

Allvarlig kritik mot Sjöfartsverket och Näringsdepartementet för bl.a. bristande diarieföring av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: En reporter vid SVT:s Uppdrag granskning begärde att få ut handlingar om en upphandling av räddningshelikoptrar från Sjöfartsverket och Näringsdepartementet. JO:s utredning visar att tjänstemän vid myndigheterna i vissa fall har använt sina privata e-postadresser vid korrespondens och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar i ärendet, vilket JO riktar allvarlig kritik mot. Myndigheterna får även kritik för att detta har resulterat i att allmänna handlingar inte har kunnat lämnas ut på begäran.

JO är också kritisk till att Sjöfartsverket har uttalat att offentlighetsprincipen i ett visst läge skulle ha varit "direkt kontraproduktiv". Uttalanden som kan ge upphov till misstankar om att en myndighet avsiktligt försökt komma undan grundlagens krav rörande handlingsoffentlighet medför enligt JO:s uppfattning en betydande risk för allvarlig förtroendeskada.

Sjöfartsverket får även kritik för att ha lämnat ut handlingar utan att sekretesspröva dem.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 oktober 2015 framförde AA, journalist på SVT:s Uppdrag granskning, klagomål mot Sjöfartsverket på deras hantering av utlämnande av allmänna handlingar i samband med en granskning.

Granskningen handlade om hur en upphandling av räddningshelikoptrar hade gått till. Dessutom framförde AA klagomål på att ledningen för Sjöfartsverket hade använt sina privata e-postadresser när den kommunicerade med helikoptertillverkaren och en tjänsteman vid Näringsdepartementet i samband med affären. Klagomålen gällde också att e-postmeddelandena inte hade diarieförts hos myndigheterna.

Utredning

Anmälan remitterades till Sjöfartsverket och Näringsdepartementet för yttranden. I sitt remissvar anförde Sjöfartsverket, genom chefsjuristen BB, följande (bilagorna är utelämnade):

Bakgrund

Sjöfartsverket har ett författningsreglerat ansvar för såväl sjö- som flygräddningstjänst. I Sjöfartsverkets ansvar ingår exempelvis verksamhet med räddningshelikoptrar för sjö- och flygräddning och Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC).

Räddningshelikopterresurserna tillhandahölls tidigare av Försvarsmakten under Sjöfartsverkets ansvar, men efter politiska beslut i början av 2000-talet genomfördes en successiv övergång till ett civilt system. Sjöfartsverket saknade dock under den tidpunkten egna räddningshelikoptrar, varför dessa istället kom att upphandlas. Norrlandsflyg AB var därefter det bolag som, på Sjöfartsverkets uppdrag, kom att operera all helikopterburen sjö- och flygräddning i Sverige. Helikopterflottan bestod av sju Sikorsky S76C fördelat på fem baseringar.

Helikoptertypen, Sikorsky S76C, visade sig med tiden vara otillräcklig på ett antal avgörande punkter. Norrlandsflyg AB genomförde därför, i samråd med Sjöfartsverket, en marknadsanalys som identifierade två tänkbara helikoptermodeller i mediumklassen som uppfyllde den samlade kravbild: Sikorsky S76D och AgustaWestland AW139. Norrlandsflyg AB hade redan år 2008 långt gångna planer på att anskaffa S76D, men efter dialog med Sikorsky framkom att denna modell i väsentliga delar inte uppfyllde de uppställda kraven.

Norrlandsflyg AB undertecknade i februari 2010 ett Letter of Intent med AgustaWestlands skandinaviska ombud, Scandinavian Aircraft Marketing, avseende leveranspositioner (s.k. ”slots”) för sju stycken AW139. Norrlandsflyg AB påbörjade anskaffningen och planeringen för implementeringen av de nya räddningshelikoptrarna, AgustaWestland AW139.

Norrlandsflyg AB visade sig sedan sakna ekonomiska förutsättningar för att driva den pågående verksamheten med räddningshelikoptrar vidare, varför Sjöfartsverket, i syfte att långsiktigt säkerställa svensk sjö- och flygräddning och efter beslut av regering och riksdag, förvärvade aktierna i Norrlandsflyg AB och därmed blev ägare till bolaget.

