

## Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Tjänstemän vid en kommun har använt sina privata e-postadresser i tjänsten och hanterat ett utkast till rapport i strid med regelverket för allmänna handlingar

(Dnr 1787-2020)

**Beslutet i korthet:** I en anmälan till JO fördes det fram klagomål mot att tjänstemän vid Arvika kommun använt sina privata e-postadresser i kommunikation med en extern konsult och raderat allmänna handlingar efter att en e-postlogg begärts ut.

Genom JO:s utredning har det kommit fram att en extern konsult skickat ett utkast till en rapport till flera tjänstemäns privata e-postadresser och att tjänstemännen inte behandlat utkastet som en allmän handling. Utredningen ger dock inte stöd för att någon allmän handling raderats med anledning av att en e-postlogg begärts ut.

Det framgår av utredningen att kommunen ansåg att konsultens färdiga rapport blev en allmän handling när den kom till kommunen. Mot den bakgrunden konstaterar JO att kommunen betraktat den externa konsulten som så fristående att handlingar som kom in från henne till kommunen skulle anses som allmänna. Enligt JO skulle därför utkastet som skickades till tjänstemännen ha behandlats som en allmän handling. Vidare uttalar JO att en utomstående har kunnat uppfatta användningen av de privata e-postadresserna som ett försök att kringgå bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

JO kritiserar Kommunstyrelsen i Arvika kommun för att utkastet till rapport hanterades i strid med tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen samt för att tjänstemän använt privata e-postadresser i tjänsten.

Avslutningsvis uttalar JO att det som kommit fram i ärendet tyder på utbredda kunskapsbrister inom kommunen i fråga om allmänna handlingar. JO förutsätter att kommunen vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med dessa.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 februari 2020 förde AA fram klagomål mot Arvika kommun och tjänstemän där i fråga om bl.a. användningen av privata e-postadresser i tjänsten och radering av allmänna handlingar. Han anförde i huvudsak följande:

P4 Värmland och Arvika Nyheter begärde den 13 februari 2020 ut e-postloggar från Arvika kommun. När de efterföljande dag begärde att få ta del av vissa av de e-postmeddelanden som framgick av loggarna hade flera av meddelandena raderats och gick inte att ta fram.

Ett av de raderade meddelandena hade skickats från den biträdande kommundirektörens privata e-postadress till en enhetschef på överförmyndarenheten. E-postmeddelandet innehöll ett utkast till rapport från en extern konsult, BB. Om tjänstemän på det sätt som skett i det här fallet raderar meddelanden kan det ge intryck av ett medvetet försök att dölja innehållet i vad som kan vara allmänna handlingar.

## Utredning

JO beslutade att inleda en utredning av de delar av AA:s anmälan som avsåg hanteringen av utkastet till rapport, användningen av privata e-postadresser i tjänsten och raderingen av allmänna handlingar efter att e-postloggar begärts ut. Kommunstyrelsen i Arvika kommun uppmanades att yttra sig över anmälan i de delarna. Yttrandet skulle innehålla svar på ett antal frågor.

Kommunstyrelsen i Arvika kommun yttrade sig, efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 9 september 2020. Kommunstyrelsen lämnade följande svar på JO:s frågor:

*Fråga 1. Vilket uppdrag hade konsulten BB och hur var hennes ställning i förhållande till Arvika kommun? (Anställd av kommunen eller externt anlitad? Rådgivande? Självständig? Vilken roll har hon haft i förhållande till kommunen vid upprättandet av den aktuella rapporten?)*

BB har som uppdragstagare arbetat med att svara på kommunstyrelsens formulerade uppdrag från augusti 2019. Arvika kommun har betalat ut ersättning till BB för arbetade dagar. Arvika kommun har även betalat arbetsgi-varavgift och skatt. Beslutet i kommunstyrelsen anger att uppdraget utförs i samverkan med tjänstepersoner och förtroendevalda.

