

## Granskning av en påstådd samordning vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19

**Beslutet i korthet:** I detta beslut redovisas en granskning med anledning av en anmälan mot åtta kommuner i Södermanlands län och Region Sörmland för hanteringen av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar med uppgifter bl.a. om antalet personer inom äldreomsorgen som drabbats av covid-19. Granskningen avser även andra närliggande frågor.

Av utredningen framgår att Gnesta, Nyköpings, Oxelösunds och Trosa kommun den 9 april 2020 fick in en begäran om en sammanställning av de nämnda uppgifterna från en journalist vid Södermanlands Nyheter. Framställningen vidarebefordrades per mejl till övriga kommuner och till regionen. Enligt JO ger utredningen en bild av att personer i ledande befattning i flera av kommunerna och i regionen drog upp riktlinjer för hur framställningarna skulle hanteras, som gick ut på att några uppgifter inte skulle lämnas ut och att besked om det skulle lämnas vid en viss tidpunkt.

JO kan dock inte slå fast att de fyra kommunernas formella beslut med anledning av framställningarna verkligen fattades på osakliga grunder. Omständigheterna runt det beslut som fattades i Gnesta kommun är dock enligt JO sådana att det finns en rimlig grund för uppfattningen att beslutet inte fattades på ett objektivt sätt. Enligt JO innebär detta att regeringsformens krav på objektivitet inte iakttagits. Den tillförordnade kommunchefen i Gnesta kommun, som var den som fattade beslutet, kritiseras för det.

JO kritiserar Region Sörmland för att ha gallrat en allmän handling utan att det fanns rättsligt stöd för det och regiondirektören i Region Sörmland för att han raderade tre mejl efter att de begärts ut.

Det som kommit fram genom utredningen visar enligt JO på en bristande förståelse och respekt hos personer i ledande befattning i flera av kommunerna och i regionen för den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och för den viktiga roll som medierna spelar för granskningen av offentlig verksamhet. De diskussioner som fördes var olämpliga och JO uttalar förståelse för att det uppkommit misstankar om att kommunerna och regionen önskat begränsa insynen i sin verksamhet.

Enligt JO finns det en risk för en kvarstående misstro mot kommunerna och regionen. Detta är allvarligt och något som kommunerna och regionen behöver förhålla sig till.

## Innehåll

<b>Anmälan och bakgrund</b> .....	<b>3</b>
Anmälan.....	3
Bakgrund.....	3
Framställningar om utlämnande av allmänna handlingar .....	3
Anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020 .....	6
Regiondirektörens radering av mejl .....	6
Utveckling av anmälan .....	6
<b>Utredning</b> .....	<b>7</b>
<b>Bedömning</b> .....	<b>8</b>
Granskningens inriktning.....	8
Hanteringen av framställningarna som kom in den 9 april 2020 .....	9
Kommunernas och regionens yttranden och anmälarens kommentarer.....	9
Rättsliga utgångspunkter .....	9
Objektivitetsprincipen .....	9
Utlämnande av allmänna handlingar .....	10
Min bedömning .....	11
Utgångspunkter .....	11
Utredningen ger en bild av att företrädare för flera kommuner och regionen drog upp riktlinjer för hur framställningarna skulle hanteras .....	11
Har de formella besluten fattats i strid med regeringsformens krav på objektivitet? .....	12
Redigeringen av anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020 .....	13
Regionens yttrande.....	13
Min bedömning .....	14
Regiondirektörens radering av mejl.....	14
Regionens yttrande.....	14
Min bedömning .....	15
Kritik .....	15
<b>Avslutande synpunkter</b> .....	<b>15</b>

## Anmälan och bakgrund

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 maj 2020 förde chefredaktören AA vid Sörmlands Media AB fram klagomål mot åtta kommuner och en region bl.a. för hur de hanterat framställningar om att ta del av allmänna handlingar under den pågående covid-19-pandemin. Till anmälan bifogades bl.a. en begäran om allmän handling som den 9 april 2020 gjorts av journalisten BB och mejlkonversationer som förts mellan företrädare för de anmälda organen med anledning av begäran.

AA uppgav att Sörmlands Media under pandemin löpande bevakat och informerat om kommunernas och regionens åtgärder, vilket mött både motstånd och ogillande från dem. Detta hade bl.a. tagit sig uttryck i deras hantering av framställningar om att ta del av allmänna handlingar.

Anmälan var inriktad på kommunernas och regionens hantering av allmänna handlingar i följande avseenden.