Norrlandsflyg AB bedrev även verksamhet med ambulanshelikopter, men denna verksamhet togs inte över av Sjöfartsverket utan fördes över till Norrlandsflyg Ambulans AB i samband med Sjöfartsverkets övertagande av räddningshelikopterverksamheten.

I samband med övertagandet av Norrlandsflyg AB tog Sjöfartsverket även över ansvaret för anskaffningen och implementeringen av de nya räddningshelikoptrarna.

Sjöfartsverkets bedömning var, och är, att AgustaWestland AW139 vid denna tidpunkt var den enda på marknaden tillgängliga fullvärdiga räddningshelikoptern i mediumklassen, som är den mest lämpade storleken för svensk sjö- och flygräddning. AgustaWestland var således den enda leverantör som av tekniska skäl kunde leverera en räddningshelikopter av efterfrågad storlek.

Tre upphandlingar genomfördes i syfte att anskaffa nya räddningshelikoptrar. Den första upphandlingen avsåg leasing av räddningshelikoptrar och upphandlingen avbröts av Sjöfartsverket eftersom det enda inkomna anbudet inte uppfyllde alla skall-krav. Den andra upphandlingen avsåg förhandsinsyn (direktupphandling) avseende förvärv från Scandinavian Aircraft Marketing. Denna upphandling begärdes överprövad och förvaltningsrätten beslutade att upphandlingen skulle göras om. Sjöfartsverket genomförde härefter en annonserad upphandling där ett anbud inkom direkt från AgustaWestland och i oktober 2012 tecknades kontrakt med AgustaWestland avseende köp av sju AW139.

Anskaffningen av räddningshelikoptrarna gjordes således med den annonserade upphandlingen som grund och kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing ledde inte fram till något kontrakt eller annat bindande åtagande.

Sjöfartsverkets svar på anmälan

Allmänt

Uppdrag Granskning har sedan april 2014 granskat Sjöfartsverkets anskaffning av räddningshelikoptrar. Uppdrag Granskning har under denna tid tagit del av en mycket stor mängd handlingar, se bilaga 1 som redovisar vad som lämnats ut per den 29 april 2015. Uppdrag Granskning har därefter tagit del av ytterligare handlingar och begär alltjämt löpande att få ta del av allmänna handlingar, se exempelvis ett par av de senaste två begäran i ärendet, bilaga 2. Beroende på den mängd handlingar som har begärts ut har det stundtals inneburit viss tidsutdräkt att få fram efterfrågat material och sekretesspröva, samtidigt som verksamheten i övrigt ska fungera.

Sjöfartsverket har dock till liten omfattning hävdat sekretess till skydd för AgustaWestlands affärs- och driftförhållanden. När det gäller Letter of Intent (se nedan) har motsvarande sekretess även hävdats till förmån för Scandinavian Aircraft Marketing. Här är det avtalsparten som är skyddsföremålet för sekretessen, men beslutet om sekretess är naturligtvis alltid Sjöfartsverkets.

Sjöfartsverket har också hävdat viss sekretess till skydd för det allmännas, dvs. statens, ekonomiska intressen, främst med hänvisning till Sjöfartsverkets pågående relation med AgustaWestland och fortgående förhandlingar avseende förutsättningar som krävs för att kunna operera de nya helikoptrarna.

Sjöfartsverket har i beslut den 25 september 2014, dnr 14-02143, bilaga 3, beslutat att inte lämna ut i beslutet angivna handlingar. Uppdrag Granskning överklagade detta beslut såvitt avser Letter of Intent och kammarrätten godtog sekretess avseende delar av Letter of Intent, se Kammarrätten i Jönköpings dom 2015-02-02, mål nr 3154-14, bilaga 4.

Sjöfartsverket har även fattat beslut om sekretess avseende begränsade delar av anbud från och avtal med AgustaWestland, se Sjöfartsverkets beslut 2014-07-15, dnr 14-02143, bilaga 5. Detta beslut har inte överklagats av Uppdrag Granskning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Sjöfartsverket har fått ett stort antal och ibland mycket omfattande begäran om utlämnande av allmänna handlingar från Uppdrag Granskning. Dessa har generellt också beviljats. Sjöfartsverket har aldrig haft något intresse av att förhålla eller försvåra utlämnandehandläggningen, något som alltså felaktigt påstås i anmälan.

