandchef på SBFF, uppger i SVT Opinion att det är behovet av en bredare kompetens då uppdraget i kommunen förändras i snabb takt de senaste åren – som är skälet till SBFF:s sätt att rekrytera på detta vis. Det alla vi med den breda utbildningen SMO då frågar oss är vad det är för kompetenser som behövs för att fylla detta behov och vad det är för behov man talar om? Svaren på frågorna vi ställer ledningen om detta lämnar mycket i övrigt att önska.

Orden kompetens och behov används frekvent under möten, debattartiklar och tv-inslag. Orden har lika stor betydelse som 14 andra slumpvis ihopsatta bokstäver tills det att man specificerat just det. Vår arbetsgivare har för er medborgare bland annat definierat följande kompetenser; frisör, poet, fritidsledare, kock, idrottslärare, gymansvarig, grundskolelärare, försäljare, sjukgymnast och yrkeschaufför som bättre kvalifikationer än människor med mångårig erfarenhet och/eller yrkesutbildning till brandman. Informationen är hämtad ur de CV som lämnats av personer som de senaste tre åren har anställts hos SBFF.

När personer anställs utan någon formell kunskap vad gäller brandmannayrkets kärnverksamhet och denna kunskap skall inhämtas under endast nio veckors internutbildning, torde antagandet ligga nära till hands att stor vikt vid utvärdering av de nyanställda läggs på de operativa uppgifterna. Men, svaret på frågan om en delad tjänstgöring under vikariat för att öka möjligheten för individen att delta vid utryckning vittnar om en annan inställning: ”Den uppfattningen delar inte jag alls, att vi ska prioritera den uttryckande delen i bedömningsunderlaget det gör jag inte, det är inte på de grunderna ni är anställda och det är inte på de grunderna ni ska utvärderas. Så den uppfattningen delar inte jag och läs organisationen.” Ja, så svarar CC, produktionsledare på SBFF.

Både Brandmännens riksförbund och Kommunal har tagit ställning emot denna för allmänheten – samt för oss själva – potentiellt farliga utveckling. Är detta något som förankrats och accepterats av respektive medlemskommuns säkerhetsansvariga? Är detta något som är beslutat av de folkvalda politikerna i förbundets direktion?

Vi brandmän som arbetar, bor och vistas i de södra delarna av Sveriges huvudstad har fått nog av detta – hur känner ni som medborgare?

AA och BB  
Brandmän

#### Beskedet om vikariat under sommaren 2015

AA och BB anmälde sitt intresse för tillsvidareanställning och/eller nytt sommarvikariat som ett svar på en annons där förbundet sökte brandmän. Den 17 december 2014 kontaktade rekryteringssamordnaren FF AA och BB och

förklarade att de inte skulle få anställning som vikarier under sommaren 2015, eftersom det fanns andra sökande som passade profilen bättre. AA bad i ett mejl till CC, brandchef EE och vice brandchef GG om en förklaring till beslutet. GG besvarade AA:s mejl på följande sätt.

Jag vill börja med att beklaga att vi kommit till en punkt där vi ser att våra vägar skiljs. Du har flera av de kvalifikationer vi eftersöker, bl.a. SMO och som du själv skriver goda omdömen från de styrkeledare du arbetat med. Den avgörande skillnaden vi nu ser är att du inte längre delar grundläggande värderingar kring räddningstjänstens roll i samhället och hur vår organisation utifrån det ska formas. För att möta dagens och morgondagens utmaningar ser vi behov av att utforma nya arbetssätt, både som räddningstjänst och som en del av kommunen och samhället i stort. Vi behöver därför bredda vår kompetens både för att stärka vår möjlighet att interagera med samhället och dess medborgare samt för interna arbetsuppgifter. Denna politiskt förankrade inriktning av verksamheten kräver t.ex. en större bredd av kompetenser än vad SMO kan förse oss med. Samtidigt har vi stora pensionsavgångar vilka i sig skapar utmaningar att rekrytera både för framtiden och samtidigt ersätta en del av den kompetens som försvinner då medarbetare går i pension.

I dessa frågor har du valt att mycket tydligt ta avstånd från förbundet och dess inriktning. Det står varje person fritt att ha vilken åsikt den vill, men i en bedömning om en person är lämplig för anställning är frågan om samsyn med förbundets grundläggande värderingar självklar och där har ditt agerande gjort att du inte längre är en person som vi anser lämplig för framtida anställning hos oss.

Även EE besvarade AA:s mejl. Han föreslog ett möte där AA och BB skulle få möjlighet att berätta hur de uppfattade det som hänt.

#### **Mötet med EE**

Ett möte mellan anmälarna och EE ägde rum i slutet av januari 2015. Vid mötet spelade anmälarna utan EE:s vetskap in deras samtal. JO har tagit del av ljudupptagningen. Av upptagningen framgår bl.a. följande.

AA och BB frågar EE hur mycket han känner till av det som de har gjort. Han förklarar att han har sett det öppna brevet och presenterat det för förbundsdirektionen samt att han har läst debattartikeln, men att det egentligen är det enda. På fråga om vems beslut det var att göra sig av med AA och BB förklarar EE att det ytterst var hans beslut. Han ber om ursäkt för det sätt som beslutet kommunicerades på.

Vid ett tillfälle under mötet ger BB uttryck för att han känner att han har fått anpassa sina åsikter utifrån vilket emblem han har på tröjan. EE frågar då om han tycker det är konstigt och fortsätter:

Ja det måste du göra, därför att vi är arbetsgivare. Vi har en uppfattning, vi har ett uppdrag och vi driver på olika sätt. Och är det så att vi inte är överens om hur saker och ting ska gå till så visst, jag kan lyssna på dig, men det är i slutändan jag som bestämmer.

Lite senare under samtalet säger EE:

En grundförutsättning för att vi ska trivas med varandra det är att vi delar uppfattning. Och min upplevelse av er det är att vi delar inte den uppfattningen. Ni har en bild av hur saker och ting borde drivas, och organisationen som jag företräder har en annan bild. Och då är det bättre för båda

parter att ni jobbar hos någon som delar er bild. [...] I min värld är det ju inget konstigt att man delar en lojalitet mot sin arbetsgivare.

Under mötet förekom också följande meningsutbyten.

AA: Sen behöver man ju inte hålla med om allt. Så länge man utför och alla jobbar åt samma håll så kan man ändå liksom på något sätt ta tillgodo varandras idéer.

EE: Men det är ju bra om man delar de grundläggande värderingarna.

BB: Men det tycker jag nog ändå att vi gör, eller på vilket sätt delar vi inte de grundläggande ...?

EE: Nej jag tog inte er som exempel utan du sa bara att man behöver inte hålla med om allt. Men jag tycker att ska man jobba i en organisation så bör man ju dela dess värderingar.

---

AA: En offentlig skattefinansierad organisation som vi ändå liksom har valt att vilja försöka, som vi ser det, förbättra och då blivit ... utsparkade kanske är fel ord, men att vi inte får förtroende att fortsätta i organisationen.

EE: Ni har inte erbjudits anställning.

BB: Vi är ju inte önskvärda i organisationen längre. Så är det ju faktiskt.

AA: På grund av att vi uttryckt oss. Den enda frågan jag har egentligen, det är om det är innehållet i det vi har, våra åsikter, vår syn som gör att vi inte får fortsätta eller om det är tillvägagångssättet som vi har använt som är det som gör att vi inte får fortsätta?

EE: Tänker du på det som ni skriver?

AA: Ja, i debattartikeln t.ex.

EE: Vet inte om jag har läst den tillräckligt bra för att ... Alltså debattartikeln är ju en grej. Där ger ni uttryck för ett antal saker, bl.a. det här som vi har pratat om med certifieringar och annat. Det står ju er helt fritt att göra det. Utan min bild av er två det är snarare att ni inte delar Södertörns ... ni delar kanske vår grundsyn, men ni delar inte sättet som vi leder organisationen och vägen till målet. Där har vi olika uppfattningar.

---

BB: Vi hade ju kunnat välja att inte ta upp den här debatten förrän vi blev tillsvidareanställda. Faktiskt. Det handlar ju om ett år framåt.

EE: Ni hade också kunnat välja att driva den på ett annat sätt. Nu gick ni ju lite grann i clinch med oss. [...] Ska ni få effekt i det ni driver så bör ni nog försöka närma er ledningen. För det finns ju en fara i att utmana en organisation.

---

BB: ... det finns mellanchefer som typ har patent på frågan och som inte vill diskutera det och som har en sån stolthet att jag inte sett maken till det. När man är på sjukhus så är det inga konstigheter att nyanställd personal kan ifrågasätta rutinerna. Det är nästan ens skyldighet att göra det [...] Om jag tycker att SÖS ger på tok för dåliga löner eller att de anställer på fel premisser undersköterskor som på något sätt är sjuksköterskors närmsta hand, så måste jag fortfarande kunna vara av den uppfattningen men ändå kunna jobba på SÖS eller på KI eller var jag nu vill jobba. Och det tänket har jag applicerat här, men det funkar ju tydligen inte. Och det är det jag tycker är så konstigt. Vad är det som är skillnad? För det här är ju också en offentlig verksamhet. Och jag är av den uppfattningen att Storstockholm och Attunda tillåter oss att lyfta de här frågorna [...]

EE: Du menar att vi inte har tillåt dig att yttra dem?

BB: Uppenbarligen inte eftersom vi inte får jobba kvar i organisationen. Vi är på sätt och vis inte längre önskvärda i organisationen på grund av att vi lyfter frågan.

EE: En hel del handlar ju faktiskt om hur ni lyfter frågan. Ni säger att vi är dåliga på att kommunicera. [...] Jag ser ju ingen direkt framtid i att vi hittar en konstruktiv lösning på det här.

---

BB: Vi hade ju kunnat presentera den här debattartikeln för er innan den publicerats. [...]

AA: Om vi hade haft den här diskussionen innan, hade det gjort någon skillnad, hade vi fortfarande inte fått fortsätta i organisationen? [...]

EE: Så länge vi har så skilda uppfattningar om hur vi ska gå vidare så ser jag ingen ... alltså, det hade inte funkat. Du har ju skrivit en debattartikel som du ändrar för att du ska få jobba kvar på Södertörn eller ... nej, inte så, inte för att du ska få jobba kvar på Södertörn utan för att vi ska hitta en gemensam väg framåt.

### Förbundets yttrande till JO

Södertörns brandförsvarsförbund yttrade sig över anmälan. I yttrandet redogjorde förbundet för de kompetensbehov som ligger till grund för rekryteringen av brandmän och lämnade i huvudsak följande kommentarer till det som anförts i anmälan.

AA och BB har inte fått något löfte om fortsatt anställning. DD var vid informationsmötet tydlig med att all rekrytering sker utifrån de kompetensbehov som finns vid rekryteringstillfället. AA och BB har inte heller blivit uppsagda eller avskedade. De har haft vikariat som löpt ut i enlighet med träffade avtal. Förbundet har fullföljt sina förpliktelser i förhållande till de anställningsavtal som tecknats. Däremot har förbundet i sin rekrytering valt andra personer än AA och BB eftersom förbundet gjorde bedömningen att de som anställdes var mer lämpade i förhållande till förbundets kompetenskrav. Att man gjort ett tillräckligt bra jobb på brandstationen under ett vikariat räcker inte i sig som grund för fortsatt anställning. Det finns ingen garanti att få fortsatt vikarietjänstgöring eller en tillsvidare tjänst för att man en gång fått ett vikariat i en organisation. Många har fått anställning på det sättet, men det finns också andra som inte har fått det med beaktande av förbundets samlade behov. Av de 16 vikarier som anställdes samtidigt som AA och BB har nio i dag en tillsvidareanställning i organisationen.

Förbundet redovisade följande bedömning och avslutande synpunkter.

Valet att inte anställa BB och AA saknar samband med deras kritik som har framförts i media.

Valet beror i stället på att det funnits andra sökande som bättre svarar mot de kompetenskrav som förbundet har fastställt. En viktig del i kravprofilen är förståelse för förbundets värderingar och inriktning, för räddningstjänstens bredare uppdrag och förbundets verksamhetsmodell [...]. Under föregående vikariatsanställning och tiden därefter har det framgått att BB och AA inte alls delar förbundets värderingar och inriktning. I stället har de aktivt tagit avstånd från dessa i ord och handling vilket har skapat oro och turbulens i förbundets organisation som i sin tur har påverkat medarbetarnas arbetsmiljö.

---

Södertörns brandförsvarsförbund – ett politiskt styrt organ – vill med kraft framhålla att ett öppet samhällsklimat och en fri debatt är avgörande i en demokrati. De grundläggande värden som bär yttrandefrihetsgrundlagen måste få stå oinskränkta. Opartiskhet och saklighet ska prägla förvaltningen och rekryteringsprocesser i offentligt finansierad verksamhet ska självklart bedrivas med detta som ledstjärna. Det är just mot denna bakgrund Södertörns brandförsvarsförbund utvecklat sin rekryteringsprocess för att bättre kunna förklara sina ställningstaganden i anställningsförfarandet.

## Rättsliga utgångspunkter

### Objektivitetsprincipen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip som bl.a. innebär att myndigheter inte får ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.

### Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § 1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

Yttrande- och åsiktsfriheten omfattar även offentligt anställda och utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten i myndigheternas handlande. En offentligt anställd har som utgångspunkt rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på arbetsplatsen som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

### Meddelarfrihet

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns bestämmelser om den s.k. meddelarfriheten, som är en speciell del av yttrandefriheten. Meddelarfriheten ger ett särskilt starkt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i massmedia. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL har var och en, t.ex. en tjänsteman vid en myndighet, rätt att lämna information i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsbyråer för offentliggörande i ett grundlagsskyddat medium om inte något annat är föreskrivet i de nämnda lagarna.

Meddelarfriheten bidrar till att offentlighetsprincipen – allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet – kan upprätthållas. Offentlighetsprincipen utgör en av hörnstenarna i den svenska rättsordningen och syftar bl.a. till att göra det möjligt att granska hur myndigheterna sköter sina åligganden.

### Repressalieförbud m.m.

En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk, exempelvis genom att utnyttja meddelarfriheten

(det s.k. repressalieförbudet, se 2 kap. 4 § tredje stycket YGL och 3 kap. 4 § andra stycket TF). Repressalieförbudet innebär att i princip varje form av myndighetsåtgärd som riktas mot att någon gjort bruk av sin yttrandefrihet är olaglig (se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, tredje uppl., s. 165). Att bryta mot repressalieförbudet genom ett ingripande som består i avsked, uppsägning, disciplinpåföljd eller annan liknande åtgärd är straffsanktionerat (se 2 kap. 5 § tredje stycket YGL respektive 3 kap. 5 § tredje stycket TF). Tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter att det finns ett anställningsförhållande mellan den enskilde och myndigheten (se prop. 2009/10:81 s. 43).

Utanför det straffbara området gäller förbudet oberoende av vem som drabbas av repressalierna (se JO 1994/95 s. 538, dnr 674-1993, och prop. 2009/10:81 s. 43). Förbudet förutsätter dock för sin tillämpning i princip att företrädaren för myndigheten eller det allmänna har en reell möjlighet att – direkt eller indirekt – utsätta den enskilde för någon form av negativa verkningar (se JK:s beslut den 4 november 1999, dnr 254-99-30).

Förbudet mot repressalier gäller som en allmän yttrandefrihetsrättslig princip och tillämpas även utanför de nämnda lagarnas tillämpningsområde (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, samt JK:s beslut den 27 december 2016, dnr 7507-15-21, och den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

### **Lojalitetsplikt m.m.**

Offentligt anställda har en lojalitetsplikt gentemot sin arbetsgivare. Den gäller skyldigheten att utföra arbetsuppgifterna på ett korrekt sätt samt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv om hur verksamheten ska bedrivas, oavsett vilken uppfattning den anställde har om dessa. Att uttala kritik mot sin arbetsgivare eller det sätt som verksamheten bedrivs på strider för den offentligt anställde inte mot lojalitetsplikten. Rätten att göra det är tvärtom grundlagsskyddad. (Se bl.a. JK:s beslut den 8 maj 2015, dnr 8322-14-30, och den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22.)

Åsikts- och yttrandefriheten innebär bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare kan inte kräva av sina anställda att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa kan synas helt avvika från det som arbetsgivaren står för. Anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes åsikts- och yttrandefrihet (se bl.a. JO 2010/11 s. 605 och JK:s beslut den 27 december 2016, dnr 7507-15-21).

JO har i flera beslut uttalat att principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak dock inte kan upprätthållas fullständigt undantagslöst. En beslutsfattare vars personliga åsikter har tilldragit sig uppmärksamhet kan i allmänhetens ögon t.ex. framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden och kan ge en myndighet rätt att vidta åtgärder. Det handlar då om att förebygga förtroendeskadorna av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden. (Se bl.a. JO 2010/11 s. 605 och där gjorda hänvisningar.)

I ett beslut den 11 juni 2018 anförde *JO Renfors* följande.