*Fråga 2. Har kommunen använt privata e-postadresser för kommunikation med konsulten BB? Vilket var i så fall syftet med detta?*

Om handlingar inkommer på privata e-postadresser ska handlingen värderas. I detta fall inkom ett utkast på en privat e-postadress och syftet var säkerställa att materialet förblev behandlat som ett utkast.

*Fråga 3. I vilken omfattning och i vilket syfte använder anställda inom kommunen privata e-postadresser i tjänsten?*

Anställda och förtroendevalda ska följa kommunens riktlinjer och hantera både arbetsmaterial och allmänna handlingar på ett korrekt sätt. I kommunens e-postsystem finns funktionsbrevlådor och personadresser. Handlingar in och ut från kommunen ska i första hand gå till/från funktionsbrevlådorna där en bevakning finns över tid. I övrigt sker kommunikation via e-postsystemet direkt till/från tjänsteadresser där tjänstepersoner ansvarar för att handlingar tas om hand korrekt. Handlingar till/från tjänsteadresser ska hanteras enligt riktlinjerna. Om handlingar inkommer på privata adresser har tjänstepersoner/förtroendevalda ett ansvar att värdera om handlingen hör till ärende hos kommunen och om det är en allmän handling. Är det en allmän handling ska den diarieföras. Rent generellt kan konstateras att kontaktvägarna in till både förtroendevalda och tjänstepersoner har ökat ex. på grund av sociala medier och gör uppgiften att följa lagstiftningen mer

komplex. Vikten av att styra handlingar till våra funktionsbrevlådor har ökat.

*Fråga 4. Enligt anmälan har bitr. kommundirektören CC den 3 februari 2020, från sin privata e-postadress, skickat ett utkast till rapport till kommunens enhetschef DD. När fick CC utkastet till rapporten från konsulten BB och till vilken e-postadress skickades det?*

Berörda tjänstepersoner fick till sina privata e-postadresser ett utkast direkt från BB den 2 februari 2020, som också värderades som ett utkast.

*Fråga 5. Var det utkast till rapport som skickades från CC till DD att betrakta som en allmän handling? När blev utkastet i så fall, enligt kommunens bedömning, en allmän handling? När blev rapporten färdigställd i sitt slutliga utförande?*

Nej det var ingen allmän handling. Den färdiga rapporten inkom till kommunen 7 februari 2020 och diariefördes samma dag.

*Fråga 6. Enligt anmälan begärde P4 Värmland och tidningen Arvika Nyheter den 13 februari 2020 att få del av e-postloggar över bl.a. CC:s och DD:s e-postkorrespondens. Dagen därpå begärde man att få del av mejl som fanns i e-postloggarna. Vissa av dessa mejl hade då, enligt uppgift från kommunen, kastats och kunde inte återskapas. När och av vilken anledning raderades de aktuella mejlen? Vilket rättsligt stöd hade kommunen för att radera mejlen?*

Enligt dokumenthanteringsplanen fastställd av kommunstyrelsen den 11 februari 2019 § 35, gallras e-post av ringa betydelse omgående. Det framgår även av kommunstyrelsens riktlinje för e-post vilka handlingar som anses som allmänna och vilka som inte anses som allmänna handlingar. Tjänstepersonerna i detta fall hanterade ett utkast inför färdig rapport. Kommunens system för e-post kräver ett handhållande av varje tjänsteperson för att säkra att e-post hanteras enligt våra riktlinjer och att kraven på skyndsamhet vid besvarande efterlevs. Det innebär att handlingar som inte är allmänna raderas och töms ur systemet löpande. Det finns begränsningar för lagring och en e-postanvändare ska sköta sitt konto så att inte nya mail hindras in i systemet på grund av kapacitetsproblem. E-loggen sparas tre månader bakåt och av loggen framgår all mailhantering. Det som ska registreras ska dras ut på papper och hanteras enligt våra rutiner.

JO uppmanade därefter Kommunstyrelsen i Arvika kommun att lämna ett kompletterande yttrande. Det skulle innehålla svar på ett antal ytterligare frågor.