Sjöfartsverkets diarieföringssystem

Sjöfartsverket arbetar löpande med att säkerställa rutiner för diarieföring och att skapa tekniska förutsättningar för att förenkla administrationen kring diarieföringen. Sjöfartsverket använder Public 360 som diarieföringssystem. Public 360 möjliggör bl.a. diarieföring av e-post direkt från Outlook genom ”drag and drop”-funktion. Från den 1 januari 2016 kommer ärenden med få undantag att hanteras helt digitalt, vilket förenklar hanteringen av allmänna handlingar i hela processen från diarieföring till arkivering.

De brister som anmälan från Uppdrag Granskning lyfter fram hänför sig främst till perioden kring Sjöfartsverkets förhandlingar avseende övertagandet av Norrlandsflyg AB, dvs. i huvudsak första halvåret 2011. Vid denna tidpunkt användes privat e-post i begränsad omfattning och Sjöfartsverket har även identifierat brister i diarieföring av allmänna handlingar. Förhandlingarna angående övertagande av Norrlandsflyg AB genomfördes under stundtals utpressningsliknande förhållanden där dåvarande ägarna till Norrlandsflyg AB agerade med ständiga hot om att t.ex. sluta operera räddningshelikoptertjänsten, vilket skulle ha inneburit att Sverige stod utan sjö- och flygräddning och skulle kunna få stor påverkan för förmågan att kunna rädda liv vid olyckor.

Av anmälan framgår att Sjöfartsverket skulle ha använt privata emailadresser på grund av att offentlighetsprincipen skulle ha varit ”direkt kontraproduktiv” i det

läge Sjöfartsverket befann sig i. Citatet är mycket olyckligt och Sjöfartsverket vill förtydliga att man aldrig har betraktat offentlighetsprincipen som kontra-produktiv i den meningen att det skulle ha varit en etablerad praxis att använda privata email eller ha funnits ett tydligt uppsåt att undanhålla verksamheten från allmänhetens granskning. Tvärtom är användningen av privat e-post, tillsammans med övriga identifierade brister i diarieföring av allmänna handlingar, något som Sjöfartsverket betraktat som mycket allvarligt och har vidtagit åtgärder för att det inte ska upprepas.

Bakgrunden till citatet och den felaktiga hanteringen är dock i huvudsak kopplade till den tidsperiod när Sjöfartsverket nödgades ta över ett privat bolag för att säkra svensk sjö- och flygräddning och samtidigt ta ansvar för anskaffning av nya räddningshelikoptrar. Pressen på Sjöfartsverket var vid denna tidpunkt hög, vilket förklarar, men inte ursäktar, påvisade brister.

Sjöfartsverket är numera certifierat enligt såväl ISO 14001 som ISO 9001 och med detta som grund pågår inom Sjöfartsverket en genomlysning av dokument- och ärendehantering. Sjöfartsverkets generaldirektör har i GD-beslut uppdragit åt samtliga avdelningschefer i ledningsgruppen att senast den 30 april 2016 upprätta en handlingsplan baserad på den pågående genomlysningen.

Utlämnande av allmänna handlingar till Uppdrag Granskning

Uppdrag Granskning har som nämnts ovan tagit del av en stor mängd handlingar. De handlingar som Uppdrag Granskning har begärt ut men som inte har funnits diarieförda hos Sjöfartsverket, och därmed inte heller har kunnat enkelt återfinnas och lämnas ut, avser främst e-postmeddelanden och brev kopplade till kontakterna med AgustaWestlands skandinaviska ombud, Scandinavian Aircraft Marketing. Dessa kontakter ledde som framgår ovan inte fram till något köp av räddningshelikoptrar eller annat för Sjöfartsverket bindande åtagande. Handlingar avseende kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing har till viss del sparats som arbetsmaterial som inte tagits om hand för arkivering. Dylig hantering kan vi i dagsläget ifrågasätta utifrån bestämmelser om ärende- och dokumenthantering och Sjöfartsverket vågar påstå att ärendet skulle ha hanterats annorlunda idag.