### Bedömning

Det är inte en uppgift för *JO* att bedöma vem som är bäst lämpad för en viss anställning. Min utredning har alltså inte avsett frågan om *AA* och *BB* borde ha fått anställning som sommarvikarier 2015. Granskningen har i stället avsett frågan om beslutet att *AA* och *BB* inte skulle få fortsatt anställning vid förbundet var påverkat av att de offentligt gett uttryck för privata åsikter om hur förbundets verksamhet bedrivs, och hur det i så fall förhåller sig till det grundlagsfästa skyddet för yttrande- och meddelarfriheten.

När förbundet i december 2014 beslutade att *AA* och *BB* inte skulle få anställning som sommarvikarier 2015 hade de en pågående timanställning som föregåtts av andra tidsbegränsade anställningar under en sammanhängande period om cirka ett och ett halvt år. Det är enligt min mening klart att det handlar om en sådan situation som i och för sig omfattas av förbudet mot repressalier.

Förbundet har gjort gällande att beslutet att inte anställa *AA* och *BB* saknade samband med den kritik de fört fram i media och att det – som jag förstår förbundets yttrande – fanns sakliga skäl för beslutet eftersom det hade framgått att *AA* och *BB* inte delade förbundets värderingar och inriktning. Förbundets hållning ligger i linje med att *GG* i sitt mejl till *AA* hänvisat till bristande samsyn med förbundets grundläggande värderingar som skäl för beslutet. Förbundet har emellertid inte redovisat vilka överväganden som legat till grund för slutsatsen att *AA* och *BB* inte delar förbundets värderingar eller vilka värderingar man närmare avser.

*EE* har förklarat att han i stort sett inte visste något annat om vad *AA* och *BB* gjort än det han läst i det öppna brevet och debattartikeln. Min utgångspunkt är därmed att den bristande samsyn i värderingsfrågor som förbundet hänvisat till är de uppfattningar *AA* och *BB* gett uttryck för i brevet och artikeln. Jag kan konstatera att dessa innehåller kritiska åsikter om anställningsförhållandena för de som inte har fast anställning och om förbundets principer för rekrytering.

En myndighet kan givetvis ha rätt att ingripa mot en anställd som inte sköter sitt arbete, t.ex. på grund av sina åsikter. Förbundet har emellertid inte påstått att *AA* och *BB* misskött sina arbetsuppgifter eller att de kunde befaras göra det i framtiden. Det har inte heller kommit fram något i min utredning som tyder på att så skulle vara fallet.

Det finns vidare ett visst utrymme att ingripa mot en anställd på grund av privata åsikter som den anställde offentligt gett uttryck för. Det handlar om situationer där åsikterna väcker frågor om den anställdes möjligheter att iakttä saklighet och opartiskhet i tjänsten och där det därför krävs åtgärder för att förebygga skador i allmänhetens förtroende för myndigheten. Utrymmet för att ingripa mot en anställd som för fram den typ av åsikter som är aktuella i detta fall är emellertid mycket litet. Det har i utredningen inte kommit fram någon grund för förbundet att ingripa mot *AA* och *BB* för att förebygga skador i allmänhetens förtroende för myndigheten.

Enligt AA och BB berodde förbundets beslut att inte anställa dem som sommarvikarier på den debattartikel de skrivit. Det finns flera omständigheter i utredningen som talar för den slutsatsen. GG förklarade i sitt mejl till AA att denne hade valt att mycket tydligt ta avstånd från förbundet och dess inriktning och att hans agerande gjort att han inte längre var en person som förbundet ansåg lämplig för en framtida anställning. EE förklarade under mötet med AA och BB att de hade kunnat välja att driva debatten på ett annat sätt, att de gick i clinch med förbundet och att de borde försöka närma sig ledningen om de ville nå resultat eftersom det finns en fara i att utmana en organisation. Han förklarade vidare att en hel del handlade om hur de hade lyft frågan. Jag kan vidare konstatera att det finns ett tidsmässigt nära samband mellan publiceringen av debattartikeln och beskedet till AA och BB att de inte var aktuella för en framtida anställning vid förbundet.

Det går enligt min mening inte att dra någon annan slutsats av utredningen än att beslutet att inte erbjuda AA och BB anställning som sommarvikarier berodde på att de fört fram kritiska åsikter om förbundet och dess ledning i ett öppet brev och i en debattartikel. Något godtagbart skäl för att med hänvisning till innehållet i brevet och artikeln vidta någon åtgärd mot AA och BB har inte funnits. Beslutet att inte erbjuda AA och BB anställning utgör mot den bakgrunden ett ingripande som står i strid med det grundlagsfästa förbudet mot repressalier. Genom det sätt på vilket GG och EE uttryckte sig till AA och BB står det dessutom klart att AA och BB inte var aktuella för en framtida anställning vid förbundet över huvud taget. Ingripandet har således såväl till sin art som i fråga om konsekvenserna för AA och BB stora likheter med en uppsägning. Det är sammanfattningsvis fråga om en mycket allvarlig kränkning av deras yttrande- och meddelarfrihet.

EE förklarade vid mötet att det var han som hade fattat beslutet att AA och BB inte längre var aktuella för anställning vid förbundet. Flera av de uttalanden som EE gjorde under mötet vittnar om okunskap när det gäller utrymmet för offentligt anställda att uttrycka åsikter som avviker från myndighetens. Att en myndighets anställda utanför tjänsten offentligt debatterar verksamhetsfrågor av det aktuella slaget utgör enligt min mening ett gott exempel på vad yttrande- och meddelarfriheten syftar till. Utöver de direkta konsekvenserna för AA och BB riskerar EE:s och förbundets agerande att leda till att andra anställda avhåller sig från att ge uttryck för synpunkter på hur förbundet fullgör sitt samhällsuppdrag, vilket är allvarligt.

Det anförda innebär att jag är mycket kritisk till förbundets och EE:s agerande.

Ärendet avslutas.



Utrikesdepartementet borde löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och handlagt en begäran om handlingsutlämnande mer skyndsamt

(Dnr 6579-2016)

**Beslutet i korthet:** I en anmälan till JO fördes det fram klagomål mot Utrikesdepartementets hantering av handlingar om Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018 (säkerhetsrådskampanjen). Enligt anmälarna hade departementet underlåtit att registrera handlingar om kampanjen, bl.a. mejl med sekretessbelagda uppgifter som skickats till och från stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond, och åsidosatt kravet på skyndsamt när man hanterade en begäran om att få ta del av e-postloggar för tjänstemän som arbetade med kampanjen.

När det gäller mejlen har Utrikesdepartementet uppgett att de innehöll vissa sekretessbelagda uppgifter, men att de var av ringa betydelse för departementets verksamhet och därför inte behövde registreras eller hållas ordnade. JO ifrågasätter inte departementets bedömning av handlingarnas betydelse för verksamheten och uttalar att sekretessbelagda uppgifter i en handling inte utesluter att den uppenbart är av ringa betydelse. Utrikesdepartementet kan dock inte undgå kritik för att man inte löpande tagit ställning till om mejlen skulle diarieföras.

JO är även kritisk till att Utrikesdepartementet hanterat framställningen om att få ta del av tjänstemännens e-postloggar på ett sätt som lett till att handläggningen kommit i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt. JO uttrycker också tveksamhet till att departementet låtit prövningen ligga kvar på tjänstemannanivå trots att den krävt ett flertal samråd och ett omfattande arbete med att ta fram principer för bedömningen. JO finner det vidare anmärkningsvärt att det fanns flera uppgifter i loggarna som omfattades av utrikessekretess trots att sådana uppgifter inte ska hanteras i e-postsystemet enligt Regeringskansliets riktlinjer.

Utrikesdepartementet har under senare år fått återkommande kritik från såväl JO som riksdagens konstitutionsutskott och Justitiekanslern för sin hantering av framställningar om att få ta del av handlingar. JO förutsätter att departementet nu vidtar åtgärder med anledning av kritiken.

## Bakgrund

Den 28 juni 2016 valdes Sverige in som icke-permanent medlem i Förenta nationernas säkerhetsråd för perioden 2017–2018. Utrikesdepartementets enhet för FN-politik hade huvudansvaret för arbetet med kandidaturen (säkerhetsrådskampanjen). På enheten fanns ett sekretariat för att samordna arbetet.

Journalisten AA granskade under våren 2016 stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond och dess inblandning i säkerhetsrådskampanjen. I början av april 2016 publicerade Dagens Nyheter flera kritiska artiklar om hur kampanjarbetet genomfördes och finansierades. I artiklarna angavs också att Regeringskansliet försökt dölja hur arbetet bedrivits genom att inte registrera handlingar och inte

hörsamma AA:s framställningar om att få ta del av allmänna handlingar om kampanjen.

Den 11 april 2016 anmäldes hanteringen av säkerhetsrådskampanjen till riksdagens konstitutionsutskott. Utskottets granskning redovisas i betänkandet 2016/17:KU20. Granskningen visade inte något som tydde på att arbetet med kampanjen bedrivits i strid med gällande regelverk och praxis. Det kom dock fram att det fanns en omfattande eftersläpning när det gällde Utrikesdepartementets diarietföring av allmänna handlingar.

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 27 oktober 2016 förde AB Dagens Nyheter (DN) och journalisten AA fram klagomål mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, i tre avseenden. Utrikesdepartementet hade underlåtit att registrera handlingar om säkerhetsrådskampanjen, varav flera innehöll sekretessbelagda uppgifter. Departementet hade vidare åsidosatt kravet på skyndsamhet vid hanteringen av en begäran från AA om att få ta del av e-postloggar för tjänstemännen vid sekretariatet. Anmälarna anförde också att Utrikesdepartementet hade instruerat registratörerna vid departementet att inte behandla framställningar från DN om att få ta del av allmänna handlingar.

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, uppmanades att yttra sig över det som anmälarna anförde. I det följande behandlas de tre frågor anmälarna tar upp i skilda avsnitt, och beslutet avslutas med en sammanfattande bedömning där jag även gör vissa uttalanden om Utrikesdepartementets hantering av frågor om handlingsutlämnande.

I ett beslut den 4 oktober 2017 anförde *JO Renfors* följande.

### **Registrering av handlingar**

#### **Anmälarna**

AA granskade under våren 2016 stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond och dess inblandning i Sveriges kampanj för en plats i FN:s säkerhetsråd. Under granskningen begärde AA att få ta del av en lista över skriftväxlingen mellan stiftelsen och Utrikesdepartementet under tiden den 1 januari 2013–25 februari 2016. AA begärde också att få en lista över dokument om stiftelsen som upprättats eller expedierats av Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet lämnade ut en lista över skriftväxlingen och de övriga dokumenten. Listan innehöll inga handlingar om departementets och stiftelsens gemensamma projekt under säkerhetsrådskampanjen. I enlighet med en tidigare begäran fick AA även ta del av flera e-postmeddelanden som skickats mellan Utrikesdepartementet och stiftelsen. Många av meddelandena innehöll sekretessbelagda uppgifter, men fanns inte heller med på listan över skriftväxlingen mellan departementet och stiftelsen.

Som ett led i granskningen gjorde AA även sökningar i diariet på Regeringskansliets dataterminal för allmänheten. Namnet på chefen för det sekretariat vid Utrikesdepartementet som skötte säkerhetsråds kandidaturen, BB, fanns inte i diariet i samband med någon handling som rörde sekretariatets arbete.

AA begärde att få en postlista, dvs. ett utdrag ur diariet som anger vilka nya ärenden som registrerats och vilka dokument som kommit in eller upprättats i dessa och andra ärenden, avseende hela enheten för säkerhetspolitik för en viss period. BB förekom inte i listan. Det var förvånande att chefen för sekretariatet inte upprättat någon handling under den aktuella perioden.

Som svar på frågor om diarieföringen av handlingar som rörde planeringen av ett besök av FN-ambassadörer uppgav kabinetssekreterare CC bl.a. att det tar tid att diarieföra en omfattande skriftväxling med begränsade resurser.

### Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet (departementsrådet DD) anförde bl.a. följande.

Utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och reglerna om myndigheters hantering av allmänna handlingar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [...] finns det bestämmelser som särskilt reglerar handläggningen i Regeringskansliet och UD.

---

För registrering av allmänna handlingar ska det i varje departement finnas ett eller flera diarium som förs med hjälp av automatisk databehandling. Ett diarium får bara innehålla sådana uppgifter som anges i 5 kap. 2 och 4 §§ OSL och uppgifter som i övrigt behövs för ärendets beredning (49 § [förordningen med instruktion för Regeringskansliet, JO:s anm.]). Enligt 49 a § instruktionen ansvarar förvaltningschefen för frågor om registrering av allmänna handlingar i Regeringskansliet. Förvaltningschefens ansvar omfattar inte registrering av allmänna handlingar i de särskilda diarium som förs i Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Inom ett departement ska expeditionschefen säkerställa att det finns en ordning för att allmänna handlingar tas om hand för registrering.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning svarar för departementets arkiv. Arkivet är även registratörskontor enligt 48 § instruktionen (43 § [Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet, JO:s anm.]).

Av 71 § arbetsordningen följer att sedan inkommande handlingar registrerats distribueras de till chefen för den enhet som enligt arbetsordningen ska handlägga ärendet. Handlingar som upprättas inom departementet registreras inom arkivet, om inte annat följer av 72–74 §§.

---

Enligt de riktlinjer för registrering som finns i Regeringskansliet bör inkomna handlingar genom vilka ett ärende väcks alltid registreras i ett diarium. Om dagboksblad förs i ett ärende behöver dock skriftväxlingen under ärendets handläggning inte redovisas i diariet utan kan redovisas i dagboksbladet. Det bör emellertid inte förekomma att vissa allmänna handlingar i ett diariefört ärende inte registreras alls utan bara hålls ordnade.

E-post ska behandlas i enlighet med vad som gäller för allmänna handlingar i fråga om bl.a. diarieföring. För e-post gäller vidare att var och en som skickar eller tar emot e-post självständigt måste kunna bedöma om ett meddelande som kommer in till Regeringskansliet eller sänds därifrån är en allmän handling. I de fall handläggaren känner sig osäker ska denne stämma av frågan med sin enhetschef.

För officiell korrespondens mellan de svenska ambassaderna och Regeringskansliet används rapporteringsverktyget D-post. All skriftväxling som sker genom D-post passerar registraturen (lokalt på ambassaden, respektive registratörskontoret i UD och i övriga departement). Dessa handlingar registreras därför automatiskt i UD.

Utrikesdepartementet gjorde följande bedömning av handläggningen.

I samband med handläggningen av AA:s framställningar uppmärksammades det att de e-postmeddelanden som omfattades av framställningarna inte hade registrerats.

De aktuella e-postmeddelandena skickades inom ramen för det arbete som bedrevs i UD med anledning av Sveriges säkerhetsråds-kandidatur. Meddelandena förvarades i mappar i respektive handläggares e-postkonto i Regeringskansliets e-postsystem. När frågan om registrering uppkom gjordes en bedömning av varje enskilt e-postmeddelande. Meddelandena rörde frågor om biljett- och hotellbokningar, programavstämningar, kostpreferenser och liknande. Handlingarna bedömdes därför vara av ringa betydelse för UD:s verksamhet.

---

När det gäller de aktuella e-postmeddelandena har berörda handläggare i efterhand gjort bedömningen att handlingarna är av ringa betydelse för UD:s verksamhet och därför inte behöver registreras. Bedömningarna har redovisats för berörda chefer.

UD konstaterar att bedömningarna borde ha gjorts tidigare och skett löpande.

När det gäller anmälnas synpunkter på att BB:s namn inte fanns i diariet eller i den postlista man fått ut anförde Utrikesdepartementet följande.

Den postlista som AA fick del av den 5 april 2016 är ett utdrag ur diariet som anger vilka nya ärenden som registrerats under den aktuella tidsperioden samt vilka dokument som inkommit eller upprättats i dessa och andra ärenden under perioden. Av diariet framgår alltid det datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer, ingivare eller avsändare/mottagare samt ärendemening eller dokumentrubrik. När en handling har skickats från eller tagits emot av Regeringskansliet registreras det aktuella departementet som avsändare/mottagare. Utöver dessa uppgifter kan även organisatorisk enhet och handläggare anges.

[Det finns] inget krav på att handläggarens namn ska framgå beträffande de handlingar som registreras. Enligt UD:s bedömning uppfyller diarietföringen de krav på registrering som ställs upp i OSL.

### Rättsliga utgångspunkter

Enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Bedömningen om en handling uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet får göras från fall till fall. Handlingar som typiskt sett kan höra dit är pressklipp, cirkulär, reklamtryck, statistiska meddelanden, kopior av andra myndigheters yttranden, anonyma skrifter och skrifter från enskilda med meningslöst eller obegripligt innehåll (se prop. 1979/80:2 Del A s. 355 f.). Även handlingar som avser enkla förvaltningsbestyr, t.ex. enklare meddelanden mellan tjänstemän om överenskommelser om sammanträffanden och liknande, kan anses höra dit (se JO 1995/96 s. 485, dnr 4190-1994).

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

För de handlingar som registreras enligt 5 kap. 1 § OSL ska det av registret framgå vilket datum handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör. Uppgifter om handlingens avsändare, mottagare och vad handlingen rör ska dock utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten. (Se 5 kap. 2 § OSL.)