Ett kompletterande yttrande kom in till JO den 20 november 2020. Kommunstyrelsen lämnade följande svar på de kompletterande frågorna.

*1. Av kommunens pp-bilder [Powerpointbilder, JO:s anm.] från presseminariet i februari 2020 framgår att BB är jurist och anställd i Nacka kommun och att hon anlitas av Arvika kommun som extern konsult. Stämmer detta? Hur var BB:s uppdrag från kommunstyrelsen formulerat? Var BB att betrakta som en självständig och rådgivande i förhållande till kommunstyrelsen?*

BB är vid tidpunkten anställd av Nacka kommun och verksam inom överförmyndarverksamheten. BB fick av Nacka kommun tillåtelse att utöver sitt uppdrag där, på ledig tid, åta sig uppdraget för Arvika kommun. BB arvoderades som uppdragstagare. Bifogar kommunstyrelsens beslut med bifogad tjänsteskrivelse där det är framgår att uppdraget ska vara att identifiera behov framåt och göra det i samverkan med verksamheten.

*2. Vilka personer inom Arvika kommun fick del av utkastet till rapport som skickades från BB till de anställdas privata e-postadresser den 2 februari 2020?*

De som svarade för utredningen från kommunens sida. Verksamhetschef, kanslichef, enhetschef, ordförande och vice ordförande i nämnden.

*3. Av vilken anledning var utkastet till rapport som skickades från BB till anställda inom Arvika kommun, enligt kommunens uppfattning, inte en allmän handling? Vilket rättsligt stöd grundar sig kommunens uppfattning på? Vilken skillnad hade det enligt kommunens uppfattning gjort om utkastet istället hade skickats till de anställdas tjänstemailadresser inom Arvika kommun?*

Arbetsgruppen beslöt tillsammans med BB att utväxla synpunkter på utkastet innan det inkom, precis som överenskommit, till kommunen som färdig rapport den 7 februari 2020. BB:s utkast var under bearbetning mellan oss från 2 februari och fram till färdig rapport (TF 2:4 och 12). Den färdiga handlingen expedierades från hennes sida och inkom den 7 februari. Från verksamhetens sida fanns ingen handling att lämna ut förrän den 7 februari. Bedömningen är att samma tillvägagångssätt tillämpats om arvika.se använts. Alternativt om mer tid funnits till förfogande kunde exempelvis digitala möten ha arrangerats. Detta var före Office 365 hos oss och före Corona. Sedan dess har vi utvecklat en digital vana t.ex. via Teams eller Zoom. I dag hade det varit ett förstahandsval vid kommunikation.

*4. Enligt anmälan begärde P4 Värmland och tidningen Arvika Nyheter den 13 februari 2020 att få del av e-postloggar över två tjänstepersoners e-postkorrespondens. Dagen därpå begärde man att få del av mejl som fanns i e-postloggarna. Vissa av dessa mejl hade då, enligt uppgift från kommunen kastats och kunde inte återskapas. När och av vilken anledning raderades just dessa mail?*

E-postloggarna lämnades ut och de handlingar som fanns, lämnades ut. De handlingar som utgör allmänna handlingar som ska registreras lämnas till registrator för diarieföring och de handlingar som inte utgör allmän handling gallras och hamnar i borttaget för att tas helt bort från mailsystemet vilket regelbundet sker för att kunna ha kontroll över mailkorgen. Gallring framgår av dokumenthanteringsplanen som skickades tidigare. E-post-

loggarna avsåg en längre tid bakåt i tiden – och gallring/tömning av systemet sker regelbundet.

*5. Vilken är kommunstyrelsens bedömning av hanteringen av utkastet till rapport och användandet av privata e-postadresser i tjänsten?*

Utifrån den kunskap kommunstyrelsen har om hanteringen så var kommunstyrelsens uppdrag tydligt att en resurs var angelägen som stöd och att uppdraget utförts tillsammans med både chefer, medarbetare och förtroendevalda helt i linje med kommunstyrelsens beslut. Om tiden medgett kunde kommunikationen mellan kommunen och BB skett på annat sätt. Privat e-post ska inte användas men som alltid så har tjänstepersoner ansvar för att om handling inkommer privat så ansvarar tjänstepersonen för att den tas om hand på rätt sätt. Är det en inkommen handling som ska registreras så ska det ske. Syftet med hanteringen var inte att undanhålla information.