Avsaknaden av diarieförda kontakter med Scandinavian Aircraft Marketing har, tillsammans med användning av privat e-post i begränsad omfattning under denna tidsperiod, av Uppdrag Granskning tagits som intäkt för att Sjöfartsverket försökt hemlighålla anskaffningen av räddningshelikoptrar från AgustaWestland. Redan i februari 2010 stod det dock, som nämnts ovan, klart att AgustaWestland AW139 var den enda då tillgängliga fullvärdiga räddningshelikoptern av efterfrågad storlek, dvs. mediumklassen. Handläggningen visar således snarare att det funnits brister i Sjöfartsverkets ärende- och dokumenthantering, vilket som beskrivits ovan nu åtgärdas.

Sjöfartsverket har med andra ord inte haft anledning att hemlighålla något kring anskaffningen av AW139. Enda undantaget var den tidvis hotfulla situation som rådde kring övertagandet av Norrlandsflyg AB där de dåvarande ägarna av Norrlandsflyg AB använde tvivelaktiga metoder i förhandlingarna. Här bör man hålla i minnet att Norrlandsflyg AB tillhandahöll sjö- och flygräddningstjänster av rent kommersiella skäl och naturligtvis avsåg ägarna att göra ytterligare vinster som en följd av den planerade anskaffningen av nya räddningshelikoptrar.

Gallring av allmänna handlingar

AA hänvisar i anmälans femte stycke till ett citat som kan tolkas som att Sjöfartsverket skulle ha en generell uppfattning att korrespondens som skett via privata e-postadresser inte är att betrakta som allmänna handlingar. Citatet är dock ryckt ur sitt sammanhang och avser att framhålla att allmänna handlingar ska diarieföras oavsett kontaktväg, vilket också framgår om man tar del av hela citatet. Texten härrör från en e-posttråd som berörde frågan om bevarande och

gallring av allmänna handlingar. Reglerna om bevarande och gallring gäller för alla allmänna handlingar oavsett medium.

E-post används till såväl korta chattliknande meddelanden som till omfattande meddelanden med bifogade bilagor. E-postens innehåll måste bedömas och e-postmeddelandet hanteras såsom t.ex. diarieförda handlingar, handlingar av ringa eller tillfällig betydelse, inkommen förfrågan, kännedomskopia eller förfrågan och svar av rutinmässig karaktär. Att e-posten till stor del innehåller allmänna handlingar är således självklart. Detta innebär också att arkivlagens bestämmelser är tillämpliga vid hantering och bevarande också av e-post.

E-postloggar

Sjöfartsverket har tagit del av och anpassat sig efter kammarrättens beslut och senare begäran om e-postloggar har i samtliga fall lämnats ut utan maskeringar.

Bokföringsmaterial från Norrlandsflyg AB

Den 5 december 2014 begärde Uppdrag Granskning att få ta del av bokföringsmaterial från Norrlandsflyg AB avseende perioden 2008-01-01 till och med 2010-12-31, se bilaga 6. Bokföringsmaterialet befann sig vid denna tidpunkt vid bolaget SMA Maintenance AB:s lokaler i Säve, Göteborg, och hade således ännu inte omhändertagits hos Sjöfartsverket för arkivering. Bokföringsmaterialet fraktades upp till Sjöfartsverkets kontor i Norrköping för sekretessprövning och den 10 december 2014 anlände 42 flyttkartonger med bokföringsmaterial till Norrköping. Sekretessprövning genomfördes av Sjöfartsverket och AA tog del av materialet påföljande dag, den 11 december 2014.

Bokföringsmaterialet var vid denna tidpunkt inte arkivförtecknat av Sjöfartsverket och sekretessprövningen gjordes i enlighet med den prövningsmodell som förordades redan i förarbetena till sekretesslagen vid s.k. massuttag (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.).

Till grund för sekretessprövningen lades således kunskaper som myndigheten hade om mottagaren, hur denne kunde förväntas hantera uppgifterna och vilken risk för ytterligare spridning som fanns. Här beaktades att mottagaren var en sedan tidigare känd journalist som kunde förväntas hantera uppgifterna på ett ansvarsfullt och etiskt godtagbart sätt.