- Kommunernas och regionens hantering av framställningar om att få del av sammanställningar av uppgifter om bl.a. antalet smittade inom äldreomsorgen.
- Regionens hantering av anteckningarna från ett länsgemensamt styrgruppsmöte den 15 april 2020.
- Regiondirektörens radering av mejl som skickats mellan honom och företrädare för kommunerna.

Anmälan riktade sig mot Region Sörmland (JO:s dnr 4363-2020) och följande kommuner i Södermanlands län; Eskilstuna (dnr 3718-2020), Flen (dnr 4356-2020), Gnesta (dnr 4357-2020), Katrineholm (dnr 4358-2020), Nyköping (dnr 4359-2020), Oxelösund (dnr 4360-2020), Strängnäs (dnr 4361-2020) och Trosa (dnr 4362-2020). Fortsättningsvis benämns de anmälda kommunerna enbart med centralortens namn enligt ovan.

### Bakgrund

#### *Framställningar om utlämnande av allmänna handlingar*

På skärtorsdagen den 9 april 2020 fick Gnesta, Nyköping, Oxelösund och Trosa in en begäran om en sammanställning av uppgifter om bl.a. antalet personer inom äldreomsorgen som drabbats av covid-19. Framställningarna gjordes av journalisten BB vid Södermanlands Nyheter. Eskilstuna och regionen mottog samma dag en liknande begäran av CC, redaktionschef vid Sörmlands Media AB. En snarlik begäran hade även kommit in till Katrineholm den 3 april 2020.

Kort efter att BB:s begäran kommit in till Nyköping vidarebefordrade kommundirektören där den per mejl till kommundirektörer/-chefer i de övriga

anmälda kommunerna samt till Vingåkers kommun och till en chefsstrateg i regionen. I mejlet skrev han följande.

Hej!

Jag antar att även ni har fått denna begäran.

Kommunikationscheferna i sörmåland och regionen träffas nu kl 12 och vår kommunikationschef tar upp frågan där.

Vi bör kunna ge ett samlat svar.

Kommunchefen i Oxelösund vidarebefordrade BB:s framställning per mejl till några kommundirektörer/-chefer samt regiondirektören i regionen. I mejlet skrev han följande.

Hej

Detta har kommit till oss och antar jag till er.

Kommunikatörsnätverket har möte där detta kommer att diskuteras. Jag har meddelat min representant att ta med om de anser att vi kommunchefer behöver diskutera frågan. Vi bör väl enligt gårdagens samtal behandla den lika.

Det inleddes en mejlkonversation mellan några kommundirektörer/-chefer i de anmälda kommunerna. Kommunchefen i Flen frågade inledningsvis om Nyköpings jurister tittat på begäran och väckte frågan om det var en allmän handling. Han vidarebefordrade därefter följande från sin kommunjurist.

Enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap 6 § 2 st så kan en dylik sammanställning inte göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Den förvaras således inte på myndigheten. Det är alltså inte fråga om en allmän handling.

Jag skulle fatta beslut om att efterfrågade uppgifter inte kan lämnas ut med hänvisning till ovanstående, handlingsoffentligheten omfattar endast allmänna handlingar.

På det mejlet svarade kommunchefen i Trosa följande.

Vi har ännu inte nåtts av motsvarande begäran, men utmärkt ... att du snabbt lyckades få fram en rimlig respons som vi kan snegla på.

Lycka till nu, ...! Det är förunderligt vad de publicistiska fantomerna vill att vi ska prioritera högst just nu...

Kommunchefen i Flen skrev därefter att kommunjuristen även tipsat om följande.

Jag skulle dessutom vänta två dagar med att meddela beslutet. Alltså inget avslagsbeslut om denna begäran före onsdag i nästa vecka.

Efter det möte i kommunikationsnätverket som nämnts i mejlkonversationen ovan, och som hölls den 9 april 2020, mejlade kommunikationsdirektören i regionen till regiondirektören och skrev följande.

Hej

Vi har nu haft ett möte med kommunikationscheferna i länet. Det vi kom fram till:

1. Dagens mediebegäran – ska svaras på onsdag (skjuta det framför oss)
2. Två alternativa svar: går inte att ge ut då det inte finns som en allmän handling samt för liten kommun – riskerar att avslöja patientsekretessen

---

5. Respektive kommunikationschef ska kommunicera detta med sin kommunchef

Något senare samma dag skickade kommunchefen i Oxelösund ett mejl till övriga kommundirektörer/-chefer och en chefsstrateg i regionen med följande innehåll.