*6. Vilken är kommunstyrelsens bedömning av hanteringen av begäran att få del av mejl och raderandet av mejlen?*

Arvika kommun har tillmötesgått begäran att få del av e-postlogg och utlämnande av e-post och övrig hantering har skett enligt de av kommunstyrelsen fastställda riktlinjerna. Enligt dokumenthanteringsplanen kan e-post gallras direkt om det är av karaktären att de ersätter telefonsamtal, mötesbokningar och liknande.

AA kommenterade yttrandena.

## Rättsliga utgångspunkter

### 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 enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (se 2 kap. 4 § TF).

En handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (se 2 kap. 9 § första stycket TF).

En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. (Se 2 kap. 10 § första stycket TF.)

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning (se 2 kap. 8 § TF). En handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den har anlänt till myndighetens lokaler eller tillställts en befattningshavare vid myndigheten på annat sätt, t.ex. till hans eller hennes privata adress (se JO 2009/10 s. 462).

Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses inte som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering. (Se 2 kap. 12 § andra stycket TF.) Handlingar som framställs inom en myndighet och som inte fått sin definitiva utformning är inte att anse som allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering. Bestämmelsen gör det möjligt för en myndighet att, som ett led i den interna beredningen, skicka utkast eller koncept till beslut eller skrivelser till externa mottagare för att hämta in synpunkter utan att handlingarna blir allmänna hos myndigheten. (Se prop. 1975/76:160 s. 170.)

### **Registrering av handlingar**

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (se 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL). 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. (Se 5 kap. 1 § tredje och fjärde styckena OSL.)

I ett beslut den 4 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

### **Bedömning**

#### **Granskningens inriktning**

Min granskning har avsett hanteringen av utkastet till rapport, användningen av privata e-postadresser i tjänsten och frågan om huruvida allmänna handlingar raderats efter att e-postloggar begärts ut.

#### **Utkastet till rapport**

Av utredningen framgår att konsulten BB den 2 februari 2020 skickade ett utkast till en rapport till fem tjänstemän vid Arvika kommun. Utkastet skickades till tjänstemännens privata e-postadresser. Tjänstemännen behandlade inte utkastet som en allmän handling och registrerade det inte som inkommet. Som skäl för det har kommunen hänvisat till bestämmelsen i 2 kap. 12 § TF och uppgett att det var fråga om ett utkast som var under bearbetning. Kommunen har dock inte närmare utvecklat varför utkastet skulle omfattas av den aktuella bestämmelsen.

Med anledning av kommunens uppgifter vill jag inledningsvis göra klart att utkast och andra preliminära handlingar som skickas från en enskild blir allmänna när de kommer in till myndigheten (se RÅ 1958 ref. 55 och Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl. s. 94). Handlingens karaktär, som exempelvis ett utkast, saknar därvid betydelse. Situationen måste hållas skild från den då myndigheten i sin beredning använder sig av möjligheten i 2 kap. 12 § TF att skicka t.ex. ett utkast till en extern mottagare för att hämta in synpunkter.

En handling som framställts inom en myndighet blir allmän när den anses upprättad och en handling som framställts utanför en myndighet blir allmän när den kommit in till myndigheten. Den relevanta frågan i det här ärendet är om utkastet till rapport ska anses ha framställts inom kommunen eller om utkastet ska ses som en handling som kommit in till myndigheten. Det avgörande för att besvara frågan är om BB intagit en fristående ställning i förhållande till kommunen (se t.ex. RÅ 1987 ref. 1).