Till grund för bedömning av skaderisken lades en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av aktuellt slag. Såvitt Sjöfartsverket kände till innehöll de 42 flyttkartongerna, således ett till synes omfattande material, endast bokföringsmaterial som överfördes till Sjöfartsverket i samband med övertagandet av Norrlandsflyg AB. Innehållet i flyttkartongerna sekretessgranskades mot denna bakgrund och det kunde bekräftas att innehållet endast var bokföringsmaterial som kunde lämnas ut till AA utan sekretess.

Sjöfartsverket kan nu, efter en noggrann genomgång av bokföringsmaterialet, konstatera följande.

Bokföringsmaterialet avser även Norrlandsflyg AB:s verksamhet med ambulanshelikopter, vilken inte togs över av Sjöfartsverket utan fördes över till Norrlandsflyg Ambulans AB i samband med Sjöfartsverkets övertagande av räddningshelikopterverksamheten.

Ambulanshelikopterverksamheten har till fakturor avseende utförda ambulanstransporter till Norrbottens läns landsting genomgående bifogat larmrapporter som innehåller namn och personnummer, i vissa fall hemadress, samt skada för den person som transporterats med ambulanshelikoptern. Beskrivningen av "skada" anger t.ex. "hjärtinfarkt". Antalet fakturor från ambulanshelikopterverksamheten till just Norrbottens län är dock relativt få. De delar av bokföringsmaterialet som avser Norrlandsflyg AB:s fakturering till Sjöfartsverket för utförda räddningshelikoptertjänster under perioden 2008-01-01 – 2010-12-31 innehåller i tre fall namn och personnummer samt i ett fall även skada avseende den person som räddats med räddningshelikoptern.

Några detaljerade patientuppgifter finns inte i bokföringsmaterialet.

Bokföringsmaterialet innehåller således personuppgifter om patienter som transporterats med främst ambulanshelikopter, men sett till att materialet omfattar 42 flyttkartonger så är antalet personuppgifter en mindre del av materialet.

I efterhand har det kommit till Sjöfartsverkets kännedom att Norrbottens läns landsting krävde att faktureringen för ambulanstransporter skulle kopplas till den transporterade patienten genom angivande av namn och personnummer. Övriga landsting som Norrlandsflyg AB utförde ambulanshelikopterverksamhet åt har inte krävt motsvarande redovisning och där finns inte heller några identitetsuppgifter om transporterad person.

Uppgifter om de patienter som transporterats med ambulanshelikopter avser skada/diagnos, men innehåller inga utförliga uppgifter om hälsotillstånd eller personliga förhållanden. Det kan dock konstateras att Sjöfartsverket skulle ha avidentifierat dessa uppgifter om det stått klart att dessa fanns med i bokföringsmaterialet.

Sammanfattning

Sjöfartsverket har identifierat brister i diarieföring av främst e-postmeddelanden som skickats eller tagits emot i samband med kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing, kontakter som aldrig ledde fram till något köp av helikoptrar eller annat bindande åtagande för Sjöfartsverket. Kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing kan närmast jämföras med ett icke-antaget anbud som enligt Riksarkivets föreskrifter kan gallras efter två år.

Ovannämnda brister hänför sig i huvudsak till år 2011. Sjöfartsverket har sedan dess förbättrat diarieföringssystemet och e-post kan numera diarieföras direkt från Outlook. Därutöver har Sjöfartsverket beslutat att från den 1 januari 2016 införa digital ärende- och dokumenthantering, vilket ytterligare förenklar administrationen och hanteringen. Sjöfartsverket har även ett pågående förbättringsarbete avseende dokument- och ärendehantering inom verket. Detta förbättringsarbete kommer bl.a. att innebära kontinuerliga utbildningar för Sjöfartsverkets personal i diarieföring, inbegripet e-post.

Användningen av privat e-postadress i tjänstesammanhang synes i stort sett uteslutande vara kopplat till den situation som förelåg i samband med förhandlingarna kring övertagandet av Norrlandsflyg AB under 2011. Frågan om användning av privat e-postadress i tjänstesammanhang finns med som en punkt i det pågående förbättringsarbetet och kan komma att föranleda ytterligare åtgärder, särskilt med tanke på att det idag är vanligt att arbetstagare utför sin tjänst utanför ordinarie kontorstid. Sjöfartsverkets e-postsystem är numera åtkomligt via såväl VPN-uppkoppling som web-mail, vilket är en förutsättning för arbete från annan plats än ordinarie tjänsteställe.