Som UD beskrivit finns det särskilda bestämmelser om diarieföring och hanteringen av allmänna handlingar i instruktionen för Regeringskansliet och i departementets arbetsordning.

### **Bedömning**

För att offentlighetsprincipen ska fungera på det sätt som är avsett är det nödvändigt att det utan svårighet går att konstatera vilka handlingar som kommit in till en myndighet eller som har upprättats där. Allmänna handlingar ska därför som utgångspunkt registreras. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att registrera dem eller hålla dem ordnade på något annat sätt. Från dessa bestämmelser finns ett generellt undantag som gäller handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Sådana handlingar behöver varken registreras eller hållas ordnade. Det är handlingens betydelse för myndighetens verksamhet som avgör om huvudregeln ska tillämpas eller inte. Att en handling som saknar betydelse för myndighetens verksamhet ändå har ett intresse från offentlighets-synpunkt medför därför inte att handlingen måste registreras eller hållas tillgänglig på annat sätt. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 353 f.) Att det finns sekretessbelagda uppgifter i en handling utesluter enligt min mening inte att det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse.

Av utredningen framgår att vissa mejl till eller från Utrikesdepartementet inte har registrerats där. Mejlen rörde praktiska frågor såsom biljett- och hotellbokningar – inklusive uppgifter om vissa kostnader – programavstämningar, kostpreferenser och liknande. Mejlen innehöll enligt departementet vissa sekretessbelagda uppgifter. Jag har inte tillräckligt underlag för att ta ställning till om det är uppenbart att varje enskilt mejl som berörs av anmälan är av ringa betydelse för Utrikesdepartementets verksamhet och inte heller om det finns uppgifter i dem som omfattas av sekretess. Jag nöjer mig med att konstatera att det varit fråga om handlingar med uppgifter om praktiska frågor i samband med planeringen av en konferens och att det som kommit fram inte ger mig skäl att ifrågasätta Utrikesdepartementets bedömning. Som Utrikesdepartementet konstaterat ska dock denna bedömning göras löpande för att man ska kunna upprätthålla kravet på att de handlingar som ska registreras diarieförs så snart de kommit in.

Anmälarna har, som det får uppfattas, även gjort gällande att Utrikesdepartementet kan ha underlåtit att diarieföra handlingar som upprättats av chefen för sekretariatet, BB, eftersom hans namn inte fanns angivet i diariet. Utredningen i ärendet ger inte stöd för att det skulle vara på det sättet.

Vid konstitutionsutskottets granskning av hanteringen av säkerhetsråds kampanjen har det kommit fram att det fanns en omfattande eftersläpning när det gällde Utrikesdepartementets diarieföring av allmänna handlingar. Utskottet uttalade att det inte är acceptabelt med en sådan utestående balans i diarieföringen. (Se granskningsbetänkandet 2016/17:KU20 s. 169.) Även i anmälan till JO har det påtalats att företrädare för Utrikesdepartementet bekräftat dröjsmål med att registrera handlingar. Uppgiften har inte tillbakavisats eller på annat sätt bemötts av Utrikesdepartementet i yttrandena till JO. Som konstitutionsutskottet uttalat är omfattande dröjsmål med att registrera handlingar inte acceptabelt.

## Hanteringen av begäran om att få ta del av e-postloggar

### Anmälarna

AA begärde den 19 april 2016 att få ta del av en lista över inkommande och utgående e-post (e-postlogg) under perioden den 1 januari 2015–19 april 2016 för elva namngivna personer som tillhörde eller hade tillhört sekretariatet för säkerhetsråds kandidaturen.

Efter en vecka fick AA besked av rättssekretariatet vid Utrikesdepartementet om att e-postloggar sparas i 42 dagar, att utlämningen skulle ta mycket lång tid om loggfilerna innehåller både interna och externa mejl och att sekretessprövningen skulle bli extra komplicerad eftersom kampanjen fortfarande pågick. AA begränsade sin begäran till att omfatta externa meddelanden och uppfattade det som att e-postloggarna skulle lämnas ut innan kampanjen avslutades. I juli kontaktade AA rättssekretariatet som inte kunde ge besked om när e-postloggarna skulle lämnas ut.

Den 19 september 2016 lämnade Utrikesdepartementet ut en av de elva efterfrågade e-postloggarna. Den innehöll ett hundratal sekretessmarkeringar, framför allt i ärendemeningarna och i något fall i fälten för avsändare eller mottagare. Veckan därefter fick AA besked om att Utrikesdepartementet ännu inte hade inlett sekretessprövningen för de resterande e-postloggarna, men att den beräknades gå snabbare än för den första loggen.

Den 6 oktober 2016 kontaktade AA Utrikesdepartementet på nytt och fick besked om att en av e-postloggarna skulle kunna lämnas ut under november månad.

### Utrikesdepartementet

I sitt yttrande redovisade Utrikesdepartementet de bestämmelser som särskilt reglerar handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i Regeringskansliet och Utrikesdepartementet enligt följande.

Enligt 18 § [*instruktionen, JO:s anm.*] ska frågor om att lämna ut handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma

fall eller när sökanden begär det, ska en sådan fråga prövas av ett statsråd i departementet. Frågan får också lämnas över till regeringens prövning.

Av 32 § [*arbetsordningen, JO:s anm.*] framgår att rättssekretariatet svarar för bl.a. frågor rörande allmänna handlingar och sekretess i utrikesförvaltningen samt ärenden om utlämnande av allmänna handlingar i departementet utom såvitt gäller de åtgärder som åligger enhetscheferna.

Enligt 59 § arbetsordningen har enhetschefen vården om de allmänna handlingar som förvaras inom enheten och prövar därmed frågor om utlämnande av dessa till enskilda. Sedan allmänna handlingar omhändertagits av arkivet för förvaring svarar dock rättssekretariatet för frågor om utlämnande av sådana handlingar även om de tillfälligt har lånats ut till någon annan tjänsteman.

I 70 § andra stycket arbetsordningen anges att enhetscheferna får delegera sin beslutanderätt till en annan tjänsteman inom enheten.

Utrikesdepartementet angav följande om sina handläggningsrutiner.

Inom Regeringskansliet pågår ett fortlöpande arbete med att se över rutinerna och organisationen för handläggning av ärenden om förfrågningar från medier och allmänhet, bland annat för att möta det ökade antalet förfrågningar och den komplexitet som många ärenden innehåller. I UD genomförs kompetensutvecklingsinsatser för berörda handläggare och chefer kontinuerligt. Rättssekretariatet håller löpande utbildningar i frågor om allmänna handlingar och offentlighet- och sekretess för andra enheter i departementet. Även registratorkontoret erbjuder utbildningar för enheterna och för nyanställda.

---

UD handlägger ett mycket stort antal ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Antalet inkomna framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos UD ökar stadigt. Under 2016 registrerades 745 inkomna framställningar. 655 utlämnandeärenden avslutades under året och 20 delbesked lämnades i ärenden som fortfarande är öppna. Under 2015 registrerades 685 framställningar och 697 ärenden avslutades. Motsvarande siffror för 2014 är 461 respektive 515.

Ärendena handläggs i enlighet med UD:s arbetsordning inom den enhet som förvarar handlingarna eller, i de fall då handlingarna har arkiverats, inom UD:s rättssekretariat. Huvuddelen av ärendena handläggs inom rättssekretariatet som också ger råd och stöd i de ärenden som handläggs inom andra enheter i UD eller i andra departement samt hos utlandsmyndigheterna. I sammanhanget ska också nämnas att UD handlägger samrådsärenden som gäller utlämnande av handlingar hos andra myndigheter och som kommer in till UD på grund av regeln om statliga myndigheters underrättelseskyldighet enligt 10 kap. 13 § regeringsformen. Mot bakgrund av bl.a. nämnda bestämmelse ger rättssekretariatet en omfattande rådgivning, framförallt i frågor rörande tillämpningen av bestämmelser rörande utrikessekretess, till andra myndigheter m.fl. Totalt arbetar för närvarande fem handläggare och en gruppchef inom rättssekretariatet med handläggning av ärenden som rör utlämnande av allmänna handlingar. Med anledning av det ökande antalet framställningar har rättssekretariatet inför verksamhetsåret 2017 fått förstärkning med ytterligare en heltidstjänst för dessa frågor.

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar kommer in till UD söker registrator i diariet efter de handlingar som motsvarar begäran. Registrator tar därefter fram handlingarna. En del av handläggningen består i att avgöra om de framtagna handlingarna motsvarar begäran. Det kan ibland medföra ett mycket omfattande arbete att i dialog med andra enheter i UD söka fram kompletterande eller de rätta handlingarna. I vissa ärenden kan frågor uppstå om hur en begäran ska tolkas. Kontakter kan då behöva

tas med den som begär att få ta del av handlingarna. När handlingar efterfrågas i specifika ärenden räcker det som regel med en sökning i diariet för att identifiera de handlingar som omfattas av begäran. Om en begäran däremot, vilket allt oftare är fallet, avser handlingar som har ett visst tema eller innehåll kan efterforskningarna kräva en betydande arbetsinsats bl.a. genom kontakter med anställda inom andra enheter eller departement innan alla handlingar har identifierats.

När det gäller sekretessprövningarna så varierar dessa både i omfattning och i komplexitet. Det rör sig inte sällan om handlingar i ett enskilt ärende på sammanlagt flera hundra sidor och ibland omfattar begäran handlingar som upptar flera hyllmeter. En sådan begäran kan uppta en enskild handläggares hela arbetstid under en längre tidsperiod. Uppgifterna är ofta mycket känsliga ur flera aspekter och skadebedömningarna svåra att göra. Skadebedömningarna kräver ofta, särskilt när det är fråga om utrikessekretess, att tjänstemän på andra enheter som är särskilt insatta i de sakfrågor som handlingarna rör medverkar. I frågor rörande utrikessekretess, som är den i särklass vanligast förekommande sekretessgrunden i UD:s verksamhet, kan samrådet även inkludera den politiska nivån. Det kan även i vissa situationer vara nödvändigt att ta kontakt med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Det samråd som sker som ett led i handläggningen är nödvändigt för att ansvarig handläggare ska få underlag för att kunna göra en riktig skadebedömning och för att så många uppgifter som möjligt ska kunna lämnas ut.

Efter att sekretessprövningen har avslutats sker en eventuell maskering av sekretesskyddade uppgifter och därefter expedieras handlingarna. UD använder sedan ett antal år tillbaka digital teknik för maskeringen och i de flesta ärenden skickas handlingarna och besked till sökanden i elektronisk form som en serviceåtgärd. Besked i ärendena lämnas av enhetschefen eller, om ärendet prövas av UD:s rättssekretariat, av någon av de två handläggare som har delegation att lämna besked till allmänheten. I beskedet anges att om den enskilde inte är nöjd med beskedet så kan han eller hon begära att frågan ska prövas av myndigheten genom beslut av ett statsråd. Ärendet kan också komma att direkt överlämnas till regeringens prövning.

Utrikesdepartementet anförde följande om handläggningen av AA:s begäran om att få ta del av vissa e-postloggar.

AA:s begäran innefattar [...] e-postloggar för elva UD-anställda under perioden den 9 mars – den 19 april 2016. Det rör sig om totalt 74 423 loggposter avseende såväl interna som externa e-postmeddelanden. Varje enskild loggpost innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, tidpunkt samt ärendemeningen.

Rättssekretariatet uppfattade initialt begäran som att den omfattade loggar över e-postmeddelanden som hade skickats till eller tagits emot från personer utanför Regeringskansliet.

Samma dag som AA:s begäran kom in beställde handläggare vid rättssekretariatet underlag från förvaltningsavdelningen. Dagen efter fick rättssekretariatet del av de externa e-postloggarna. I Regeringskansliets externa logg ingår inte uppgifter om e-postmeddelanden som har skickats mellan Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna. Eftersom utlandsmyndigheterna använder samma e-postsystem som Regeringskansliet registreras dessa i stället i den interna loggen. Handläggaren återkopplade därför samma dag till förvaltningsavdelningen och påpekade att begäran även avsåg uppgifter i den interna e-postloggen. Den 2 maj fick handläggaren del av de interna loggarna.

Rättssekretariatet påbörjade därefter en sortering för att skilja ut de loggposter som avsåg meddelanden som hade skickats till eller tagits emot från personer utanför myndigheten från de loggposter som avsåg meddelanden



som hade skickats internt inom Regeringskansliet. Sorteringen gjordes manuellt eftersom det inte finns någon teknisk möjlighet att skilja på e-postadresser för personal som är stationerad i UD respektive vid en utlandsmyndighet. I praktiken innebär detta att det för varje enskild loggpost behövde utredas om någon i sändkretsen var stationerad vid en utlandsmyndighet när e-postmeddelandet skickades eller togs emot. Denna sortering blev därför mycket tidskrävande.

I telefonsamtal den 2 juni, som svar på vilka åtgärder som hade vidtagits dithills i ärendet, upplystes AA om den manuella sortering som hade skett. Han förtydligade då att hans begäran avsåg e-postloggarna över såväl interna som externa e-postmeddelanden, men att han önskade få ett delbesked rörande de externa loggarna. I den fortsatta kontakten har rättssekretariatet inte uppfattat annat än att AA har vidhållit sin begäran om att även få ta del av de interna loggarna.

När underlaget var färdigställt påbörjades sekretessprövning av den första handläggarens e-postloggar. Rättssekretariatet gjorde en initial bedömning av uppgifterna i underlaget och tog fram förslag till principer för sekretessprövningen. Dessa principer diskuterades vid ett möte med UD:s FN-enhet den 4 juli. Efter mötet tog rättssekretariatet fram ett förslag avseende den första handläggarens e-postloggar. Förslaget bereddes med FN-enheten som framförde vissa synpunkter. Ett flertal poster i underlaget stämdes även av med berörda geografiska enheter i UD samt med andra berörda enheter i Regeringskansliet. Utifrån de synpunkter som framfördes löpande under beredningen tog rättssekretariatet efterhand fram ett antal nya förslag. Parallellt med den gemensamma beredningen av förslagen stämdes dessa av med UD:s ministerkansli. En sista avstämning med FN-enheten gjordes den 22 augusti och den 25 augusti presenterades förslaget för chefen för rättssekretariatet. Rättssekretariatet tog därefter fram ett slutligt förslag som kvalitetssäkrades. Den 19 september fick AA ett delbesked där 2 767 loggposter avseende en av de elva anställda lämnades ut.

Under hösten fortsatte arbetet med att sekretesspröva övriga e-postloggar. Liksom för den första handläggarens loggar innebär handläggningen löpande ett flertal avstämningar med olika enheter i UD.

Den 28 november fick AA ett delbesked där loggposterna för ännu en av de anställda lämnades ut. Den 30 november fick han ytterligare ett delbesked där loggposter för en tredje anställd lämnades ut och den 9 februari 2017 fick han del av loggposterna för en fjärde anställd.

När det gäller resterande e-postloggar så pågår sekretessprövningen fortsatt i enlighet med vad som har redogjorts för ovan och i samråd med berörda enheter i UD.

Utrikesdepartementet gjorde följande bedömning av handläggningen.

För att garantera allmänhetens rätt till insyn i departementets verksamhet är UD:s ambition att alltid lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt med beaktande av eventuellt sekretesskydd för uppgifter i handlingarna. En noggrann sekretessprövning av varje uppgift är nödvändig för att möjliggöra detta. När det som i det aktuella fallet är fråga om en mycket omfattande begäran med komplicerade sekretessbedömningar ligger det i sakens natur att handläggningstiden blir längre än vanligt.

Handläggningen av AA:s begäran har hela tiden bedrivits aktivt. Två handläggare i rättssekretariatet har arbetat motsvarande en heltidstjänst med ärendet. Handläggare i UD har varit i kontakt med AA under handläggningstiden och han har fått ett par delbesked med anledning av sin begäran. Sekretessprövningen har varit särskilt komplicerad bl.a. eftersom uppgifterna i handlingarna är mycket detaljerade och fragmenterade samtidigt som skadebedömningen behöver göras i förhållande till materialet som helhet. Det har också varit mycket tidskrävande att säkerställa en konse-

kvent bedömning eftersom många av uppgifterna återkommer men i kombination med olika metadata. Sekretessprövningen har vidare krävt omfattande avstämningar med flera olika enheter i UD. Den noggranna sekretessprövningen har varit nödvändig för att en så stor del av handlingarna som möjligt ska kunna lämnas ut till AA.

UD beklagar att AA upplever att handläggningen av hans begäran har tagit alltför lång tid. Enligt UD:s bedömning har dock handläggningen av AA:s begäran varit så skyndsamt som möjligt med hänsyn till det omfattande materialet och de komplicerade sekretessbedömningarna.

### Rättsliga utgångspunkter

#### *Grundläggande regler om allmänna handlingar*

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamt som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och att rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls. (Se 4 kap. 1 § första stycket 1 och 3 OSL.)

Med handling förstås inte bara konventionella handlingar utan även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. E-postloggar brukar anses vara sådana handlingar (se t.ex. RÅ 1998 ref. 44).