Trots att kommunen vid två tillfällen tillfrågats om BB:s roll, har den i sina yttranden till JO inte utvecklat sin syn på om hon intog en fristående ställning till kommunen. Detta anser jag är anmärkningsvärt med tanke på vilken central betydelse frågeställningen har i sammanhanget. Det har också försvårat min granskning. Av utredningen framgår dock att kommunen ansåg att den färdiga rapporten blev en allmän handling genom att den kom in till kommunen den 7 februari 2020. Därmed framstår det som att kommunen betraktat BB som så pass fristående att handlingar från henne skulle betraktas som handlingar som kommit in till kommunen. Således var även utkastet som skickades den 2 februari 2020 en allmän handling sedan det tagits emot av tjänstemännen. Utkastet skulle ha diarieförts på samma sätt som skedde med den slutliga rapporten.

### **Användningen av privata e-postadresser i tjänsten**

Kommunen har inte närmare redogjort för i vilken omfattning kommunikationen med BB skett via tjänstemännens privata e-postadresser. Av utredningen framgår dock att BB i vart fall skickade utkastet till rapporten till tjänstemännens privata e-postadresser.

JO har tidigare uttalat sig om de risker som är förknippade med att en befattningshavare på en myndighet använder en privat e-postadress vid kommunikation i tjänsten. En sådan användning försvårar myndighetens möjligheter att säkerställa en korrekt hantering av allmänna handlingar. Det finns också en uppenbar risk för att allmänna handlingar som har kommit in till en befattningshavares privata e-postadress vidarebefordras till myndigheten först efter det att viss tid gått eller att de över huvud taget inte överlämnas dit. En omfattande användning av en privat e-postadress i tjänsten medför vidare att det kan uppstå misstankar om att avsikten är att kringgå handlingsoffentligheten. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 462 och JO:s beslut den 12 mars 2019, dnr 7919-2017.)

Kommunen har i sitt första yttrande uppgett att syftet med användningen av de privata e-postadresserna var att säkerställa att utkastet till rapport behandlades som ett utkast. Efter en kompletterande fråga från JO har kommunen uppgett att det inte skulle ha gjort någon skillnad om BB hade skickat utkastet till tjänstemännens kommunala e-postadresser och att syftet inte var att undanhålla information.

Jag kan konstatera att kommunen inte har kunnat ge någon egentlig förklaring till varför de privata e-postadresserna användes. Oavsett vilket syftet var kan användandet av privata e-postadresser i det här fallet för en utomstående uppfattas som ett försök att kringgå bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Agerandet har riskerat att skada förtroendet för kommunen.

Mot bakgrund av vad kommunen uppgett om att syftet var att rapporten som skickades den 2 februari 2020 skulle behandlas som ett utkast finns det anledning för mig att poängtera att det saknar betydelse för frågan om en handling status som allmän om den skickas till en tjänstemans privata e-postadress eller myndighetsadressen. Det avgörande är om handlingen någonstans tagits emot av en behörig befattningshavare där vederbörande kan besluta om dess utlämnande (se 2 kap. 9 § TF och Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl. s. 60 f.).

### Radering av e-postmeddelanden

AA har påstått att tjänstemän vid kommunen raderade e-postmeddelanden efter att en e-postlogg begärts ut för att dölja meddelandena och förhindra en prövning av om de var allmänna handlingar. Kommunen har trots att JO ställt kompletterande frågor inte gett något klart svar på frågan om när de aktuella meddelandena raderades. Som kommunens svar får förstås skedde det dock kort efter att e-postmeddelandena kommit in och alltså innan loggen begärdes ut. Utredningen ger alltså inte stöd för att raderingen skulle ha gått till på det sätt som AA gjort gällande. Det finns därför inte anledning till några uttalanden från mig i den frågan.

### Kritik och avslutande synpunkter

Kommunstyrelsen i Arvika kommun kritiseras för att utkastet till rapport hanterades i strid med tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen samt för att tjänstemän använt privata e-postadresser i tjänsten.