Bokföringsmaterialet från Norrlandflyg AB har innan utlämnandet till AA sekretessprövats i enlighet med den prövningsmodell som får anses rådande för s.k. massuttag. Vid sekretessprövningen saknades kännedom om att bokföringsmaterialet även avsåg Norrlandsflyg AB:s ambulanshelikopterverksamhet och sekretessprövningen gjordes mot bakgrund av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med bokföringsmaterial.

Att bokföringsmaterialet visade sig innehålla uppgifter om identitet och skada avseende transporterade personer hade dock inte kunnat förväntas även om kännedom funnits om att materialet innehöll handlingar rörande ambulanshelikopterverksamheten. Uppgifter om identitet och skada kan knappast anses höra hemma som underlag för bokföring. Sjöfartsverket kan bara beklaga att uppgifterna om identitet och skada inte uppmärksammades vid sekretessprövningen och därför har lämnats ut.

Med detta överlämnar Sjöfartsverket ärendet till JO:s prövning.

Näringsdepartementet, genom expeditionschefen CC, anförde följande i sitt remissvar:

AA:s anmälan avser huvudsakligen Sjöfartsverkets hantering och utlämnande av allmänna handlingar m.m. I anmälan redogör AA även för Regeringskansliets (Näringsdepartementet) hantering av vissa e-postmeddelanden. Detta yttrande begränsar sig till de delar i anmälan som rör Näringsdepartementet.

Näringsdepartementets yttrande

Som anges i anmälan har en handläggare i Näringsdepartementet under 2011 tagit emot e-postmeddelanden från medarbetare vid Sjöfartsverket på sin privata e-postadress. Handläggaren har redovisat att det rör sig om sammanlagt sex e-postmeddelanden. Vidare har handläggaren redovisat att han skickat tre e-postmeddelanden från sin privata e-postadress till medarbetare vid Sjöfartsverket.

De aktuella e-postmeddelandena blev kända för departementet först i samband med ett utlämnandeärende våren 2015. Samtliga handlingar bedömdes då vara allmänna och de diariefördes snarast därefter.

Tjänstemännen i Näringsdepartementet är väl förtrogna med gällande regler och rutiner för registrering av allmänna handlingar. Det sker återkommande genomgångar i ärendehantering och liknande där dessa regler och rutiner går igenom. Trots detta har reglerna om diarieföring av allmänna handlingar inte följts beträffande de nu aktuella e-postmeddelandena. Detta är högst beklagligt.

Det är vidare allvarligt att bristen på diarieföring, och att de inte heller har hållits ordnade på annat sätt, medfört att Näringsdepartementet inte har lämnat ut handlingarna första gången de efterfrågades.

Med anledning av det inträffade har extra utbildningsinsatser angående bl.a. offentlighetsprincipen och diarieföring av allmänna handlingar riktas mot i första hand den berörda avdelningen i Näringsdepartementet.

AA kommenterade yttrandena.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. 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. Enligt 4 § anses brev eller annat meddelande som är ställt personligen till befattningshavare vid en myndighet som en allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller en annan fråga som ankommer på myndigheten. Av 12 § framgår att 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 enligt 13 § också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas 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 gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448, dnr 4773-2003, JO 2010/11 s. 531, dnr 3843-2009, JO 2012/13 s. 475, dnr 2859-2011, och beslut den 12 januari 2017 i ärende dnr 2708-2016). Någon eller några dagars

fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om begäran 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 lämna besked successivt om vad som kan lämnas ut.

Av 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att en allmän handling ska registreras så snart den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. JO har tidigare uttalat att registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (JO 2009/10 s. 462, dnr 5807-2007, och JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras, om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in eller upprättats. Hemliga handlingar ska i princip alltid registreras.

Eftersom diarieföringens egentliga funktion är att garantera att allmänheten får tillgång till allmänna handlingar, måste noteringarna i ett diarium vara så utförliga att en efterfrågad handling kan identifieras utan större svårigheter (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl. s. 26). I 5 kap. 2 § OSL finns minimikrav på vad ett diarium ska innehålla.