Hej

För att säkerställa att ni fått del av vad kommunikationsnätverket kom fram till skickar jag det jag fått mig till del:

*Alla kommuner har fått förfrågan. Regionen får förfrågan varje dag.*

*Katrineholm och Eskilstuna har journalist som ringer runt till chefer och ställer frågan.*

*Flens jurist har skickat ett förslag på svar som ... (jag) ska ha fått.*

*Svaret skickas inte före onsdag, ingen kommun kommer att svara innan onsdag. Alla små kommuner kan använda sig av Vingåkers svar. Diskussion pågår om det räcker för Nyköping och Eskilstuna.*

---

Med anledning av detta har vi i Oxelösund inte för avsikt att besvara detta innan onsdag.

Den tillförordnade kommunchefen i Gnesta bekräftade mejlet från kommunchefen i Oxelösund enligt följande.

Hej!

Samma för Gnesta, vi har fått frågan via mail och vi följer det allmänt sagda.

Kommundirektörerna/-cheferna i Flen och Nyköping bekräftade mejlet från kommunchefen i Oxelösund och en chefsstrateg vid regionen upplyste att regiondirektören var informerad om upplägget.

Gnesta lämnade på tisdagen den 14 april 2020 ett tjänstemannabesked om att den efterfrågade sammanställningen inte kunde göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och således inte förvarades hos kommunen. Gnesta meddelade ett formellt avslagsbeslut den 21 april 2020, där det angavs att efterfrågade handlingar/sammanställningar inte fanns i kommunen.

Eskilstuna avslog begäran i ett beslut daterat den 14 april 2020. Som skäl angavs att kommunen inte hade någon allmän handling som innehöll de uppgifter som begärts. Eskilstuna skickade beslutet per mejl till journalisten den 15 april 2020.

Onsdagen den 15 april 2020 avslog Nyköping, Oxelösund och Trosa respektive framställning. Som skäl för avslagen angav Nyköping och Oxelösund att begärda sammanställningar inte kunde tas fram med rutinbetonade åtgärder och därför inte fanns förvarade hos kommunerna. Oxelösund uppgav också att uppgifterna omfattades av sekretess. Trosa angav att den efterfrågade sammanställningen inte fanns hos kommunen.

Regionen lämnade slutligt svar på begäran den 16 och 17 april 2020. Svaret innebar att begäran till viss del avslogs.

Den 17 april 2020 fick även Flen och Strängnäs in en begäran om uppgifter om covid-19 inom äldreomsorgen. Flen meddelade ett formellt avslagsbeslut den 20 april 2020. Som skäl angavs att de efterfrågade handlingarna inte var allmänna. Strängnäs avslög begäran den 21 april 2020 med hänvisning till att de begärda uppgifterna bedömdes omfattas av sekretess.

#### *Anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020*

Den 15 april 2020 sammanträdde representanter för regionen och kommunerna inom ramen för den länsgemensamma styrgruppen för närvård. En av punkterna på dagordningen var Folkhälsomyndighetens uppföljning av förekomsten av covid-19 på äldreboenden och det fördes i det sammanhanget en diskussion om en enkät från Folkhälsomyndigheten.

I anteckningarna från mötet angavs under den punkten bl.a. att kommunerna uttrycker oro över att fullständig sekretess råder, då ”det är angeläget att siffrorna inte hamnar i pressen”. Anteckningarna skickades den 16 april 2020 ut till deltagarna i mötet. I samband med att information skickades ut från regionen den 20 april 2020 skickades anteckningarna ut på nytt. De hade då redigerats på så sätt att den citerade texten tagits bort.

#### *Regiondirektörens radering av mejl*

Efter att regionen den 4 maj 2020 lämnat ut regiondirektörens mejllogg för en specifik tidsperiod fick regionen den 5 maj 2020 in en begäran om att vissa specifika mejl skulle lämnas ut. Den 6 maj 2020 svarade regionen att samtliga mejl utom ett hade gallrats.

#### **Utveckling av anmälan**

Utöver vad som angetts inledningsvis anförde AA bl.a. följande i sin anmälan till JO.

Kommunerna har underlåtit att göra en självständig sekretessprövning av framställningarna. I stället samordnade de sina svar. Kommunchefen i Flen gav ett förslag på gemensam skrivning för att avslå tidningarnas begäran. Denna användes sedan av alla kommuner efter överenskommelse. Några lade även till en skrivning om sekretess som de också kommit fram till gemensamt. Kommunchefen i Flen föreslog också att man skulle skjuta på beslutet två vardagar. Kommunikationscheferna i kommunerna och regionen tog därefter ett gemensamt beslut att förhålla avslagsbesluten. Man tog fram två alternativa svar till medierna.