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten endast om denna kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. För att det ska vara fråga om rutinbetonade åtgärder ska de kräva en begränsad arbetsinsats som inte innebär nämnvärda kostnader. (Se 2 kap. 3 § andra stycket TF, prop. 1990/91:60 s. 22 och Justitiekanslerns beslut den 6 mars 2008, dnr 7946-06-21.)

#### *Skyndsamtetskrav*

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 12 och 13 §§ TF.)

Besked i en fråga om att lämna ut en allmän handling bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan

det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

#### *Tjänstemannaprövning och myndighetsprövning*

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan dröjsmål. Om den anställda vägrar att lämna ut handlingen, eller en del av den, ska den som begär att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära att myndigheten prövar frågan. Det ska framgå av informationen att sökanden måste begära och få ett skriftligt beslut från myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (Se 6 kap. 3 § OSL.)

För Regeringskansliet gäller i detta avseende att en begäran om att få ta del av handlingar prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Frågor om att få ta del av handlingar ska i tveksamma fall, eller om sökanden begär det, prövas av ett statsråd. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. (Se 18 § Regeringskansliets instruktion.) Om ett statsråd helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan beslutet överklagas till regeringen (se 2 kap. 15 § TF). Beslut av regeringen kan inte överklagas (se 6 kap. 7 § OSL).

#### *Utrikessekretess*

Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (se 15 kap. 1 § OSL).

För utrikessekretessen gäller ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta betyder att uppgifterna som utgångspunkt är offentliga och att sekretess endast gäller om det i det enskilda fallet finns omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att det kan skada Sverige om uppgifterna lämnas ut. En sådan bedömning kan grundas på att uppgifter av ett visst slag normalt är känsliga. (Se prop. 1994/95:112 s. 28.) Om uppgiften å andra sidan är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.)

### **Bedömning**

#### *Den inledande hanteringen av begäran*

Av utredningen framgår att AA den 19 april 2016 begärde att få ta del av samtliga e-postloggar över inkommande och utgående mejl under en viss tidsperiod för de elva tjänstemän som tillhörde eller hade tillhört sekretariatet för säkerhetsråds kandidaturen.

Som redovisats ovan anses e-postloggar normalt sett vara allmänna handlingar. Det framgår också av utredningen att Utrikesdepartementet påbörjade arbetet med att ta fram loggarna utan dröjsmål.

AA har uppgett att Utrikesdepartementet bl.a. upplyste honom om att det skulle ta mycket lång tid att lämna ut handlingarna om begäran avsåg loggar över både interna och externa mejl, och att han då begränsade sin begäran till externa mejl.

Utrikesdepartementet anger i sitt yttrande att tjänstemännens mejl till och från Sveriges utlandsmyndigheter visserligen är att betrakta som externa men att de av tekniska skäl registreras i e-postloggen över interna mejl. För att få fram en sammanställning över de poster i tjänstemännens interna e-postloggar som rörde mejl till och från utlandsmyndigheterna var Utrikesdepartementet tvungen att göra en manuell bearbetning av de interna e-postloggarna. Av Utrikesdepartementets yttrande framgår dock att AA först i efterhand, den 2 juni 2016, fick besked om att en sådan manuell utsortering behövde göras för att få fram en lista över dessa externa mejl.

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser, informerar om eventuella svårigheter med att ta fram materialet och ger sökanden tillfälle att utifrån informationen avgränsa eller precisera sin begäran. På så sätt kan man undvika att ett utlämnande dröjer längre än nödvändigt. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl., och JO:s beslut den 24 februari 2016, dnr 7180-2014.)

Enligt min mening borde Utrikesdepartementet ha kontaktat AA redan innan den manuella utsorteringen påbörjades och uppmärksammat honom på det omfattande arbete en manuell bearbetning skulle komma att innebära samt informerat honom om den handläggningstid man beräknade att den skulle ta. Det kan inte uteslutas att en tydlig information till AA om detta hade lett till att han ville göra en annan begränsning av eller prioritering i sin begäran som hade kunnat förkorta handläggningstiden.

Jag är dessutom tveksam till om begäran med hänsyn till den omfattande manuella bearbetningen som krävdes kan ses som en begäran om allmänna handlingar som omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling omfattas endast om sammanställningen kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Den omfattande manuella utsorteringen av poster i de interna e-postloggarna för att få fram en sammanställning över mejlen till och från utlandsmyndigheterna kan knappast anses vara en sådan åtgärd. Utrikesdepartementet borde därför inledningsvis ha tagit ställning till om man var skyldig att göra en sådan sammanställning enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

#### *Sekretessprövningen av e-postloggarna*

Av utredningen framgår att de e-postloggar för fyra tjänstemän som AA hade fått del av vid tidpunkten för Utrikesdepartementets yttrande lämnades ut till honom efter fem, sju respektive tio månader. När det gäller e-postloggarna för de övriga sju tjänstemännen hade sekretessprövningen vid tiden för yttrandet till JO ännu inte slutförts.

Utrikesdepartementet har förklarat den långa handläggningstiden med att materialet var omfattande, att uppgifterna i handlingarna var mycket detalje-

rade och fragmenterade samt att sekretessprövningen behövde göras i förhållande till materialet som helhet och krävde avstämningar med flera olika enheter inom Utrikesdepartementet.

Vid en tidigare granskning av Regeringskansliets handläggning av framställningar om att få del av allmänna handlingar uttalade JO att en myndighets hänvisning till behovet av en sekretessprövning bör godtas om den framstår som rimlig, och att det i princip inte är en uppgift för JO att gå in i enskilda sekretessbedömningar. Myndigheten måste dock på ett någorlunda konkret sätt kunna visa att det i det enskilda fallet funnits ett behov av en sekretessprövning. JO uttalade också att de omfattande samråd mellan enheter och departement som tillämpades inom Regeringskansliet vid handlingsutlämnande inte är förenliga med offentlighetsprincipen eftersom en handling enligt huvudregeln ska lämnas ut omedelbart av den som ansvarar för värden av den. Det bör därför endast i undantagsfall förekomma att man gemensamt bereder en begäran om att ta del av allmänna handlingar. Formerna för beredningen bör anpassas efter tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. (Se JO 2013/14 s. 585, dnr 639-2012 m.fl.)

När det gäller Utrikesdepartementets handläggning av AA:s begäran ser jag i och för sig inte skäl att ifrågasätta att det fanns ett behov av att sekretesspröva uppgifterna i e-postloggarna. Även om jag har förståelse för att det kan krävas samråd för att pröva om vissa uppgifter omfattas av utrikessekretess kan jag konstatera att e-postloggarna endast innehåller en ärendemening och kortfattade uppgifter om avsändare, mottagare och tid. Utrikesdepartementet har inte utvecklat behovet av den omfattande sekretessprövningen i sitt yttrande. Man har inte heller förklarat varför sekretessprövningen krävt samråd i den utsträckning som skett.

Som nämnts tidigare är utgångspunkten vid en bedömning av utrikessekretess att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det i det enskilda fallet finns omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att det kan skada Sverige att lämna ut en uppgift. En sådan bedömning kan grundas på att uppgifter av ett visst slag normalt är känsliga. Om uppgiften å andra sidan är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Det måste dock också beaktas att ett utlämnande av uppgifter sammantaget kan bedömas medföra skada även om uppgifterna var för sig är harmlösa (se RÅ 1989 ref. 111).

Utrikesdepartementet har i sitt yttrande framhållit att en noggrann sekretessprövning av varje uppgift är nödvändig för att uppfylla departementets ambition att alltid lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt. Denna ambition är givetvis god, men måste ställas i relation till hur den aktuella sekretessbestämmelsen är konstruerad och till tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt. Som jag tidigare anfört får en hög ambitionsnivå inte försämra möjligheten för en myndighet att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att de aktuella e-postloggarna endast innehåller mycket få och kortfattade uppgifter är det mycket som talar för att det borde ha gått att genomföra sekretessprövningen betydligt mer skyndsamt än vad som skett.

*Innehållet i e-postloggarna*

Av utredningen framgår att det i flera ärendemeningar i loggarna fanns uppgifter som omfattades av utrikessekretess.

Utrikesdepartementet har till sitt yttrande bifogat Regeringskansliets (Statsrådsberedningen) promemoria om användningen av elektronisk post (PM 1995:3, reviderad 1998-06-30). I den (avsnitt 1.7) anges att uppgifter för vilka sekretess gäller inte ska hanteras i systemet för elektronisk post (mejl). Av promemorian framgår vidare att man måste beakta risken för att ett mejl lätt kan komma att läsas av annan än den avsedda mottagaren.

Enligt min mening måste de säkerhetsaspekter som gäller innehållet i ett mejl också gälla för de delar av meddelandet som ingår i e-postloggen, t.ex. ärendemeningen. Några sekretessbelagda uppgifter bör därför inte förekomma i ärendemeningen. Om e-postsystemet hade använts på det sätt som anges i promemorian hade sannolikt sekretessprövningen gått att genomföra mer skyndsamt.

*Tjänstemannaprövning*

Av utredningen i målet framgår att AA:s begäran handlades vid Utrikesdepartementets rättssekretariat. Såvitt framgår var det fråga om en sådan tjänstemannaprövning som anges i 6 kap. 3 § OSL och 59 § Utrikesdepartementets arbetsordning.

Av 6 kap. 3 § OSL följer att i tveksamma fall ska myndigheten pröva frågan, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. För Utrikesdepartementets del gäller i dessa fall att frågan ska prövas av ett statsråd i departementet eller av regeringen (18 § Regeringskansliets instruktion). Med tanke på att sekretessprövningen enligt departementet krävt att rättssekretariatet tog fram ett förslag till principer för prövningen, vilka behövde stämmas av såväl med departementets FN-enhet och ministerkansli som med andra enheter inom Regeringskansliet, har jag svårt att se annat än att det var fråga om ett tveksamt fall. Utredningen ger dock inte tillräckligt underlag för mig att uttala att ett hänskjutande av AA:s begäran skulle inneburit en snabbare handläggning. Genom att låta en prövning av ett tveksamt fall ligga kvar på tjänstemannanivå fördröjs dock överklagandeprocessen om den enskilde vill föra frågan vidare.

**Instruktioner till registratorer****Anmälarna**

Utrikesdepartementets registratorer har vid flera tillfällen hänvisat till press-tjänsten när DN begärt att få ut postlistor eller andra handlingar av registratorerna. Vid ett tillfälle svarade registratorn att hon inte fick prata med AA. Han uppfattade det som att registratorn hade instruerats att inte behandla DN:s framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

### **Utrikesdepartementet**

Utrikesdepartementet anförde att registratorerna vid departementet inte kommer ihåg något samtal med AA där de har uttryckt sig på det sätt som AA påstår och redovisade följande bedömning.

UD [konstaterar] att det inte finns någon rutin eller instruktion i UD som innebär att registraturen inte ska behandla vissa framställningar om att lämna ut allmänna handlingar. De anställda är dessutom väl medvetna om meddelarfriheten och sina rättigheter i övrigt. En registrator är inte förhindrad att hänvisa frågeställare vidare till andra i UD med sina frågor.

### **Bedömning**

DN:s och AA:s uppfattning om hur registratorer vid Utrikesdepartementet instruerats har inte bekräftats genom utredningen i ärendet. Vad DN och AA fört fram i denna del föranleder inte något uttalande från min sida.

### **Sammanfattande och avslutande synpunkter**

Av utredningen framgår att Utrikesdepartementet inte löpande tagit ställning till om mejl som skickades mellan departementet och stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond skulle registreras enligt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Utrikesdepartementet kan inte undgå kritik för detta.

När det gäller hanteringen av AA:s begäran om att få ta del av e-postloggar framgår det av utredningen att Utrikesdepartementet har gjort en omfattande bearbetning av de interna e-postloggarna utan att informera AA om vilka konsekvenser den hade för handläggningen och utan att ta ställning till om man var skyldig att göra en sådan bearbetning enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Trots att loggarna endast innehåller en ärendemening och kortfattade uppgifter om avsändare, mottagare och tid har man gjort en omfattande sekretessprövning. Efter elva månader hade knappt hälften av loggarna prövats. Enligt min mening har Utrikesdepartementets hantering inneburit att handläggningen kommit i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Utrikesdepartementet ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

Jag är också tveksam till att departementet låtit prövningen ligga kvar på tjänstemannanivå, trots att sekretessprövningen omfattat ett flertal samråd och ett omfattande arbete för att ta fram principer för bedömningen.

Det är vidare anmärkningsvärt att det fanns flera uppgifter i loggarna som omfattades av utrikessekretess, trots att sådana uppgifter inte ska hanteras i e-postsystemet enligt Regeringskansliets riktlinjer.

Med anledning av granskningen vill jag göra följande uttalanden om Utrikesdepartementets hantering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedia ska ha möjlighet till insyn i offentlig verksamhet, bl.a. genom att ta del av allmänna handlingar. Om offentlighetsprincipen ska fungera är det nödvändigt att myndigheterna följer tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om hur allmänna handlingar ska registreras och hållas ordnade

samt om hur framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ska handläggas. För att inte insynsrätten ska urholkas är det viktigt att handläggningen sker skyndsamt.

JO har tidigare framhållit att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar insynsrätten. Risken är annars stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav, vilket på sikt skulle kunna vara ett hot mot offentlighetsprincipen. (Se JO 2013/14 s. 585.)

Utrikesdepartementet har framhållit sin ambition att lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt för att garantera allmänhetens rätt till insyn. En hög ambitionsnivå är givetvis något som i grunden är positivt. Jag har dock tidigare haft anledning att konstatera att Utrikesdepartementets ambitionsnivå i vissa fall går utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningens bestämmelser och kan försämra departementets möjligheter att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter (se mitt beslut JO 2015/16 s. 665). En myndighet får inte gå så långt i sin ambition att ge god service att tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet inte kan uppfyllas.

Jag kan konstatera att Utrikesdepartementet fått återkommande kritik för att man åsidosatt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen och uppmanats att säkerställa att organisationen på ett godtagbart sätt kan hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (se riksdagens konstitutionsutskotts betänkanden 2010/11:KU10 s. 21 f., 2013/14:KU20 s. 130 f. och 2016/17:KU20 s. 143 f., JO 2013/14 s. 585, JO 2015/16 s. 665 och Justitiekanslerns beslut den 5 oktober 2015, dnr 2648-15-21).

Jag förutsätter att Utrikesdepartementet vidtar åtgärder med anledning av den kritik som riktats mot departementet tidigare och de kritiska synpunkter jag fört fram i detta beslut.

## Fråga om Arbetsförmedlingen gjort den prövning som krävs för att kunna lämna ut uppgifter om enskilda personliga förhållanden till en praktikplats

(Dnr 1029-2017)

**Beslutet i korthet:** Inför ett möte med den personalansvarige för en praktikplats uppmanades den enskilde av arbetsförmedlaren att vid mötet berätta om sin bakgrund. Den enskilde följde emellertid inte uppmaningen. Efter mötet tog arbetsförmedlaren kontakt med den personalansvarige och upplyste honom om den enskildes bakgrund. Uppgifterna var sådana som typiskt sett omfattas av sekretessen i 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen.

JO konstaterar att arbetsförmedlaren före utlämnandet inte övervägde om uppgifterna omfattades av sekretess och, om så var fallet, de ändå kunde lämnas ut till praktikplatsen. För detta får Arbetsförmedlingen allvarlig kritik.



I beslutet uttalar sig JO även om den sekretessprövning som Arbetsförmedlingen har gjort i efterhand, bl.a. om förutsättningarna för att med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 12 februari 2017 klagade AA på Arbetsförmedlingen i Kinna och Borås. Han uppgav bl.a. att en arbetsförmedlare hade lämnat ut sekretessbelagda uppgifter om honom till den praktikplats som han eventuellt skulle börja på.

### Utredning

Handlingar i ärendet begärdes in och granskades. Anmälan remitterades till Arbetsförmedlingen, som i sitt remissvar den 19 juni 2017 anförde bl.a. följande (bilagorna här utelämnade):

#### Arbetsförmedlingens utredning

AA har anfört att en arbetsförmedlare utan hans medgivande informerat den personalansvarige på en praktikplats om att han suttit i fängelse och, som det får förstås, brutit mot sekretessen i bestämmelsen 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Arbetsförmedlingen har gjort en utredning i ärendet och begärt in relevanta yttranden och uppgifter.