Inom såväl offentlig som privat hälso- och sjukvård – inklusive sjuktransporter – gäller en stark sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden (se 25 kap. 1 § OSL respektive 6 kap. 12 och 16 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]). Enligt 32 kap. 8 § OSL gäller sekretess hos kommuner och statliga myndigheter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i samband med viss verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Bedömning

Inledning

Jag noterar att Konkurrensverket har gjort en granskning av den helikopter-upphandling som avses i detta ärende och kommit fram till att Sjöfartsverket bl.a. brutit mot reglerna om öppenhet i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (Konkurrensverkets beslut den 11 juli 2016, dnr 306/2015). De frågor som behandlas i Konkurrensverkets ärende är knutna till reglerna om själva upphandlingsprocessen och är inte föremål för JO:s prövning inom ramen för detta ärende. Granskningen här begränsas till frågor med anknytning till registrering och utlämnande av allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i det demokratiska samhället och har till syfte att garantera enskilda insyn i den offentliga verksamheten. För att den grundlagsfästa rätten att ta del av myndigheters handlingar ska fungera som avsett och inte bli illusorisk, måste allmänheten få vetskap om en handling

existens. Det är därutöver nödvändigt att allmänheten så enkelt och snabbt som möjligt ska kunna få tillgång till allmänna handlingar som begärs ut.

Diarieföring av allmänna handlingar

Anmälaren har uppgett att Uppdrag granskning på olika sätt har fått tillgång till vissa e-postmeddelanden om helikopterupphandlingen, vilka har skickats till och från privata e-postadresser som tillhörde tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet och som inte diariesförts eller lämnats ut av myndigheterna efter förfrågan. Innehållet i meddelandena visar enligt anmälaren att det borde finnas ett större antal e-postbrev som inte diariesförts eller lämnats ut. Han menar också att Sjöfartsverket felaktigt har behandlat visst material som arbetsmaterial. Anmälaren anför att hanteringen inte bara är ett diariesföringsproblem utan att Sjöfartsverkets syfte har varit att hemlighålla kommunikation med det aktuella företaget och dess agent. Enligt anmälan har Sjöfartsverket på frågan om varför privata e-postadresser har använts svarat att ”vi befann oss i ett exceptionellt läge där offentlighetsprincipen var direkt kontraproduktiv”.

Både Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har i sina remissvar bekräftat att de har underlåtit att diariesföra vissa allmänna handlingar och att detta har stridit mot regleringen om hur diariesföring ska ske. I båda fallen ligger hanteringen flera år tillbaka i tiden och såväl Sjöfartsverket som Näringsdepartementet har uppgett att åtgärder har vidtagits efter det inträffade för att man ska följa reglerna om diariesföring.

Sjöfartsverket har i sitt remissvar uppgett att bakgrunden till att en företrädare för myndigheten vid ett tillfälle uttryckt att offentlighetsprincipen skulle ha varit ”direkt kontraproduktiv”, samt till att vissa allmänna handlingar inte har diariesförts hos myndigheten, i huvudsak varit att Sjöfartsverket hade blivit tvunget att ta över ett privat bolag för att säkra svensk sjö- och flygräddning och samtidigt ta ansvar för att köpa in nya räddningshelikoptrar. Pressen på myndigheten var enligt Sjöfartsverket vid denna tidpunkt hög. Sjöfartsverket skriver också att detta förklarar, men inte ursäktar, de påvisade bristerna i diariesföringen av allmänna handlingar.

Jag ser naturligtvis positivt på att åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de aktuella bristerna i diariesföringen hos Sjöfartsverket och Näringsdepartementet. Detsamma gäller Sjöfartsverkets uppgifter om att verket sett mycket allvarligt på den användning av privat e-post som uppmärksammats i ärendet. Jag kan bara understryka det allvarliga i att korrespondens om viktiga förhållanden, som har med myndigheternas verksamhet att göra, på detta sätt helt har hanterats vid sidan av det reguljära systemet för registrering av allmänna handlingar. Följden av denna hantering har i praktiken blivit att allmänna handlingar inte har kunnat lämnas ut vid begäran. Även om bakgrunden uppges ha varit att en av myndigheterna befunnit sig under hård

press, förändrar det inte min syn på det inträffade. Både Sjöfartsverket och Näringsdepartementet förtjänar allvarlig kritik.