Kommunikationsdirektören i regionen underrättade regiondirektören och kommundirektören i Oxelösund sammanfattade planen för hanteringen av framställningarna i ett mejl. Detta bekräftades av övriga kommundirektörer/-chefer. Det stämmer inte att det inte fanns några upprättade

handlingar med de uppgifter som Sörmlands Media efterfrågade, eftersom kommunerna rapporterat in liknande uppgifter till bl.a. Socialstyrelsen.

Det var på uppdrag av en jurist som texten ”det är angeläget att siffrorna inte hamnar i pressen” togs bort ur anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020.

En begäran om att få ta del av mejl mellan regiondirektören och kommundirektörerna besvarades med att i stort sett alla mejl hade raderats av regiondirektören. Chefsjuristen vid regionen medgav att en del av det materialet var allmänna handlingar. Regiondirektören har alltså felaktigt raderat allmänna handlingar.

Dessa händelser är endast exempel på ageranden som försvårat och omöjliggjort rätten att ta del av allmänna handlingar såväl för Sörmlands Media som för medborgarna. Förfarandet synes inte bero på enskilda misstag utan vara av en planerad och systematisk karaktär med syfte att begränsa insyn och undanhålla information. Sörmlands Media har därmed fråntagits möjligheter att granska hur omfattande smittspridningen är inom den kommunala omsorgen och har därför inte kunnat ställa de frågor allmänheten förväntar sig.

### **Utredning**

JO beslutade att inleda en utredning med anledning av AA:s anmälan.

Anmälan och de bifogade mejlkonversationerna gav inte en fullständig bild av vad som inträffat. Det framgick exempelvis inte om BB:s begäran den 9 april 2020 gjorts till samtliga anmälda kommuner och till regionen. JO uppmanade därför de anmälda organen att utförligt redogöra för hanteringen och eventuell delaktighet i den påstådda samordningen samt besvara ett antal frågor. Yttrandena skulle också innehålla en bedömning av hanteringen och dess förenlighet med bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen.

JO:s frågor syftade till att klargöra hur de framställningar som behandlas i de mejlkonversationer som bifogats anmälan hade hanterats, om det s.k. utvidgade anonymitetsskyddet hade respekterats, grunden för ändringen av anteckningarna och omständigheterna kring regiondirektörens radering av mejl.

Kommunerna och regionen skulle bl.a. svara på i vilka fall de normalt samråder om framställningar om allmänna handlingar, om det skett något samråd i det aktuella fallet och om det funnits någon överenskommelse eller samsyn om att neka ett utlämnande på vissa bestämda skäl eller att avvakta till ett visst datum med ett utlämnande.

Regionen skulle också svara på vem som justerat anteckningarna från mötet den 15 april 2020, vilka överväganden som låg bakom ändringen samt när och med vilket rättsligt stöd regiondirektören gallrat de mejl som begärts ut.

Kommunerna och regionen yttrade sig till JO i oktober 2020. Yttrandena finns tillgängliga hos JO.

AA kommenterade kommunernas och regionens yttranden. Hon lyfte i det sammanhanget fram ytterligare omständigheter till stöd för att kommunerna och regionen försökt begränsa insynen i sin verksamhet. JO har inte uppmanat kommunerna och regionen att yttra sig över detta, men några av dem har inkommit med kompletterande synpunkter till bemötande av AA:s kommentarer.

JO har tagit del av tjänstemannabesked och de beslut som fattades med anledning av de framställningar som kom in den 9 april 2020.

## **Bedömning**

### **Granskningens inriktning**

Jag inledde min granskning med anledning av uppgifterna i AA:s anmälan. Hon har gjort gällande att det förekommit ett planerat och systematiskt agerande hos de anmälda offentliga aktörerna i syfte att begränsa insyn och undanhålla information. Vad som framgår av de till anmälan bifogade handlingarna är enligt AA endast exempel på hur myndigheterna agerat. Kommunerna och regionen har i sina yttranden till JO tillbakavisat AA:s påståenden.

Sedan kommunerna och regionen yttrat sig till JO har det kommit fram att begäran den 9 april 2020 från BB, som bifogats JO:s begäran om yttrande, enbart gavs in till Gnesta, Nyköping, Oxelösund och Trosa. Jag har begränsat min granskning i den här delen till hanteringen av den begäran. Jag går därför inte in på hur framställningarna som gjordes till regionen och de övriga kommunerna hanterades.