Av daganteckningen framgår att AA var på praktikplatsen den 5 december 2016. Den 6 december 2016 skickade arbetsförmedlaren en e-post till AA om att AA undanhållit information från den personalansvarige på praktikplatsen. Av daganteckningen framgår också att arbetsförmedlaren via telefon informerat den personalansvarige om AA:s "sociala bakgrund och historik utan att gå in på detaljer". Den 12 december 2016 beslutade Arbetsförmedlingen att AA skulle få merkostnadsersättning för arbetsträning på praktikplatsen. (bilaga 1, daganteckningar)

Arbetsförmedlaren har anfört i huvudsak följande. Hon och AA hade kommit överens om att AA skulle berätta för praktikplatsen om sin bakgrund vid besöket. Vid besöket uppmanade hon AA att berätta, men AA berättade endast om sitt yrkesliv. Eftersom AA inte tog chansen att berätta om sin bakgrund när hon var närvarande, ringde hon upp praktikplatsen och berättade att AA hade haft ett "kriminellt förflutet" och "kommer från kriminalvården". Hon har däremot inte sagt att AA suttit i fängelse. Praktikplatsen har inte tidigare varit främmande för att ta emot praktikanter från kriminalvården. Hon har upplevt att AA blivit "hotfull och lynnig" när han blivit trängd. Mot bakgrund av att praktikplatsen drivs av kvinnor och att det fanns ett stort antal personer med särskilda behov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv ansåg hon att praktikplatsens ledning skulle vara informerade om AA:s bakgrund. Hon har arbetat på Arbetsförmedlingen i 20 år. (bilaga 1)

Arbetsförmedlingschefen har anfört i huvudsak följande. En person från kriminalvården kan bli uppmanad av sin arbetsförmedlare att berätta om sin bakgrund för anordnaren. Detta bl.a. för att informationen ska komma direkt från källan och för att personen ska få den hjälp den behöver för att komma in i arbetslivet. Arbetsförmedlare ställs ofta inför en svår bedömning om vilket ansvar de har mot praktikplatsen att berätta om den arbetsökandes bakgrund eller problematik. Det är vanligt att arbetsförmedlare

tycker att gränsdragningen är svår. Den aktuella praktikplatsen är en humanitär organisation som arbetar med hjälpsändningar till baltiska länder. Praktikplatsen tillhandahåller sysselsättningsplatser framförallt inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Det är framförallt personer som står långt från arbetsmarknaden, personer från kriminalvården m.fl. som placeras där. Praktikplatsen är van att ge extra stöd till de placerade. AA skulle arbetsträna med arbetsuppgifter som uppäckning, omsortering och ompackning av gods för vidare transport till baltiska länder på praktikplatsen. (bilaga 2 a och 3)

Sektionschefen har anfört i huvudsak följande. I anledning av att AA framfört ett klagomål via e-post höll han ett samtal med arbetsförmedlaren. Arbetsförmedlaren uppgav då att hon känt ett obehag att placera AA på praktikplatsen där många kvinnor arbetstränade och att hon uppmuntrat AA att själv berätta om sin bakgrund. Arbetsförmedlaren uppgav vid samtalet att hon upplyst AA att det var av vikt att den personalansvarige på praktikplatsen kände till AA:s bakgrund. Vidare uppgav arbetsförmedlaren att hon inte sagt till praktikplatsen att AA suttit i fängelse. Därefter svarade han på AA:s e-post. (bilaga 2 b)

Arbetsförmedlingens avdelning rehabilitering till arbete har tillfrågats om rutinen för arbetet med tidigare dömda och har anfört i huvudsak följande. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är det bra att personen berättar för anordnaren om sin bakgrund, eftersom informationen tenderar att komma fram och annars i värsta fall kan leda till att praktiken eller anställningen avslutas. Det är viktigt ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv att personen får rätt stöd hos anordnaren i sin återgång till arbetslivet.

### Aktuella bestämmelser

Av 2 § förordningen (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, prioritera den som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt.

Av sekretessbestämmelsen 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess gäller för en uppgift om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller inte beslut i ärendet.

För bestämmelsen gäller ett omvänt skaderekvisit, det råder alltså en presumtion för sekretess.

JO har uttalat att en arbetsförmedlare som ringt till ett bolag och frågat om en arbetssökande blivit utlovad anställning där inte åsidosatt sekretessbestämmelsen men likväl brustit i omsorg. (JO 2001/02 s. 466)

Av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen framkommer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett åliggande som en myndighet har, får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut och sekretessen efterges. Det är inte tillräckligt att en myndighets effektivitet nedsätts genom sekretessbestämmelsen för att sekretessen ska få åsidosätts. (jfr. prop. 1979/80:2 del A s. 465)

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som

åvilar myndigheten. (*Offentlighets- och sekretesslagen en kommentar*, Eva Lenberg, Ulrika Geijer, Anna Tansjö, supplement 13, januari 2016)

JO har uttalat kritik mot en arbetsförmedlare som röjt sekretesskyddade uppgifter angående en arbetssökande vid ett samverkansmöte med andra aktörer, utan arbetssökandens samtycke. JO uttalade att förhållandet att en enskild känner till vad mötet den ska närvara på handlar om, inte innebär att myndigheten kan utgå från att den enskilde samtyckt till att sekretesskyddade uppgifter lämnas ut vid mötet. (JO 5576-2015).

Av handläggarsödet (AFHS 73/2011, version 3) om *Samarbete på anstalter och frivård mellan Arbetsförmedlingen och kriminalvården* framgår att samtycke till hävande av sekretess ska fyllas i av den sökande inför flerpartsmöten (bilaga 4, s. 8) och att den sökande måste ge sitt medgivande till att Arbetsförmedlingen inhämtar dokument från Kriminalvården (bilaga 4, s. 16).

Av Arbetsförmedlingens faktablad om *Arbetssträning inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgaranti för ungdomar* (bilaga 5, s. 1) framgår att deltagaren vid arbetssträning ska få möjlighet att i anpassad form och under handledning genomföra arbetsuppgifter utan krav på produktivitet. Arbetssträningen behöver inte enbart inriktas på träning av specifika arbetsuppgifter utan kan även handla om arbetsituationen som sådan. Såsom att förhålla sig till arbetskamrater och arbetsledning, samt att hantera olika krav och förväntningar som normalt finns på en arbetsplats. Arbetssträningen ska utformas utifrån deltagarnas förutsättningar och tillgodose behovet av träning och orientering i arbetslivets villkor.

## Arbetsförmedlingens yttrande

---

### Ang. det som har utretts och sekretessbestämmelsen

Arbetsförmedlaren har anfört att hon berättat för den personalansvarige på praktikplatsen att AA haft ett "kriminellt förflutet" och "kommer från kriminalvården". Arbetsförmedlingen finner att uppgiften som arbetsförmedlaren lämnat har utgjort en sådan uppgift om personliga förhållanden som är sekretessbelagd med stöd i 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen.

Arbetsförmedlaren nekar till att hon skulle ha sagt att AA suttit i fängelse, varför ord står mot ord i den delen.

Mot bakgrund av att AA inte frivilligt berättat om sin bakgrund vid besöket på praktikplatsen borde arbetsförmedlaren ha känt till att AA inte lämnat sitt samtycke till att uppgiften lämnades ut till praktikplatsen. Arbetsförmedlaren lämnade likväl ut uppgiften.

I detta sammanhang måste bedömas huruvida AA lidit något men av att arbetsförmedlaren lämnade ut uppgiften till praktikplatsen, jfr. 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen. Arbetsförmedlaren har anfört att praktikplatsen tidigare inte varit främmande för att ta emot personer från kriminalvården (bilaga 1) och arbetsförmedlingschefen har anfört att praktikplatsen framförallt placerar bland annat personer från kriminalvården (bilaga 3). Av faktabladet framgår att deltagaren vid arbetssträning ska få möjlighet att i anpassad form genomföra arbetsuppgifter, och att arbetssträningen ska utformas utifrån deltagarens förutsättningar (bilaga 5). Mot bakgrund av detta finner Arbetsförmedlingen att AA inte lidit något men på grund av uppgiftsutlämnandet. Utlämnandet av uppgiften kan till och med ha gynnat AA i sin arbetssträning på så sätt att han fått en bättre och mer anpassad stötning i sin arbetssträning.

**Ang. komplexiteten och den sekretessbrytande bestämmelsen**

I sådana fall JO anser att AA lidit men av uppgiftsutlämnandet i enlighet med 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen och att arbetsförmedlaren då lämnat ut en sekretessbelagd uppgift, vill Arbetsförmedlingen tillägga följande.

Av 2 § förordningen (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att bland annat prioritera den som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt.

Arbetsförmedlingen anser att det kan finnas situationer då det skulle kunna vara nödvändigt att uppgifter om en arbetssökandens bakgrund lämnas ut för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sin verksamhet, nämligen att prioritera den som befinner sig långt från arbetsmarknaden och att bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt. Arbetsförmedlingen känner till att 10 kap. 2 § samma lag ska används restriktivt.

Arbetsförmedlaren ställs inför en svår situation när en deltagare som är i behov av anpassad arbetsträning, inte kan få sådan arbetsträning utifrån deltagares förutsättningar (bilaga 5) på grund av att deltagaren själv inte vill berätta om sina förutsättningar. Den särskilda stöttningen tillbaka till arbetslivet uteblir om personen inte berättar. Om stöttningen uteblir kan arbetsträningen bedömas som icke arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Arbetsförmedlingen vill så långt det är möjligt få personer i arbete och förhindra att en potentiell arbetsträning riskerar att utebli, särskilt för en tidigare dömd person som ofta redan står långt från arbetsmarknaden. I det aktuella ärendet fanns det även på praktikplatsen flera deltagare med särskilda behov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv som också behövde särskilt stöd. Arbetsförmedlingen anser att det här finns flera omständigheter att beakta och att bedömningen inte är helt enkel. Arbetsförmedlingen har inte någon vägledning för hur en arbetsförmedlare ska agera i en sådan situation.

Vid en samlad bedömning finner Arbetsförmedlingen att omständigheterna i förevarande fall är sådana att det finns utrymme för att uppgiftsutlämnandet varit nödvändigt för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sin verksamhet, jfr. 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

**Sammanfattning**

Arbetsförmedlingen finner att arbetsförmedlaren lämnat ut en uppgift om enskilda personliga förhållanden utan att AA lämnat sitt samtycke. Arbetsförmedlingen finner att AA inte lidit något men genom uppgiftsutlämnandet, jfr. 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen, och att hans arbetsträning till och med kan ha gynnats på så sätt att han fått bättre och mer anpassad stöttning i sin arbetsträning.

Arbetsförmedlingen anser i annat fall att det finns utrymme för att uppgiftsutlämnandet varit nödvändigt, jfr. 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Med detta lämnar Arbetsförmedlingen över ärendet till JO för bedömning.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han uppfattade inte att arbetsförmedlaren kände någon form av oro eller tveksamhet inför att placera honom på praktikplatsen eller att han var tvungen att berätta att han suttit i fängelse vid besöket hos praktikplatsen.

I beslut den 14 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### Rättslig reglering

I ärenden om arbetsförmedling gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En sådan uppgift får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (8 kap. 1 § OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut, om den enskilde samtycker till att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet eller om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna sköta sin verksamhet (10 kap. 1 och 2 §§ OSL).

### Bedömning

När en myndighet överväger att på eget bevåg lämna ut en uppgift som den förfogar över måste myndigheten först noggrant pröva om uppgiften omfattas av någon sekretessbestämmelse som gör att det finns hinder mot att lämna ut uppgiften. Om myndigheten bedömer att uppgiften omfattas av sekretess kan den lämnas ut endast om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter ett utlämnande i det enskilda fallet, eller, med vissa här inte relevanta begränsningar, om det finns ett samtycke från den som uppgiften avser.

De uppgifter som arbetsförmedlaren lämnade ut till den personalansvarige på praktikplatsen är sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som typiskt sett omfattas av sekretessbestämmelsen i 28 kap. 11 § OSL.

Av den redogörelse som arbetsförmedlaren har lämnat framgår inte att hon innan uppgifterna lämnades ut övervägde om de omfattades av sekretess och, om så var fallet, om de ändå kunde lämnas ut. Det finns inte heller någon annan form av dokumentation som utvisar att ett sådant övervägande skedde. Utlämnandet av uppgifterna om AA:s bakgrund har således inte föregåtts av sådana noggranna överväganden som krävs enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Hanteringen i denna del förtjänar därför allvarlig kritik.

Såvitt framgår har Arbetsförmedlingen i sitt remissvar gjort en sekretessprövning i efterhand. Med anledning av detta finner jag skäl att påminna om följande.

Arbetsförmedlingen menar i första hand att AA inte har lidit något men av utlämnandet eftersom praktikplatsen tidigare inte varit främmande för att ta emot personer från kriminalvården. Myndigheten har också anfört att utlämnandet kan ha gynnat AA.

Enligt den tillämpliga bestämmelsen gäller som huvudregel sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende av det aktuella slaget. En uppgift får bara lämnas ut om det står klart att ett utlämnande inte leder till men för den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne. Uttrycket men har en mycket vid innebörd (se RÅ 1994 not. 295). JO har tidigare uttalat att med men avses i första hand sådana skador som att bli utsatt för andras missaktning, om ens personliga förhållanden blir kända för andra. Utgångspunkten för prövningen av om det rör sig om men ska vara den enskildes egen upplevelse. Även om en tjänsteman skulle anse det vara till nytta

för den enskilde att uppgifterna lämnas till en annan myndighet eller till hans arbetsgivare, så att dessa kan hjälpa honom, är det inte säkert att detta är förenligt med sekretessreglerna (se JO 1996/97 s. 480, dnr 4093-1994).

Eftersom bedömningen ska göras utifrån den enskildes uppfattning kan varken det förhållandet att praktikplatsen tidigare tagit emot personer med liknande bakgrund eller att myndigheten bedömer att den enskilde skulle bli hjälpt av ett utlämnande ges någon större betydelse vid menprövningen. Enligt min mening kan det starkt ifrågasättas om de skäl som Arbetsförmedlingen har framfört i efterhand innebär att uppgifterna, vid tidpunkten för utlämnandet, inte omfattades av sekretess.

I andra hand menar Arbetsförmedlingen i sitt remissvar att det var nödvändigt att lämna ut uppgifterna för att den skulle kunna fullgöra sin verksamhet.

Innan bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL över huvud taget kan tillämpas bör myndigheten ha undersökt om den enskilde samtycker till att den sekretessbelagda uppgiften lämnas ut. Ett samtycke ska lämnas frivilligt. Först om ett samtycke inte lämnas kan myndigheten överväga att lämna ut uppgiften enligt 10 kap. 2 § OSL (se t.ex. JO 1996/97 s. 480, dnr 4093-1994 och JO 2005/06 s. 336, dnr 798-2003). Arbetsförmedlingen har i sin handbok i offentlighet och sekretess (AFHB 19/2013, s. 22) angett att ett samtycke normalt är skriftligt. Om samtycke lämnas muntligen är det viktigt att handläggaren gör en tjänsteanteckning där det klart framgår vad samtycket omfattar och när det lämnades.

Det finns ingenting i ärendet som tyder på att AA gett sitt samtycke till att lämna ut uppgifterna. Det förhållandet att han efter direkt uppmaning från arbetsförmedlaren valde att inte berätta för den personalansvarige om sin bakgrund kan, som Arbetsförmedlingen konstaterar i sitt remissvar, inte uppfattas på annat sätt än att samtycke saknades.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL motsvarar 1 kap. 5 § i den upphävda sekretesslagen (1980:100), och någon ändring i sak var inte avsedd (prop. 2008/09:150 s. 368). I förarbetena till den dåvarande sekretesslagen betonas att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Sekretessen får bara efterges i de fall ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet. Att effektiviteten i en myndighets handlande minskar får inte leda till att sekretessen åsidosätts (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och s. 494).

Jag är mycket tveksam till de argument som Arbetsförmedlingen har angett som stöd för att utlämnandet av uppgifterna var nödvändigt för att myndigheten skulle kunna fullgöra sin verksamhet. Om den enskilde inte vill att uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden lämnas ut och ett utlämnande bedöms vara en nödvändig förutsättning för ett genomförande av den specifika insatsen bör myndigheten i första hand undersöka om det finns andra jämförbara insatser att sätta in i stället. Utrymmet för att utan samtycke lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en praktikplats är enligt min uppfattning mycket begränsat. I detta fall tycks uppgifterna om AA:s bakgrund dessutom inte ha haft någon som helst betydelse för praktikplatsen, eftersom den tidigare tagit emot personer med liknande bakgrund. Det finns inte heller något som utvisar att det var nödvändigt för praktikplatsen att känna till AA:s bakgrund för att syftet med arbetsträningen skulle kunna uppnås.

Sammanfattningsvis förtjänar Arbetsförmedlingen allvarlig kritik för att ha lämnat ut uppgifter om AA:s personliga förhållanden utan en föregående och noggrann sekretessprövning.

Ärendet avslutas.

## En socialnämnd har dröjt med att lämna ut allmänna handlingar och har felaktigt efterforskat identiteten hos den som begärt ut handlingarna

(Dnr 1039-2017)

**Beslutet i korthet:** En kvinna begärde hos en socialnämnd att få ta del av en e-postlogg. Under ärendets handläggning eftersökte nämnden kvinnans identitet genom att fråga de enskilda som omfattades av e-postloggen om de visste vem hon var. Först efter två veckor fick kvinnan ett beslut där nämnden avslag hennes begäran om att få ta del av e-postloggen.