Om det finns ytterligare handlingar som inte diarieförts eller om det har funnits några djupare motiv bakom hanteringen har jag ingen möjlighet att utreda på ett tillfredsställande sätt. Jag kan ändå konstatera att Sjöfartsverkets uttalande om att offentlighetsprincipen skulle ha varit direkt kontraproduktiv är helt oacceptabelt, oavsett i vilket sammanhang det förekommit. Uttalanden som kan ge upphov till misstankar om att en myndighet – i detta fall genom att använda anställdas privata e-postadresser för viktig myndighetskorrespondens – avsiktligt har försökt komma undan grundlagens krav rörande handlings-offentlighet, medför naturligtvis en betydande risk för allvarlig förtroendeskada.

Utlämnande av allmänna handlingar till Uppdrag granskning

En stor del av AA:s anmälan gäller de felaktigheter i diarieföringen hos Sjöfartsverket och Näringsdepartementet som har behandlats ovan. Jag övergår nu till bedömningen av övriga aspekter på Sjöfartsverkets handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Anmälaren har uppgett att han vid ett stort antal tillfällen under 2014–2015 begärt att få ta del av bl.a. in- och utkommande brev och mejl, kontrakt, rese-räkningar och fakturor som rör köpet av helikoptrarna. Sjöfartsverket har enligt anmälaren vid flera tillfällen förnekat att de efterfrågade handlingarna funnits eller bara lämnat ut delar av dessa. Först långt senare har anmälaren fått ta del av de efterfrågade handlingarna.

Sjöfartsverket skriver i sitt remissvar att Uppdrag granskning sedan april 2014 har granskat myndighetens upphandling av räddningshelikoptrar och att Uppdrag granskning under denna tid har tagit del av en mycket stor mängd handlingar. Sjöfartsverket redovisar i en bilaga till remissvaret vad som lämnats ut till Uppdrag granskning fram till den 29 april 2015. Uppdrag granskning har därefter tagit del av ytterligare handlingar och begär alltjämt löpande att få ta del av allmänna handlingar. Sjöfartsverket anför att beroende på den mängd handlingar som har begärts ut har det stundtals medfört stor tidsåtgång att få fram och sekretesspröva det material som har efterfrågats, samtidigt som verksamheten i övrigt ska fungera. Sjöfartsverket uppger att myndigheten aldrig har haft något intresse av att förhala eller försvåra utlämnandehandläggningen, såsom anmälaren påstår.

Jag har förståelse för att det kan krävas en omfattande arbetsinsats hos en myndighet för att ta fram och sekretesspröva stora mängder handlingar som begärs ut. I lagstiftningen finns också ett utrymme för att myndigheten under sådana förhållanden kan lämna ut handlingar senare än inom någon eller några dagar. Det är inte möjligt att utifrån utredningen i ärendet avgöra exakt hur lång tid som förflutit mellan varje begäran om att få ut handlingar och den tidpunkt när anmälaren faktiskt har fått del av de aktuella handlingarna. Uppgifter i utredningen talar dock starkt för att handläggningen av anmälares begäran om

att få ut handlingar har tagit för lång tid även när det gäller sådana handlingar som funnits diarieförda hos Sjöfartsverket. Mot bakgrund av den osäkerhet som ändå får anses finnas när det gäller tidsaspekten nöjer jag mig med att åter erinra om tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet.

Av utredningen framgår att handlingar som har innehållit känsliga uppgifter om enskilda personers hälsotillstånd har lämnats ut i omaskerat skick när bokföringsmaterial från Norrlandsflyg AB har begärts ut i anslutning till att Sjöfartsverket tog över bolaget. Dessa känsliga uppgifter har utifrån vad som har kommit fram i ärendet inte varit föremål för någon sekretessprövning. Den förklaring som har lämnats i Sjöfartsverkets remissvar är att materialet varit omfattande samt bestått av bokföringsmaterial och att man hos myndigheten inte har haft någon anledning att misstänka att det kunde finnas känsliga uppgifter i det. Detta kan naturligtvis stämma. Sjöfartsverket kan dock inte undgå kritik för att materialet har lämnats ut utan att först ha sekretessprövats.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.