Jag går inte heller in på frågan om huruvida det var rätt eller fel att avslå framställningarna, eller om det funnits handlingar förvarade hos kommunerna som motsvarade begäran. Dessa frågor har sedan slutligen överklagats varit föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Granskningen har även avsett redigeringen av anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020 och regiondirektörens radering av mejl.

Respektive fråga kommer att behandlas under en särskild rubrik. I mina avslutande synpunkter berör jag mer generella aspekter av vad som kommit fram genom granskningen.

Jag har noterat att Regeringskansliet den 28 april 2021 gett en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningarna att med stöd av offentlighetsprincipen granska myndigheternas hantering av covid-19-pandemin. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga hur framställningar om att ta del av allmänna handlingar med uppgifter om pandemin och arbetet mot



den har hanterats av det allmänna. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021. (Se Ju2021/01744.)

Som jag nämnt syftade min utredning bl.a. till att klargöra en frågeställning som berör rätten att få vara anonym vid en begäran om allmän handling. Med anledning av det som kommit fram i utredningen vill jag erinra om följande. Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör en myndighet, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (se bl.a. JO 2000/01 s. 527 och JO 2011/12 s. 580). Med detta lämnar jag frågan om det utvidgade anonymitetsskyddet.

**Hantering av framställningarna som kom in den 9 april 2020**  
*Kommunernas och regionens yttranden och anmälares kommentarer*  
Kommunerna och regionen uppgav sammanfattningsvis följande i sina yttranden till JO.

Det finns en löpande samverkan mellan kommunerna och regionen i flera olika sammanhang. Där har det förekommit diskussioner om hanteringen av framställningar om allmänna handlingar, men det har inte varit fråga om något sådant samråd som AA påstår. Det samråd som skedde kan jämföras med att i ett komplicerat ärende inhämta kunskap från Sveriges kommuner och regioner (SKR) eller annan juridisk expertis.

Det fanns en osäkerhet om hur bl.a. sekretessfrågor skulle hanteras och man ville diskutera detta med övriga berörda på ett generellt plan. Man ville säkerställa att uppgifter som kunde kopplas till enskilda personer inte lämnades ut.

De fyra kommuner som fick in BB:s begäran om sammanställning av uppgifter den 9 april hanterade den självständigt och enligt sina normala rutiner. Det fanns inte någon överenskommelse eller samsyn om att avslå på vissa skäl eller att dröja med ett beslut. Hanteringen har inte stått i strid med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen eller förvaltningslagen.

AA har i sina kommentarer över kommunernas och regionens yttranden uppgett att det på ett chefsmöte redan den 8 april träffats en överenskommelse om hur framställningar om att få ta del av allmänna handlingar skulle hanteras. Den uppgiften har JO inte uppmanat kommunerna och regionen att yttra sig över.

#### *Rättsliga utgångspunkter*

##### **Objektivitetsprincipen**

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas

objektivitetsprincipen. Principen kommer också till uttryck i 5 § i förvaltningslagen.

Objektivitetsprincipen innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se 2007/08:KU6 s. 14 och Strömberg, Lundell, Allmän förvaltningsrätt, [2018, version 27, JUNO] s. 71).

Kravet på saklighet och opartiskhet anses omfatta inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet, utan även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Ett tydligt exempel på tankegången kan vara att en lärare aldrig ska sätta betyg på sina egna barn, även om personen i fråga kanske kan göra detta helt utan att ta ovidkommande hänsyn. I grunden handlar det om maktutövningens legitimitet och medborgarnas förtroende för förvaltningen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen, 3 uppl., s. 54. Se även JO 2010/11 s. 278 och JO 2015/16 s. 456 och Bull, Objektivitetsprincipen, i Offentlighetsprinciper, red. Lena Marcusson, 4 uppl., s. 107 f.)

#### **Utlämnande av allmänna handlingar**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Var och en har rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (handlingsoffentlighet, se 2 kap. 1–4 §§ TF).

Med handling avses inte bara traditionella pappershandlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (se 2 kap. 3 § TF).

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling (s.k. potentiell handling) anses förvarad hos en myndighet endast om myndigheten kan ta fram sammanställningen med rutinbetonade åtgärder (se 2 kap. 6 § TF).

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska normalt ske på stället och utan avgift. (Se 2 kap. 15 § TF.) 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. 16 § TF.)

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga 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 framställning om att få ta del av en allmän handling ska, utom i vissa speciella undantagsfall, göras hos den myndighet som förvarar den (se 2 kap. 17 § TF). Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. (Se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.)