Socialnämnden får kritik för den långsamma handläggningen. Socialnämnden kritiseras även för att felaktigt ha eftersökt kvinnans identitet. JO anser även att det utifrån anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF är olämpligt att en myndighet på eget initiativ informerar om vem som begärt att få ta del av olika handlingar. Vidare visar JO:s utredning på stora kunskapsbrister hos socialnämndens chefer och övrig personal om hur ärenden om allmänna handlingar ska hanteras. Socialnämnden är ansvarig för att dess chefer och övrig personal har kännedom om hur dessa ärenden ska hanteras och nämnden får kritik för det inträffade.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Halmstads kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Hon anförde bl.a. följande:

Den 2 februari 2017 begärde hon under pseudonymen Vera att få ta del av en e-postlogg med tid och datum för in- och utgående e-postmeddelanden mellan en socialsekreterare och en privatperson i ett ärende som bl.a. rörde hennes bror. Efter att hon haft kontakt med kommunen och påmint om sin begäran fick hon den 9 februari svar från chefen för barn- och ungdomsavdelningen att hennes begäran handlades av en handläggare som inte var på plats den dagen, men att hennes begäran skulle handläggas snarast. Den 11 februari tog handläggaren kontakt med AA:s bror för att höra om han visste vem Vera var. Handläggaren berättade även för brodern att hon ställt samma fråga till den privatperson som e-postloggen avsåg.

### Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Halmstads kommun skulle yttra sig över AA:s anmälan. Yttrandet skulle särskilt innehålla en redovisning av myndighetens

formella handläggning av AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Socialnämnden i Halmstads kommun uppgav i huvudsak följande:

### Metod

Utredningen som ligger till grund för detta yttrande har främst skett genom intervjuer med handläggare BB, enhetschef CC, avdelningschef DD. Till stöd för deras utsagor har inhämtats kopior på intern e-postkonversation mellan dels ovanstående men även mellan ovanstående och registrator EE, utvecklingschef FF samt förvaltningschef GG. CC och BB har under sommaren 2017 avslutat sina anställningar inom Halmstad kommun.

### Allmän information

Socialnämndens delegationsordning, fastslagen av nämnden 161215, anger enhetschef eller 1:e socialsekreterare som behöriga att fatta beslut om utlämnande av allmän handling. För det fall beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling skall fattas kan det enligt samma delegationsordning göras av avdelningschef eller förvaltningschef.

### Beskrivning av den formella handläggningen

170202 inkommer begäran om utlämnande av allmän handling till Halmstad kommun. Halmstad kommun arbetar sedan något år tillbaka med ”en väg in” varför begäran kom in centralt till Halmstad Direkt vars uppgift är att fördela begäran vidare till berörd förvaltning. Begäran gjordes efter kontorstid 170202 varför begäran inkom till socialförvaltningen på morgonen 170203, registrerades i ärendehanteringssystem på socialförvaltningen samt fördelades till CC enligt rutin. Då kommunen bytt ärendehanteringssystem under senhösten 2016 arbetade registratorn vid den tiden fortfarande med manuell notifiering vid fördelning av ärenden gällande begäran om utlämnande av allmän handling för att förvissa sig om att behörig person uppfattat att ärende fördelats till dem. E-post sändes därför av registrator till CC om att begäran om inkommen handling fördelats till henne. Då begäran även angav BB vid namn fick även hon e-post av registrator med information om att ärende inkommit och sänts till CC för hantering. BB var dock ledig 170203 och såg därför inte meddelandet. CC:s förehavanden 170203 är inte kända till mer än att hon var upptagen i andra arbetsuppgifter den dagen och därför inte påbörjade hanteringen av begäran. Under helgen 170204-170205 hanterades inte begäran av någon.

170206 var BB åter i arbete och uppmärksammade den e-post som sänts från registrator till henne angående inkommen begäran. Då BB insåg att hon inte var den som enligt nämndens delegationsordning skulle behandla begäran upplyste hon via e-post CC och 1:e socialsekreterare HH om detta samt att hon skulle få svårt att plocka fram begärda handlingar då hon hade en mycket hög arbetsbelastning. Eventuell respons från mottagarna på denna e-post är inte känd. CC befann sig i förvaltningsrätten i Göteborg hela dagen 170206 men skickade ändå ett svar till adressen [*e-postadressen, JO:s anm.*] (VERA) om att begäran mottagits och skulle behandlas inom kort.

Vid ett möte 170207 tillfrågades BB av CC om hon kände till vem som skickat begäran i fråga. Då BB inte kände till avsändaren ombads hon muntligen av CC att ta reda på detta. Denna uppgift lämnas i utredningen av BB och tillstyrks av CC men finns inte dokumenterad på annat sätt, det är därför oklart om BB fick specifika instruktioner om hur hon skulle ta reda på avsändarens identitet eller till vad informationen skulle användas. 170208 var CC åter i förvaltningsrätten i Göteborg hela dagen varför hon inte arbetar vidare med begäran. BB var upptagen i andra arbetsuppgifter och hann inte med att



söka avsändarens identitet den dagen. 170209 och 170210 var BB ledig varför detta inte gjordes av henne dessa dagar heller.

170209 besvarar CC det e-post som inkommit från VERA samma dag angående att begäran hanteras långsamt och misstanke om att förvaltningen skulle undanhålla handlingar från utlämnande. CC svarar att berörd handläggare skall ta fram e-postkorrespondensen så snart hon är åter på arbetet men att det inte kommer ske under innevarande dag. Samma dag har förvaltningsledningen blivit varse begäran, och problemet med att få den behandlad, varför CC uppmanas att själv söka BB:s e-post efter de begärda handlingarna och lämna svar på begäran.

170210 svarar CC DD att CC inte kan eftersöka BB:s e-post då beslut att öppna medarbetarens e-post enligt kommunens bestämmelser måste fattas av förvaltningschef för att IT-service skall agera. CC meddelar även DD att BB inte känner till den som skickat begäran men att BB skall "kolla med klienten" när hon är åter veckan efter då det inte är säkert att begärda handlingar kan lämnas ut till VERA. I ytterligare ett e-post från CC till DD, FF och EE samma dag skriver CC att ingen känner till den person som skickat begäran och ber om information från de övriga om huruvida någon annan vet något om personen. EE svarar CC och övriga, tillsammans med jurist JJ, att ingen har någon aning om vem personen är eller vad denne vill. I e-posten uppmanas CC att kontakta VERA för att fråga henne vad hon vill och vem hon är. Samtidigt föreslås att CC talar om hur situationen ser ut och att man därför avser att vänta till veckan efter med utlämnandet och fråga hur VERA ställer sig till det. I e-posten uppmanas även till att fatta beslut om avslag om beslut begärs av VERA samma dag då begäran inkom för över en vecka sedan och sekretessprövning borde varit gjord redan. Till detta sänder CC ett svar tillbaka till alla att hon redan svarat VERA 170209, se referat ovan, att BB:s återkomst inväntades innan begäran skulle hanteras. Även i detta e-post angavs att BB inte kände till vem VERA var och att BB skulle fråga klienterna. CC avslutade med att dra slutsatsen att inget mer går att göra innan helgen.

170211 arbetar BB extra med anledning av avdelningens höga arbetsbelastning. Hon kontaktar då båda vårdnadshavarna i det ärende begäran rör. Ingen av vårdnadshavarna menar sig vara säkra på vem som begär handlingarna. 170212 sker inget i frågan.

170213 lämnar BB muntlig information till CC om vårdnadshavarnas respons under lördagen 170211. Slutsatsen dras att begärda handlingar faller under sekretess och att avslagsbeslut måste fattas. CC meddelar, enligt både CC och DD, DD någon gång mellan 170213 - 170215 att avslagsbeslut måste fattas. Hur hanteringen av detta sedan gått till har inte gått att fastställa då dokumentation saknas och de berörda inte längre har fullständiga minnesbilder av hanteringen. Att döma av inkommen e-post från VERA 170214 har beslutet, för det fall det färdigställdes innan dess, mest troligt inte skickats ut.

170215 vidarebefordrar kommunchef KK under förmiddagen e-post från VERA inkommet 170214 till förvaltningschef GG, bifogat fråga huruvida begäran är besvarad. Frågan skickas av GG under kvällen samma dag vidare till jurist JJ som svarar honom, sin egen chef FF och DD i e-post att saken bör vara löst från och med 170210 då hon senast haft kontakt i frågan och inget hört sedan dess.

170216 svarar DD de övriga att även hon trott saken vara klar men skall kontrollera. Under morgonen fattas sedan DD det avslagsbeslut som sänds till VERA samma dag.

### **Socialnämndens analys och slutsats**

Under sammanställningen av detta yttrande framkommer en rad brister i handläggningen inom nämndens avdelning för barn och unga. Mest påfallande är att begäran inte hanterats skyndsamt och att identiteten på den som lämnat begäran har eftersökts på fel sätt. Orsakerna till dessa mest påfal-

lande brister kan fastställas till i huvudsak följande tre: de som enligt delegationsordningen haft till uppgift att behandla begäran har inte haft tillräckliga kunskaper om området utlämnande av allmän handling och sekretessprövning, det finns oklara rutiner om hur ärenden om utlämnande av allmän handling skall hanteras mellan de olika aktörerna och begäran har missförstått på sådant sätt att onödig tid gått åt till att eftersöka material som inte varit relevant för ställningstagande om huruvida handlingarna skulle lämnas ut.

Om man först tittar på vad missförståndet om vilka handlingar som begärdes fick till följd kan det konstateras att begäran rör den logg över e-post som finns i varje handläggares inkorg och skickatkorg. Likt övriga uppgifter inom socialtjänsten gällande enskilda personliga förhållanden skall utlämnande av sådana uppgifter sekretessprövas. I ärendet som saken nu gäller missförstods begäran på sådant sätt att de som hade att behandla begäran hela tiden trodde den gällde innehållet i de enskilda e-postarna. För sekretessprövningen spelade missförståndet ingen roll då samma prövning skall göras oavsett vad som begärs men för hanteringen av ärendet medförde det mycket onödig tidsspillan. Då de som hade att behandla begäran missuppfattade vad som begärdes fördes också felaktig information ut till övriga inblandade varför dessa inte kunde ge rätt information om hanteringen tillbaka. Större delen av fördröjningen i ärendet kan härledas till att man inte får tag i e-posten i handläggarens e-postlåda då denne inte är på plats, vilket inte hade varit fallet om man från början förstått att informationen endast kunde hämtas från IT-service. Det går i efterhand inte att rekonstruera vilka som såg originalbegäran vid vilka tidpunkter och därför inte att avgöra när någon borde ha insett vad som egentligen begärdes. Mycket pekar på att endast CC och BB såg begäran fram till dess beslut om avslag fattades.

Vidare har även oklara rutiner kring hur frågan om begäran om allmän handling skall hanteras mellan olika aktörer på förvaltningen lett till att hanteringen gått långsammare än vad som är önskvärt. Enligt delegationsordningen kunde begäran om utlämnande av allmän handling hanterats av antingen enhetschef eller 1:e socialsekreterare och avslagsbeslut fattas av avdelningschef eller förvaltningschef. Det är oklart varför man låst fast sig i att hanteringen skulle skötas av just enhetschef i detta fall. Vidare är det oklart varför det tar från 170213 till 170216 att skicka det skrivna beslutet till VERA. Det har inte gått att klargöra händelseförloppet dessa dagar varför det får antas att saken föll mellan stolarna då frågan färdades mellan enhetschef och avdelningschef. Då nedskrivna rutin om hur man skall hantera utlämnande av allmän handling fortsatt saknas är detta ett utvecklingsområde att snarast ta tag i.

Till sist framstår det ändå klart att de som haft det omedelbara ansvaret för att hantera begäran inte haft den kunskap som krävts för att hantera frågan. Hanteringen har inte skötts skyndsamt, vilket det ändå förefaller ha funnits förutsättningar att göra, på grund av att man trots tidsramen vara rimlig. Men allvarligast av allt är ändå att identiteten på den person som begärt handlingarna eftersökts på fel sätt. Korrekt sätt hade så klart varit att kommunikationen kring vilken information som behövdes för sekretessprövningen skötts genom kontakt med VERA, ingen annan. Förklaringen från CC och BB har hela tiden varit att de inte avsåg att söka identiteten på den som begärde handlingarna i något annat syfte än för att kunna bedöma om handlingarna kunde lämnas ut till VERA. Tyvärr har kunskapen om hur man här skulle ha gått till väga inte funnits hos dem som hade det omedelbara ansvaret att hantera begäran och sekretessprövningen. I den förvirring som uppstod över att begäran inte hanterades skyndsamt har signalerna om att arbetet inte gjordes på erforderligt sätt förbisetts av dem som hade rätt kunskap. Rätt information om begäran har inte nått fram till dem runt CC och BB vilket gett till följd en rad missuppfattningar om hur begäran skulle hanteras. Går det att utläsa något positivt i hanteringen är det ändå att begärda

handlingar inte har lämnats ut och sekretessen för den enskilde i ärendet på socialförvaltningen upprätthållits.

### Nämndens vidtagna och planerade åtgärder

Det är förvaltningens uppfattning att detta har varit en isolerad kunskapsbrist hos några få personer men för att säkra upp hanteringen inom området genomförs en obligatorisk utbildning i offentlighet- och sekretess för samtliga förvaltningens chefer 20 september 2017. En riktad utbildningsinsats förbereds även inom avdelningen barn och unga som förutom grundläggande kunskap om offentlighet och sekretess kommer ta upp frågor som handläggare kan ställas inför när allmän handling begärs. Utbildningen skall genomföras någon gång under hösten. Inom avdelningen barn och unga förbereds sedan tidigare för ett digitaliserat utbildningsverktyg där handläggaren inom ramen för sin anställning kontinuerligt genomgår utbildning inom olika områden. Planering finns för att detta utbildningsverktyg även skulle kunna inkludera en modul om offentlighet och sekretess och bli en del av det totala utbildningspaketet.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### Bedömning

Av 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) framgår bl.a. att en framställan om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas genast, eller, om framställningen avser att få kopia av en allmän handling, skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet är att besked i en fråga om utlämnande av en allmän handling normalt bör lämnas samma dag som begäran har gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448, JO 2012/13 s. 475 och beslut den 12 januari 2017, dnr 2708-2016). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2002/03 s. 501).

Av utredningen framgår att AA:s begäran kom in till socialnämnden den 2 februari 2017. Den 16 februari 2017 – dvs. två veckor efter att begäran kommit in – beslutade socialnämnden att avslå begäran. Socialnämnden anser att handläggningen i ärendet tagit för lång tid. Nämnden har som förklaring bl.a. angett att de som hanterade begäran inte hade tillräckliga kunskaper om offentlighet och sekretess, att en av handläggarna var ledig under hanteringen av ärendet och att begäran från början missuppfattades.

Inledningsvis vill jag framhålla att en myndighet är skyldig att organisera sitt arbete på så sätt att frågor om utlämnande av handlingar kan prövas skyndsamt även i de fall en behörig beslutsfattare t.ex. är ledig. Att en anställd som ansvarar eller deltar i hanteringen av frågor om utlämnande är ledig är alltså överhuvudtaget inte någon godtagbar förklaring till en utdragen handläggningstid. Säsom socialnämnden påpekat är det inte heller godtagbart att de tjänstemän och chefer som är satta att hantera utlämnandefrågor saknar tillräcklig kunskap för att kunna behandla dessa frågor korrekt. Utredningen visar att

flera chefer involverades i ärendet och det är därför mycket förvånande att socialnämnden trots detta inte lyckats säkerställa en korrekt handläggning av AA:s begäran.

Det faktum att socialnämnden först missuppfattade AA:s begäran illustrerar vidare vikten av att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser för att undvika att handläggningen fördröjs. AA:s begäran om att få ta del av den aktuella e-postloggen har inte varit särskilt komplicerad och borde ha besvarats snabbare än vad som kom att ske. Handläggningstiden om två veckor har alltså varit oacceptabelt lång.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet, när någon begär att få ta del av en allmän handling, inte 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. Undantag från denna huvudregel får göras endast då efterforskning av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Undantaget är alltså tillämpligt först 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 e-postloggen innehöll uppgifter som enligt socialnämndens bedömning omfattades av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Huruvida den bedömningen är korrekt eller inte är en bedömning i sak. Som regel uttalar sig JO inte i sakfrågor och jag tänker inte göra något avsteg från den principen här. Jag nöjer mig med att konstatera att socialnämnden, utifrån sin bedömning av att e-postloggen omfattades av sekretess, i detta fall skulle ha kunnat vända sig till AA för att fastställa hennes riktiga identitet och syftet med hennes begäran för att kunna pröva om de begärda handlingarna kunde lämnas ut till henne. I stället för att fråga AA har socialnämnden eftersökt hennes identitet genom att fråga de enskilda personer som omfattades av AA:s begäran om de visste vem hon var. Socialnämndens agerande och eftersökning av AA:s identitet har alltså varit direkt felaktig och har skett i strid med TF:s efterforskningsförbud. Socialnämnden har därigenom brutit i att tillgodose det anonymitetsskydd som AA haft anledning att förlita sig på när hon begärde ut den aktuella e-postloggen.

Socialnämndens agerande innebar även att de enskilda personer som omfattades av AA:s begäran informerades om att begäran gjorts. Med anledning av detta vill jag framhålla att det i och för sig inte finns något uttryckligt hinder mot att en myndighet upplyser en enskild om att en handling som rör honom eller henne har begärts ut. Jag ser dock i detta fall inget skäl till att socialnämnden behövde kontakta AA:s bror eller någon annan person heller, varför jag vill påminna socialnämnden om anonymitetsskyddet och att JO i tidigare beslut funnit det olämpligt att en myndighet på eget initiativ informerar om vem som

begärt ut olika handlingar (se t.ex. JO:s beslut den 23 april 2012, dnr 5812-2011).

Slutligen framgår av utredningen att socialnämnden saknat tydliga rutindokument för hur ärenden om allmänna handlingar ska hanteras. Det står klart att denna brist bidragit till den felaktiga hanteringen av AA:s begäran. Socialnämnden är ansvarig för att dess personal och chefer har kännedom om hur dessa ärenden ska hanteras. Socialnämnden har dock – i de fall som myndigheten förklarar vad den felaktiga hanteringen orsakats av – gjort gällande att det berott på enskilda misstag. Omfattningen av de felaktigheter som framkommit tyder dock på att myndighetens medarbetare inte har haft tillräckliga kunskaper om regelverket för utlämnande av allmänna handlingar. Jag konstaterar även att flera chefer varit inblandade i ärendet men att dessa ändå inte lyckats säkerställa en korrekt handläggning av AA:s begäran, vilket tyder på att ovan nämnda kunskapsbrister inte är begränsade till enskilda medarbetare. Jag förutsätter att socialnämnden nu vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med detta. Jag noterar även att socialnämnden genomfört utbildningsinsatser för berörd personal.

Sammanfattningsvis förtjänar Socialnämnden i Halmstads kommun kritik för den långsamma handläggningen av AA:s begäran och för att felaktigt ha eftersökt AA:s identitet.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några kommentarer från min sida.

Ärendet avslutas.

Det var olämpligt av en tjänsteman hos en miljönämnd att informera ett företag som stod under tillsyn om att en tidning hade begärt ut handlingar om företagets verksamhet

(Dnr 1200-2017)

**Beslutet i korthet:** Samhällsbyggnadsnämnden i en kommun hade till uppgift att utöva tillsyn över ett företag. En tjänsteman hos nämnden informerade företaget om att en tidning hade begärt ut handlingar om företaget. Tjänstemannen frågade även om företaget ville ha de handlingar som tidningen hade begärt ut och skickade därefter handlingarna till företaget. Enligt JO kan tjänstemannens handlande inte uppfattas på annat sätt än som en varning till företaget om att en granskning av dess verksamhet var på gång. JO anser därför att tjänstemannens handlande var olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp den svenska offentlighetsprincipen. Handlandet kan enligt JO också ifrågasättas med tanke på regeringsformens krav på saktlighet och opartiskhet.

Samhällsbyggnadsnämnden är ansvarig för att dess personal har kännedom om den reglering som styr de offentliganställdas arbete och får kritik av JO för det inträffade.

## Initiativet

I en artikel i Dagens Nyheter den 20 februari 2017 fanns uppgifter om att en miljöinspektör vid Värnamo kommun hade informerat ett återvinningsföretag om att tidningen hade begärt ut vissa handlingar.

Med anledning av uppgifterna i tidningsartikeln beslutade jag den 22 februari 2017 att inleda en utredning.

## Utredning

JO uppmanade samhällsbyggnadsnämnden att yttra sig mot bakgrund av uppgifterna i artikeln och 1 kap. 9 § regeringsformen (RF).

Samhällsbyggnadsnämnden lämnade följande yttrande:

[*Företaget, JO:s justering*] arbetar med materialåtervinning av plast och Dagens Nyheters artiklar handlar om hur stor del plast som återvinns och vart det som inte kan återvinnas tar vägen. Återvinningsgraden regleras genom ett avtal mellan företaget och Förpacknings- och tidningsindustrin (FTI). Hur detta avtal uppfylls är inte en fråga för den kommunala tillsynsmyndigheten.

Det kommunen kan bedriva tillsyn av kring återvinningen, är kravet på anteckningsskyldighet enligt 54 § i avfallsförordningen. Detta enligt tillsynsvägledning från Naturvårdsverket i april 2016. I augusti 2016 genomförde en opartisk och sakkunnig besiktningsman en periodisk besiktning på företaget då det konstaterades att anteckningsskyldigheten var utan anmärkning. Myndighetens tillsyn i övrigt omfattar att verksamheten bedrivs enligt det tillstånd som [*företaget, JO:s justering*] har enligt miljöbalken. Sedan januari 2016 har miljöavdelningen haft drygt 35 kontakter med företaget.

Generellt ska myndighetens handläggning vara offentlig och transparent. Då vi t.ex. får in anmälningar, andra handlingar eller klagomål ska dessa delges till alla som kan vara berörda, detta för att de ska ges möjlighet att lämna synpunkter och för att känna till vad som händer. Vårt tillsynsarbete utförs till stor del genom att företag fås att förstå vilka brister som behöver åtgärdas, och att företaget åtar sig att vidta nödvändiga åtgärder. Detta arbetssätt bygger till stor del på ett förtroende mellan tillsynsmyndigheten och företagets representant och att det finns en god relation. Relationen ska självklart vara professionell och på rätt nivå för att inte försvåra korrekta bedömningar, och i många fall skrivs formella beslut och förelägganden. Sådana beslut tas normalt inte där ett samförstånd finns om vad som behöver göras.

Om t.ex. polismyndigheten eller länsstyrelsen i sitt myndighetsarbete begärt information om ett företag hade givetvis inte företaget informerats, då det skulle försvårat myndighetsutövningen, men så var det inte i detta fall. Det material som Dagens Nyheter fick hade företaget till största delen tidigare fått. Från inspektören fanns i detta ärende inga baktankar eller avsikter att "varna företaget", utan endast att bereda företaget att få tillgång till samma information. Samhällsbyggnadsnämnden kan inte anse att det finns anledning att ifrågasätta inspektörens saklighet eller opartiskhet. Inte heller att allas likhet inför lagen kan ifrågasättas.

Däremot finns det i Värnamo kommun inte någon stor vana av undersökande journalistik och hur förvaltningar och tjänstemän på bästa sätt ska förhålla sig i sådana situationer. Det finns inte heller några fastställda rutiner för detta. Ärendet kring [*företaget, JO:s justering*] och Dagens Nyheters artiklar om återvinningsgraden av plast aktualiserar frågan, och kommunen kommer därför att ta fram en rutin för hur tjänstemännen bäst agerar vid den typen av händelser.

I ett beslut den 9 april 2018 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur myndigheten själv anser sig ha agerat, medan det objektiva är hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Redan risken för att andra kan uppfatta att saktighet och opartiskhet inte iakttas är tillräcklig för att hindra vissa förfaranden (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 3:e uppl., s. 54).

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF).

Formuleringen i 2 kap. 1 § TF ger uttryck för synsättet att offentlighetsprincipens ändamål är att möjliggöra nyhetsförmedling och annan informations-spridning samt att stimulera diskussion om allmänna angelägenheter (Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, publicerad i Zeteo 2017-08-15, s. 207).

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 det finns något hinder 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.

### Bedömning

Samhällsbyggnadsnämnden har till uppgift att utöva tillsyn över företaget när det gäller bl.a. att det följer sitt tillstånd enligt miljöbalken.

Av utredningen framgår att en inspektör vid nämnden informerade företaget om att Dagens Nyheter hade kontaktat bl.a. nämnden och begärt ut handlingar om företaget. Inspektören frågade även om företaget ville ha de handlingar som tidningen hade begärt ut och skickade dem därefter till företaget.

Nämnden har uppgett att inspektörens handlande syftade till att ge företaget möjlighet att få tillgång till samma information som Dagens Nyheter hade fått. Nämnden har hänvisat till att myndighetens handläggning generellt ska vara offentlig och transparent och att anmälningar och klagomål m.fl. handlingar ska delges alla som kan vara berörda samt att tillsynsarbetet bygger på ett förtroende och en god relation mellan myndigheten och företaget. Detta ifrågasätts

naturligtvis inte. Det har dock inte framkommit någon saklig anledning för inspektören att informera företaget om att handlingar hade begärts ut eller att delge bolaget de handlingar som hade begärts ut. Det hade framgått för nämnden att det rörde sig om en begäran om handlingar som gjorts av en tidning, sannolikt i syfte att genomföra en journalistisk granskning av företags verksamhet. Handlandet kan, objektivt sett, inte uppfattas på annat sätt än som en varning till företaget om att en granskning av dess verksamhet var på gång. Inspektörens handlande var därför olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Handlandet kan också ifrågasättas med tanke på RF:s krav på saklighet och opartiskhet.

Nämnden är ansvarig för att dess personal har kännedom om den reglering som styr de offentliganställdas arbete och ska kritiseras för det inträffade.

Ärendet avslutas.

## Vissa uttalanden om betydelsen av anonymitetsskyddet när en begäran om handlingsutlämnande ska vidarebefordras till den enskildes närmaste chef för prövning

(Dnr 1851-2017)

**Beslutet i korthet:** AA, som arbetar på Migrationsverket, begärde att få ut vissa handlingar samt uppgifter om en kollega. Eftersom AA inte ville att hans enhetschef skulle få kännedom om begäran vände han sig till verkets HR-avdelning. Efter sex dagar vidarebefordrades hans begäran till enhetschefen för prövning av utlämnandefrågan. Enhetschefen kontaktade AA och föreslog ett möte så att AA kunde förklara vad han skulle ha uppgifterna till. Det dröjde drygt tre månader innan AA fick ut de handlingar han hade begärt.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen är att det finns rutiner som säkerställer att en framställan om att få ta del av allmänna handlingar omgående vidarebefordras till en tjänsteman som är behörig att pröva utlämnandefrågan. JO konstaterar att handläggningstiden inte är förenlig med skyndsamhetskravet. Eftersom den information som enhetschefen efterfrågade inte behövdes för att ta ställning till om handlingarna kunde lämnas ut har dessutom efterforskningsförbudet åsidosatts. Migrationsverket kritiseras för dessa brister.

JO konstaterar vidare att AA:s namn framgick av begäran, att begäran inte innehöll något önskemål om att få vara anonym vid en eventuell vidarebefordran inom myndigheten samt att anledningen till att enhetschefen fick del av begäran var att det var hon som skulle pröva om handlingarna kunde lämnas ut. JO riktar därför inte någon kritik mot Migrationsverket för att AA:s namn röjdes för enhetschefen, men uttalar att det i situationer som den aktuella – där det framgår att den som ska pröva framställningen är sökandens närmaste chef – kan finnas skäl att iaktta en viss försiktighet. Sökanden kan ha haft en särskild anledning att inte vända sig direkt till chefen



med sin begäran. Det kan mot den bakgrunden t.ex. vara lämpligt att upplysa sökanden om att begäran ska prövas på annat håll i myndigheten och att den kommer att vidarebefordras dit.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Migrationsverket och enhetschefen BB för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar och vissa uppgifter. AA anförde i huvudsak följande. Han arbetar på Migrationsverket, på den enhet där BB är chef, och är fackligt förtroendevald. I ett mejl till Migrationsverkets HR-avdelning den 22 februari 2017 begärde han att enligt offentlighetsprincipen få del av vissa handlingar och uppgifter om en person som var anställd vid hans enhet. Anledningen till att han mejlade HR-avdelningen var att han inte ville att BB skulle få kännedom om hans begäran. HR-avdelningen vidarebefordrade emellertid hans begäran till henne. Hon mejlade honom och begärde ett möte för att få reda på vad de handlingar han vill ta del av skulle användas till. Han svarade inte och hade inte några ytterligare kontakter med någon på Migrationsverket om sin begäran.

Den 31 mars 2017 gjorde han en ny framställning om att få ta del av handlingar, med väsentligen samma innehåll som den tidigare. Han skickade den framställningen till Migrationsverkets officiella mejladress. Den 12 april 2017 fick han ett mejl där han informerades om kostnaderna för de handlingar han begärt att få del av och tillfrågades om han accepterade kostnaderna. Han svarade samma dag att han gjorde det. Den 2 maj 2017 tillfrågades han om han fortfarande var intresserad av att ta del av handlingarna.

### Utredning

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig över anmälan efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar.

Av utredningen i ärendet framgick följande om handläggningen av AA:s framställningar.

I sitt mejl till HR-avdelningen begärde AA att få veta vilken befattning och vilka delegationer en annan anställd vid hans enhet hade. Han begärde vidare att få del av alla RITA-rapporter som lämnats in av personal vid hans enhet. RITA är ett it-system där verkets medarbetare kan rapportera tillbud, arbets-skador, skadegörelse och it-incidenter. Mejllet var undertecknat med AA:s namn, och det framgick av mejlsignaturen att AA arbetade som boendeansvarig på en mottagningsenhet och att han var ledamot i sektionsstyrelsen i fackförbundet ST.

AA:s begäran, som kom in till verket den 22 februari 2017, vidarebefordrades till BB den 28 februari, eftersom begäran gällde handlingar och uppgifter om en anställd vid den enhet hon var chef för. Hon ombads att hantera ärendet och fick information om att det kunde vara bra att kontakta AA för ett förtydligande av vilka uppgifter i RITA han var intresserad av. Samma dag skickade BB ett mejl till AA där hon skrev att hon ombetts att besvara hans begäran om att få del av RITA-anmälningar och uppgifter om en kollega. Hon skrev också:

”Vi tar ett möte så får du förklara hur du tänker och vad du ska ha uppgifterna till.”

Senare samma dag fick BB ett mejl från HR-avdelningen med svar på en fråga hon ställt om hon kunde visa systemet RITA för en arbetstagarorganisation. Av svaret framgick bl.a. att arbetstagarorganisationer inte får se enskilda ärenden, men att hon kunde berätta om vad som ligger bakom vissa statistiska uppgifter.

BB har uppgett att hon hade uppfattningen att AA:s begäran var gjord i hans egenskap av anställd, eftersom han använde sin mejladress vid Migrationsverket och undertecknade som fackligt ombud och boendeansvarig. Hon ville ha ett möte med AA för att be honom precisera vilka handlingar han önskade och förklara rutinerna för att få del av uppgifter i RITA-systemet.

Den 31 mars 2017 begärde AA på nytt ut de uppgifter och handlingar som han begärt att få del av den 22 februari 2017 samt ett antal andra handlingar. Den 4 april 2017 kompletterade han sin begäran. Samma dag begärde Migrationsverket ett förtydligande, vilket AA inkom med den 8 april 2017. Den 12 april 2017 ville Migrationsverket ha besked om AA var beredd att betala för att få ut handlingarna. AA bekräftade detta i ett mejl samma dag, men vid en ny kontakt den 2 maj 2017 kom det fram att Migrationsverket inte hade fått hans svar. Handlingarna lämnades ut den 23 maj och den 2 juni 2017.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

### **Angående begäran om utlämnande av handlingar den 22 februari 2017**

Av utredningen i ärendet framgår att det tog sex dagar innan begäran lämnades till handläggaren. Dessutom diariefördes den inte. Utlämnandet skedde därtill tre månader efter att begäran kom in till Migrationsverket. Begäran om att få ta del av handlingarna borde ha diarieförts direkt och handlagts på en gång när den kom in. Handlingarna borde dessutom ha lämnats ut skyndsamt. Migrationsverket beklagar att ärendet innehåller dessa allvarliga handläggningsbrister.

BB har, när hon fick AA:s begäran för handläggning, begärt ett möte med honom för att han skulle förklara hur han tänkte och vad han skulle ha uppgifterna till. Enligt Migrationsverkets rutin om begäran om utlämnande av allmän handling får verket inte fråga om syftet med en begäran eller vem personen är om begäran inte behöver sekretessprövas. Migrationsverket beklagar att BB i detta skede av handläggningen begärde att AA skulle berätta vad han ville ha uppgifterna till i och med att det då inte framgick om handlingarna omfattades av sekretess.

AA framförde i sin anmälan bl.a. att genom att Migrationsverket skickade hans begäran vidare till BB röjdes hans identitet. Migrationsverket konstaterar att AA uppgav sitt namn i e-postmeddelandet i vilket hans begäran skickades. Migrationsverket menar därför att det inte framgår av hans begäran att han ville vara anonym.

Migrationsverket beklagar att AA uppfattade BB:s inbjudan till ett möte med honom som ett sätt att tysta och hindra honom att fullfölja sitt fackliga uppdrag. Verket menar att endast det förhållandet att AA kallades till ett möte inte ensamt kan ses som ett försök att tysta och hindra honom från att utföra sitt uppdrag.

### **Angående begäran om utlämnande av handlingar den 31 mars 2017**

Migrationsverket beklagar även att detta ärende inte diariefördes direkt. Eftersom begäran rörde ett stort antal handlingar var ett visst dröjsmål med utlämnandet rimligt. I och med att handlingarna lämnades ut i slutet av maj och i början på juni, har skyndsamhetskravet dock inte uppfyllts.

Migrationsverket ansåg sammanfattningsvis att handläggningen av AA:s ärenden inte har följt gällande regler och styrdokument. Migrationsverket beklagade detta och uppgav att en ny webbutbildning för all personal om förvaltning och sekretess lanserades i april 2017.