### *Min bedömning*

#### **Utgångspunkter**

Kommunerna och regionen har i sina yttranden till JO betonat vikten av samverkan, särskilt i tider av kris. Jag vill med anledning av det inledningsvis framhålla att det självfallet inte finns något hinder mot att myndigheter utbyter generella erfarenheter på olika områden och lär av varandra.

Läget blir dock ett annat när det är fråga om en formell prövning av en begäran om allmän handling. En sådan prövning ska göras självständigt av den myndighet som fått begäran och inte grundas på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen. Det får i en sådan situation alltså inte förekomma någon form av gemensamt beslutsfattande eller överenskommelser myndigheter emellan.

#### **Utredningen ger en bild av att företrädare för flera kommuner och regionen drog upp riktlinjer för hur framställningarna skulle hanteras**

Av utredningen framgår att de framställningar som den 9 april kom in till Nyköping och Oxelösund vidareförmedlades per mejl till övriga kommuner och regionen och att det därefter förekom en mejlkonversation mellan några av kommundirektörerna/-cheferna om hanteringen av framställningarna. I mejlen förekommer både sonderande förfrågningar och mer eller mindre bestämda uppfattningar om vad som borde göras.

Frågeställningen behandlades också vid kommunikationsnätverkets möte den 9 april. Efter mötet redogjorde kommunikationsdirektören i regionen i ett mejl till regiondirektören för vad mötesdeltagarna ”kom fram till”.

Kommunikationsdirektören skrev bl.a. att mediabegäran skulle besvaras på onsdagen, dvs. den 15 april, och att det fanns två alternativa svar som båda gick ut på att inga uppgifter skulle lämnas ut. Enligt mejlet skulle utlämnande nekas antingen på grund av att de efterfrågade uppgifterna inte fanns som en allmän handling eller – för en liten kommun – på grund av patientsekretess.

Regionen har i sitt yttrande till JO uppgett att kommunikationsdirektörens mejl om vad som behandlades på nätverksmötet den 9 april fick en olycklig utformning och att det vid mötet var tydligt att det var upp till respektive kommun att göra sin egen prövning om utlämnande av uppgifterna.

Regionens uppgifter i yttrandet till JO stämmer dock inte helt överens med vad som kommit fram genom utredningen i övrigt, till exempel det efterföljande mejlet från kommunchefen i Oxelösund där denne ville säkerställa att alla fått del av vad kommunikationsnätverket ”kom fram till”.

Det framgår vidare av utredningen att de berörda kommunerna den 15 april eller, i Gnestas fall, den 14 april beslutade att inga uppgifter skulle lämnas ut. Som skäl angavs att handlingarna inte fanns hos myndigheten och i Oxelösunds fall att de efterfrågade uppgifterna omfattades av sekretess.

Jag kan alltså konstatera att det sätt som framställningarna faktiskt kom att hanteras på ligger i linje med det som diskuterats mellan kommunföreträdarna och det som framgår av kommunikationsdirektörens mejl efter nätverksmötet.

Det som kommit fram genom utredningen ger en bild av att personer i ledande befattning i flera av kommunerna och i regionen redan i samband med att framställningarna kom in, drog upp riktlinjer för hur framställningarna skulle hanteras och att dessa gick ut på att inga uppgifter skulle lämnas ut och att beskedet om det skulle lämnas vid en viss tidpunkt.

**Har de formella besluten fattats i strid med regeringsformens krav på objektivitet?**

De fyra kommuner som fick in BB:s begäran, dvs. Gnesta, Nyköping, Oxelösund och Trosa, har i sina yttranden till JO uppgett att de hanterade begäran självständigt och enligt sina normala rutiner.

Utredningen ger ingen klar bild av vad som föregått de enskilda formella besluten att avslå framställningarna. Jag anser mig därför inte kunna slå fast att det vid de formella besluten faktiskt togs ovidkommande hänsyn och att de således fattades på osakliga grunder.

Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet gäller dock som jag nämnt inte bara hur en sak rent faktiskt handläggs och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut, utan även hur myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. Om det finns en risk för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttagits kan det vara tillräckligt för att handlandet ska anses strida mot grundlagens krav på objektivitet.

För att regeringsformens krav på objektivitet ska anses åsidosatt bör det enligt min mening finnas någon särskild omständighet som ger en rimlig grund för uppfattningen att det tagits ovidkommande hänsyn vid beslutsfattandet. Bedömningen ska göras på ett objektivt sätt och med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Det som kommit fram i utredningen medför att det ligger nära till hands att uppfatta det som att besluten fattades i strid med regeringsformens krav på objektivitet.