### **Rättslig reglering**

#### **Utlämnande av allmänna handlingar m.m.**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift (2 kap. 12 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 13 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos, och enligt huvudregeln prövas av, den myndighet som förvarar den (2 kap. 14 § TF). Om en myndighet har lokaler på flera ställen behöver den enskilde inte vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran. Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL).

#### **Anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet**

En myndighet får inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, 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 det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 14 § tredje stycket TF). 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).

Om sökandens namn framgår av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar är begäran inte att betrakta som anonym. Myndigheten bör dock, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare lämna uppgiften vidare (se t.ex. JO 2012/13 s. 461, dnr 5812-2011). Även om den enskilde inledningsvis röjt sin identitet bör myndigheter, så långt det är lagligen möjligt och praktiskt genomförbart, tillmötesgå ett önskemål från den enskilde om att få vara anonym när framställningen vidarebefordras inom myndigheten (se JO:s beslut den 26 juni 2013, dnr 6403-2011). JO har ifrågasatt lämpligheten i att lämna sökandens namn vidare till den närmaste chefen, även om sökanden inte motsatt sig detta, när detta inte var nödvändigt för prövningen av begäran (se JO:s beslut den 29 mars 2016, dnr 3761-2014).

I ett beslut den 11 december 2017 anförde *JO Renfors* följande.

### Bedömning

Av den begäran som AA skickade till Migrationsverket den 22 februari 2017 framgick hans namn och att han arbetade inom verket. Begäran innehöll inte något önskemål om att få vara anonym vid en eventuell vidarebefordran av framställningen inom myndigheten. Anledningen till att BB fick del av den var att det var hon som skulle pröva om handlingarna kunde lämnas ut. Vid sådana förhållanden finns det inte skäl att rikta någon kritik mot Migrationsverket för att AA:s namn röjdes för BB.

Jag vill dock framhålla att det i situationer som den nu aktuella – där det av handlingarna framgår att den som ska pröva framställningen är sökandens närmaste chef – kan finnas skäl att iaktta en viss försiktighet. Sökanden kan ha haft en särskild anledning att inte vända sig direkt till chefen med sin begäran. Det kan mot den bakgrunden t.ex. vara lämpligt att upplysa den enskilde om att begäran ska prövas på annat håll i myndigheten och att den kommer att vidarebefordras dit.

AA hänvisade till offentlighetsprincipen i sin begäran att få ta del av handlingar. Framställningen skulle därmed handläggas i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Det innebär bl.a. att framställningen ska behandlas skyndsamt och att en myndighet inte får efterforska vilket syfte sökanden har med sin begäran i andra fall än när det behövs för att kunna pröva om handlingen kan lämnas ut.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla skyndsamhetskravet är att det finns rutiner som säkerställer att en framställning om att få ta del av allmänna handlingar omgående vidarebefordras till en tjänsteman som är behörig att pröva utlämnandefrågan. Utredningen visar att det i detta fall tog sex dagar innan BB, som skulle pröva utlämnandefrågan, fick del av AA:s första begäran, vilket inte är acceptabelt.

BB har uppgett att hon inte uppfattade att det var fråga om en begäran enligt tryckfrihetsförordningen. Att det var på det sättet får visst stöd av innehållet i det mejl som hon fick av HR-avdelningen den 28 februari 2017. Där framgår

att BB vänt sig till HR-avdelningen med frågor om arbetstagarorganisationernas rätt att ta del av uppgifter i it-systemet RITA. Även om jag – mot bakgrund av att AA använde sig av sin mejladress vid Migrationsverket och att det framgick att AA var ledamot i ST:s sektionsstyrelse – har viss förståelse för att BB missuppfattade grunden för begäran, framgick det tydligt att AA gjorde sin framställning med utgångspunkt i offentlighetsprincipen.

Det är Migrationsverkets ansvar att se till att dess medarbetare har kunskaper om vad offentlighetsprincipen innebär och vilka krav som gäller för handläggningen av en begäran som görs med stöd av den principen. Bristen i detta avseende ledde till att AA:s begäran över huvud taget inte hanterades under drygt en månad.

AA skickade ett mejl till Migrationsverket den 12 april 2017, som svar på verkets begäran samma dag om besked om betalning. Utredningen ger inte något besked om varför mejlet inte uppmärksammades av verket. Oavsett orsaken till detta ledde det till att handläggningen stannade upp i cirka tre veckor. Migrationsverket borde tidigare än den 2 maj 2017 ha hört av sig till AA med anledning av att man inte fick något besked från honom.

Sammantaget tog det drygt tre månader från det att AA gjorde sin första framställan till dess att han hade fått ut alla de handlingar han begärt. Handläggningstiden är inte förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

När det gäller frågan om BB åsidosatt efterforskningsförbudet genom att kontakta AA och be om ett möte där han skulle få förklara vad han skulle ha uppgifterna till gör jag följande överväganden. Det framgick av AA:s begäran att han stödde sig på offentlighetsprincipen. Såvitt framkommit var den information BB efterfrågade inte nödvändig för att ta ställning till om handlingarna kunde lämnas ut. Hon borde därmed inte ha frågat om syftet med AA:s begäran och har genom sitt mejl åsidosatt efterforskningsförbudet.

Migrationsverket ska kritiseras för bristerna i hanteringen av AA:s framställningar om att få del av allmänna handlingar.

Ärendet avslutas.

**En polis har medverkat i en politisk kampanjfilm med en polisbil och klädd i polisuniform, vilket gett intryck av att han representerat Polismyndigheten**

(Dnr 2439-2017, 2456-2017)

### **Bakgrund**

Den 24 mars 2017 publicerade Moderaterna en film på sociala medier och på en av partiets webbplatser ([www.dagsattjobba.se](http://www.dagsattjobba.se)). I filmen, som har titeln ”Trygghet att lita på”, berättar polisinspektören AA bl.a. att arbetssituationen för poliser har blivit sämre och att han hoppas att samhället i framtiden ska ta människors säkerhet på allvar. Samtidigt som AA:s röst hörs visas bilder på honom när han kör en polisbil, klädd i polisuniform. Filmen avslutas med att

Moderaternas partisymbol visas samtidigt som partiets dåvarande partiledare säger att det är dags att jobba för en ny regering.

## Anmälningarna

I anmälningar till JO förde BB och CC fram klagomål mot Polismyndigheten och AA för hans medverkan i filmen. Anmälarna var kritiska till att filmen gav intryck av att AA medverkat i filmen inom ramen för sin tjänsteutövning som polis och i syfte att påverka allmänheten partipolitiskt.

## Utredning

JO har tagit del av den aktuella filmen.

Polismyndigheten (DD) yttrade sig efter att ha hämtat in yttranden från AA och polisintendenten EE.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för händelsen.

Den 24 mars 2017 publicerade Moderaterna en film på YouTube med titeln ”Trygghet att lita på”. Filmen finns även på sociala medier och på Moderaternas sida [www.dagsattjobba.se](http://www.dagsattjobba.se). Filmen ingår i Moderaternas nationella värkampanj.

I filmen pratar AA om sin syn på polisyrket, polisens roll i samhället och hur den har förändrats. Han pratar även om att arbetsvillkoren för polisen har blivit tuffare, att lönerna är för låga och att han är orolig för hur samhället ska utvecklas. Samtidigt som man hör AA:s röst visas bilder på när han är ute och går i polisuniform samt när han kör polisbil. Det är bilder både inifrån polisbilen och utifrån när polisbilen körs med blåljus.

---

AA har sammanfattningsvis uppgett att han länge varit intresserad av samhällsfrågor och då främst rättsväsendet men att han förutom viss aktivitet på sociala medier inte haft något utlopp för de tankarna och åsikterna. Han ställde upp i filmen bland annat för att få en direktkanal mot politiker. Han hade kunnat ställa upp för vilket riksdagsparti som helst då det var ett partipolitiskt neutralt budskap som han framförde. Hans syfte var inte att ställa upp i någon form av reklamfilm för Moderaterna. Han har inte gjort det av egenintresse i sin roll som polis utan mer som en orolig samhällsmedborgare som råkar vara polis.

EE uppger i yttrandet att han varken har tillfrågats eller gett sitt medgivande till filmen. Det finns inte heller något beslut från Polismyndigheten om att åtgärden fick genomföras.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten vill inledningsvis betona att varje anställd har rätt att uttrycka sina åsikter i olika forum, med de begränsningar som finns i lag. Av praxis framgår att krav på opartiskhet och saklighet bara kan ställas när den anställda utför sina tjänsteuppgifter. I övrigt agerar vederbörande – polis eller inte – som utgångspunkt som privatperson, t.ex. när han eller hon yttrar sig i sina privata sociala medier. Det gäller även om det framgår av yttrandet att han eller hon är polis (jfr AD 2011 nr 74 och 2007 nr 20).

AA har i den aktuella filmen inte agerat på uppdrag av Polismyndigheten utan som privatperson. Han har uppgett att han inte har gjort det av egenintresse i sin roll som polis utan mer som en orolig samhällsmedborgare som råkar vara polis. Polismyndigheten har överhuvudtaget inte haft någon

vetskap om filmen. Ur ett yttrandefrihetsperspektiv har myndigheten förstås inga synpunkter på att AA uttrycker sina tankar och åsikter i filmen.

I egenskap av arbetsgivare har Polismyndigheten dock rätt att bestämma över hur arbetsmaterial, utrustning och teknik som tillhör arbetsgivaren får användas (se t.ex. JO 1993/94 s. 496). Med utgångspunkt i kraven på saklighet och opartiskhet anser Polismyndigheten att uniform och polisbil i princip inte bör användas i sådana sammanhang där det kan uppfattas som att myndigheten gör avsteg från dessa principer. I filmen agerar AA i polisuniform och kör polisbil. Det kan därför uppfattas som att Polismyndigheten medverkar i filmen även om AA uttrycker sig ur ett jag-perspektiv. Det inträffade har riskerat att skada allmänhetens förtroende för Polismyndighetens opartiskhet, vilket förstås är mindre lämpligt.

## Rättsliga utgångspunkter

### Saklighet och opartiskhet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Grundlagens krav på saklighet och opartiskhet omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet kan anses strida mot grundlagens krav (se t.ex. JO 2016/17 s. 367, dnr 300-2015).

### Åsikts- och yttrandefrihet

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § regeringsformen).

Innebörden av åsikts- och yttrandefriheten är bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet (jfr bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, och JK:s beslut den 27 december 2016, dnr 7507-15-21).

JO har i flera beslut uttalat att principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak inte kan upprätthållas fullständigt undantagslöst. En beslutsfattare, vars personliga åsikter har tilldragit sig uppmärksamhet, kan i allmänhetens ögon t.ex. framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden och kan ge en myndighet rätt att vidta åtgärder. Det handlar då om att förebygga förtroendskador av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden. (Se bl.a. JO 2010/11 s. 605 och där gjorda hänvisningar.)

JO har också uttalat att det aldrig får råda någon tvekan om en offentligt anställd tjänsteman uppträder i tjänsten eller som privatperson (se JO 2004/05 s. 54, dnr 228-2003, och JO:s beslut den 3 mars 2017, dnr 3933-2016).

Polismyndigheten har i en kommunikationspolicy lagt fast grunderna för myndighetens anställda kommunicerar i tjänsten, internt och externt (PM 2015:58). Bland annat anges att anställda vid myndigheten ska vara tyd-

liga med vad som är myndighetens hållning i sakfrågor, hålla isär det professionella uppdraget och personliga åsikter samt att det i all kommunikation ska vara tydligt att det är polisen som är avsändare.

I ett beslut den 22 maj 2018 anförde *JO Renfors* följande.

### **Bedömning**

AA:s medverkan i kampanjfilmen har inte skett inom ramen för hans anställning som polis. Polismyndigheten hade varken tillfrågats om hans deltagande eller gett sitt medgivande till att han deltog i filmen. Det saknas därför skäl att rikta kritik mot Polismyndigheten för AA:s medverkan i filmen.

Den som är anställd vid Polismyndigheten har rätt att på sin fritid, utanför tjänsten, medverka i en politisk film av det aktuella slaget eller på annat sätt engagera sig politiskt. Detta följer av den grundlagsskyddade rätten till åsikts- och yttrandefrihet. Som redovisats ovan gäller detta inte helt undantagslöst. Några sådana förhållanden som avses i JO:s beslut 2010/11 s. 605 är dock inte aktuella här.

För att inte riskera att skada allmänhetens förtroende för Polismyndighetens opartiskhet förutsätter ett deltagande i en politisk film att det tydligt framgår att det är den anställdes personliga åsikter som förmedlas och att filmens innehåll inte ger intryck av att representera myndighetens uppfattning.

Genom att AA deltog i kampanjfilmen med en målad polisbil och klädd i polisuniform framgick det inte tydligt att han medverkade i egenskap av privatperson. Han ska kritiseras för detta.

Ärendet avslutas.

**Ett kommunalt bolag har under flera års tid inte registrerat allmänna handlingar eller hållit dem ordnade på annat sätt**

(Dnr 3631-2017)

### **Bakgrund**

Sala Silvergruva AB bedriver verksamhet inom besöksnäringen med bl.a. gruvvisningar, museum, logi, restaurang och konferenser. Bolaget ägs till ca 80 procent av Sala kommun. Bolagets uppdrag är att äga, förvalta och utveckla fastigheten och gruvan över och under jord, bedriva gruvturism och ansvara för kultur- och naturmiljövård för hela området.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Sala Silvergruva AB för att bolaget inte diarieförde några handlingar. AA anförde att han den 8 maj 2017 begärde att få ta del av bolagets postlista/diarium för 2017 och fick beskedet att bolaget inte hade diariefört några handlingar sedan 2009 och att det således inte fanns någon postlista eller något diarium att ta del av.



## Utredning

Sala Silvergruva AB uppmanades att yttra sig över anmälan och redogöra för bolagets rutiner för att hantera allmänna handlingar samt hur dessa förhåller sig till bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Bolaget (verkställande direktören BB) anförde i huvudsak följande. Bolaget medger att det förekommit brister i diarieföringen. Det har saknats skriftliga rutinbeskrivningar och instruktioner, vilket har lett till att diarieföringen successivt blivit allt sämre med åren och till slut helt upphört. Bolagets tidigare verkställande direktör har inte uppmärksammat detta. När en ny verkställande direktör tillträdde i oktober 2016 inleddes en process för att identifiera brister inom bolaget. Det ledde till att bristerna i diarieföringen uppmärksammades. Arbetet med att fastställa, implementera och testa rutiner för diarieföring har påbörjats och beräknas vara avslutat under hösten 2017. Diarieföring i enlighet med gällande lagstiftning ska kunna ske fr.o.m. den 1 januari 2018.

## Rättslig reglering

### Allmänt om allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlät till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Om en handling inte har expedierats anses den upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på något annat sätt har färdigställts. (Se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF.)

Var och en har, enligt 2 kap. 1–3 §§ TF, rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar gälla också handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (kommunala bolag). Sådana bolag ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

### Registrering av handlingar

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

## OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS SAMT YTTRANDE- OCH TRYCKFRIHET

En ovillkorlig registreringskyldighet enligt bestämmelsen omfattar således endast handlingar som omfattas av sekretess. När det gäller övriga allmänna handlingar kan myndigheten välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats hos myndigheten. Myndigheten kan alltså välja att diarieföra en viss typ av offentliga handlingar men hålla en annan typ av sådana handlingar ordnade. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras i elektronisk form under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten bestämt sig för ett av systemen måste detta dock tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

I ett beslut den 7 februari 2018 anförde *JO Renfors* följande.

### Bedömning

Sala Silvergruva AB är ett sådant kommunalt bolag som de ovan redovisade bestämmelserna om rätt att ta del av och registrering av allmänna handlingar gäller för.

För att offentlighetsprincipen ska fungera på det sätt som är avsett är det nödvändigt att det utan svårighet går att konstatera vilka handlingar som kommit in till en myndighet eller ett kommunalt bolag eller som har upprättats där. Allmänna handlingar ska därför som utgångspunkt registreras. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten eller bolaget välja mellan att registrera dem eller hålla dem ordnade på något annat sätt.

Det framgår av utredningen att Sala Silvergruva AB i maj 2017 inte hade något diarium och att bolaget inte registrerat några handlingar under cirka åtta år. Bolaget har inte gjort gällande att det hållit allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess ordnade på något annat sätt. Detta talar för att det hos bolaget har förvarats allmänna handlingar som varken registrerats eller hållits ordnade på det sätt som förutsätts. Utredningen visar också att det inom bolaget har saknats grundläggande kunskaper om och rutiner för diarieföring av allmänna handlingar. Att Sala Silvergruva AB på detta sätt under ett stort antal år har brustit i hanteringen av allmänna handlingar är allvarligt. Den bristfälliga hanteringen har påverkat allmänhetens möjligheter att få information om vilka handlingar som kommit in till bolaget eller som upprättats där. Sala Silvergruva AB har alltså inte levt upp till skyldigheterna enligt offentlighets- och sekretesslagen och ska kritiseras för detta.

Jag är naturligtvis positiv till att Sala Silvergruva AB numera – enligt vad som anges i yttrandet – har en fungerande ordning där allmänna handlingar diarieförs i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Ärendet avslutas.