Beträffande Nyköping, Oxelösund och Trosa måste det emellertid vägas in att utredningen inte visar att de personer som fattade de formella besluten deltog i mejlkonversationerna eller i mötet i kommunikationsnätverket. Utredningen visar inte heller att beslutsfattarna uppmanats att fatta ett beslut med ett visst innehåll eller att beslutsfattarna i de här kommunerna har utövat något inflytande över vad som skett mellan kommunföreträdarna och i kommunikationsnätverket. Att besluten meddelades på den andra vardagen efter att framställningarna kommit in framstår, med hänsyn till omständigheterna, inte i sig som något konstigt.

Jag anser att det är fråga om ett gränsfall men min samlade bedömning är att det i fråga om Nyköping, Oxelösund och Trosa inte finns ett tillräckligt underlag i utredningen för att konstatera att det finns en rimlig grund för uppfattningen att regeringsformens krav på objektivitet åsidosatts vid beslutsfattandet.

När det gäller Gnesta förhåller det sig dock annorlunda. Det framgår av utredningen att den tillförordnade kommunchefen deltog i den aktuella mejlkonversationen och skrev bl.a. att Gnesta ”följer det allmänt sagda” samt därefter själv meddelande tjänstemannabeskedet den 14 april och fattade det formella avslagsbeslutet den 21 april.

Gnesta har i sitt yttrande till JO förklarat att kommunen inte ingått i någon form av kollektivt beslut och att beslutet har tagits i enlighet med socialnämndens delegationsordning med patientsekretessen i fokus.

Den tillförordnade kommunchefens deltagande i mejlkonversationen är dock enligt min mening en sådan särskild omständighet som ger en rimlig grund för uppfattningen att hon vid prövningen av framställningen tog hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas. Regeringsformens krav på objektivitet har därför inte iakttagits.

#### Redigeringen av anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020

Av utredningen framgår att anteckningarna från den länsgemensamma styrgruppens möte den 15 april 2020 skickades ut till samtliga i gruppen den 16 april 2020 och att de därefter redigerades den 20 april 2020 på så sätt att texten ”det är angeläget att siffrorna inte hamnar i pressen” togs bort.

#### *Regionens yttrande*

Anteckningarna skickades ut till samtliga i gruppen den 16 april 2020. I samband med att mötesdeltagarna den 20 april 2020 informerades om ändringar i en enkät som diskuterats på mötet bedömde en tjänsteman hos regionen att texten ”då det är angeläget att siffrorna inte hamnar i pressen” var olyckligt formulerad och kunde missförstås. Hon tog därför bort den skrivningen.

Tjänstemannen har uppgett att hon trodde att det var fråga om minnesanteckningar som ännu inte var en allmän handling. Anteckningarna blev dock en allmän handling redan den 16 april 2020 när handlingen skickades

ut till mötesdeltagarna. Ändringen berodde alltså på en felbedömning av en enskild medarbetare och kan inte ses som ett försök att hindra allmänhetens insyn. Regionen kommer till följd av det inträffade att informera/utbilda verksamheterna om hanteringen av allmänna handlingar och om offentlighet och sekretess.

#### *Min bedömning*

Jag instämmer i regionens bedömning att anteckningarna blev en allmän handling när handlingen skickades till kommunerna den 16 april 2020 (se 2 kap. 4 och 10 §§ TF). En myndighet får inte byta ut en allmän handling mot en annan även om dess innehåll i huvudsak är detsamma (se JO 1998/99 s. 474). En sådan åtgärd är att jämställa med gallring, vilket regleras i särskild ordning. Det har inte kommit fram att det fanns förutsättningar att gallra anteckningarna och det var därmed fel att ta bort den aktuella texten.

AA har uppgett att ändringen skedde på uppdrag av en jurist och har hänvisat till att tjänstemannen som utförde ändringen uppgett detta i en intervju. Regionen har tillbakavisat detta påstående och menar, som det får förstås, att uppgifterna i intervjun bygger på ett missförstånd. Jag konstaterar att uppgift står mot uppgift och jag går därför inte vidare i den här delen.

#### Regiondirektörens radering av mejl

##### *Regionens yttrande*

Regionen redovisade följande om hanteringen av begäran om utfående av mejl. Efter att ha lämnat ut regiondirektörens mejllogg för en specifik tidsperiod fick regionen den 5 maj 2020 in en begäran om att vissa specifika mejl skulle lämnas ut. Begäran skickades från registratören till regiondirektören under förmiddagen samma dag.

Den 6 maj 2020 fick den som hade begärt ut mejlen till svar att samtliga mejl förutom ett hade gallrats. Det mejl som fanns kvar lämnades ut. Mejlerna hade gallrats eftersom de bedömdes vara handlingar av ringa eller tillfällig betydelse. De efterfrågade mejlen kom in den 9 april 2020 och gallrades den 20 april 2020.

Vid en fördjupad utredning som gjordes med anledning av JO:s begäran om yttrande visade det sig att tre av de efterfrågade mejlen hade gallrats efter att begäran om utlämnande kommit in den 5 maj 2020. Detta skedde eftersom regiondirektören bedömt att de var inaktuella och hade ringa betydelse. Dessa mejl återskapades och lämnades in till JO. Gallringen av de begärda mejlen hade stöd i regionens gallringsföreskrifter. Vad gäller de tre mejl som gallrades efter att begäran kom in går det att ifrågasätta lämpligheten i att gallra efter det att en begäran kommit in, men det kan samtidigt konstateras att det var mejl som var helt obetydliga för regionen och att gallringen därmed inte påverkade allmänhetens rätt till insyn.

*Min bedömning*

Regionen har uppgett att efterfrågade mejl har gallrats med stöd i regionens gallringsföreskrifter. Enligt dessa får handlingar av ringa eller tillfällig betydelse gallras när de inte längre är aktuella. Det finns alltså i och för sig rättsligt stöd för regionen att gallra allmänna handlingar som bedömts vara handlingar av ringa eller tillfällig betydelse. Jag har inte tillräckligt underlag för att uttala mig om huruvida den gallring som nu är i fråga hade stöd i gallringsföreskrifterna och avstår därför från att kommentera de bedömningar som gjorts i sak.

Av den fördjupade utredning som regionen genomfört framgår dock att regiondirektören gallrat tre mejl efter att en begäran om att få ta del av dessa hade skickats till honom. En handling får givetvis inte förstöras när det finns en begäran om att ta del av den som ännu inte har prövats slutligt (se t.ex. JO 1998/99 s. 503). Oavsett om det fanns stöd i gallringsföreskrifterna för att gallra handlingarna var det alltså fel av regiondirektören att genomföra gallringen innan begäran om att få del av mejlen hade prövats slutligt. Agerandet har riskerat att skada allmänhetens förtroende för regionen och regiondirektören.

**Kritik**

Mot bakgrund av vad jag redovisat ovan finns det sammanfattningsvis anledning att uttala följande kritik.

Den tillförordnade kommunchefen i Gnesta kommun, DD, kritiseras för att inte ha iakttagit kravet på objektivitet i 1 kap. 9 § regeringsformen vid sin hantering av BB:s framställning av den 9 april 2020.

Region Sörmland kritiseras för att ha gallrat en allmän handling genom att ta bort viss text i anteckningarna från styrgruppsmötet den 15 april 2020 utan att det fanns rättsligt stöd för det.

Regiondirektören i Region Sörmland, EE, kritiseras för att han raderade tre mejl efter att de begärts ut.

**Avslutande synpunkter**

De mejlkonversationer som varit en del av utredningen hos JO har förts mellan personer i ledande befattningar i kommunerna respektive i regionen. I yttrandena till JO har det förts fram att diskussionerna fördes för att säkerställa att sekretessbelagda uppgifter om enskildas förhållanden inte skulle röjas. Vissa uttalanden i mejlen visar dock på en bristande förståelse och respekt för den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar, som är en central del av offentlighetsprincipen, och för den viktiga roll som medierna spelar för granskningen av offentlig verksamhet. Diskussionerna var olämpliga och jag har förståelse för att det uppkommit misstankar om att kommunerna och regionen önskat begränsa insynen i sin verksamhet.

Hantering av de aktuella framställningarna har redan före anmälan till JO fått stor medial uppmärksamhet och innehållet i mejlen kan antas vara känt hos delar av allmänheten. Ur förtroendesynpunkt hade det därför varit värdefullt om de berörda organen i sina yttranden till JO på ett mer utförligt sätt hade redovisat sin syn på hur agerandet kunnat uppfattas av en utomstående. Det finns en risk för en kvarstående misstro mot kommunerna och regionen. Detta är allvarligt och något som kommunerna och regionen behöver förhålla sig till.

Vad AA i övrigt anfört till JO föranleder inga uttalanden från min sida.

Ärendena avslutas.