Det som kommit fram i ärendet tyder på utbredda kunskapsbrister inom kommunen i fråga om allmänna handlingar. Det förhållandet att flera chefer varit inblandade i felaktigheterna och att kommunen trots begäran om ett kompletterande yttrande inte kunnat ge tillfredsställande svar på de frågor som ställts tyder på att bristerna inte är begränsade till enskilda medarbetare.

Jag förutsätter att kommunen nu vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med detta. Inom ramen för det arbetet bör kommunstyrelsen också, om det inte redan är gjort, se till att riktlinjerna för e-post uppdateras så att det tydligt framgår att privata adresser som huvudregel inte ska användas i tjänsten.

Vad AA i övrigt anfört ger inte anledning till några uttalanden från min sida. Ärendet avslutas.

Ett universitet överträdde repressalieförbudet i förhållande till en student som skrivit debattartiklar

(Dnr 3567-2020)

**Beslutet i korthet:** Efter att en veterinärstudent vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) skrivit en debattartikel om grisslakt höll två programstudierektorer en föreläsning för studentens årskurs. I samband med det yttrade programstudierektorerna bl.a. att studenters uttalanden i medierna kan skada utbildningen eftersom de lantbrukare som SLU samarbetar med kan bli oroliga av sådana publiceringar och då t.ex. inte vilja ta emot studenter för klinisk



träning. De uttalade också att studenterna skulle tänka till innan de undertecknar publiceringar som veterinärstudent. Efter att en andra debattartikel hade publicerats bokade vicedekanan in ett möte med studenten. Under mötet ombads studenten flera gånger förklara syftet med artiklarna och vicedekanan frågade om studenten hade kunnat använda något annat forum än debattartiklar för att redogöra för sin uppfattning. Vicedekanan uttryckte även oro för att artiklarna skulle påverka lantbrukares inställning till SLU negativt.

Enligt chefsJO står det klart att programstudierektorerna och vicedekanan som företrädare för SLU haft direkt eller indirekt inflytande över utbildningen och att de därigenom också haft möjlighet att utsätta studenterna för negativa åtgärder. ChefsJO konstaterar därför att studenterna befunnit sig i ett sådant beroendeförhållande till företrädarna för universitetet som krävs för att repressalieförbudet ska kunna aktualiseras.

ChefsJO anser att innebörden av programstudierektorernas uttalanden och det sammanhang i vilket de framfördes framstår som en åtgärd för att tillrättavisa studenten för att hon använt sin yttrandefrihet. Åtgärden har enligt chefsJO stått i strid med repressalieförbudet. Det har även funnits en uppenbar risk för att övriga studenter kan ha uppfattat det som att de har en mer begränsad yttrandefrihet än andra medborgare, vilket är allvarligt enligt chefsJO. SLU kritiserar för sitt agerande. ChefsJO anser även att vicedekanan agerat i strid med repressalieförbudet. Universitetet kritiserar även i denna del.

## Anmälan

I en anmälan till JO framförde veterinärstudenten AA klagomål mot Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och uppgav bl.a. följande:

Under hösten 2019 skrev hon två debattartiklar där hon kritiserade koldioxidbedövning av grisar inför slakt. Den första artikeln publicerades på Expressens webbplats den 7 oktober och dagen efter i den tryckta tidningen. Dagen efter hölls en föreläsning av två av SLU:s programstudierektorer. Föreläsningen skulle handla om valbara kurser men de inledande 25 minuterna ägnades åt att redogöra för de negativa konsekvenser som veterinärstudenters kontakter med medierna kan få för utbildningen. De uppmanade studenterna att först hantera saker internt och att tänka på konsekvenserna innan de går ut i medierna och skriver under som ”veterinärstudent”. Det betonades att det kan slå hårt mot SLU om veterinärstudenter går ut i medierna eftersom lantbrukare kan bli avigt inställda till studenterna, vilket i sin tur kan skada utbildningen. Hon uppfattade det som att programstudierektorerna tog upp frågan om mediekontakter med anledning av hennes debattartikel.

Den 21 oktober publicerades hennes andra artikel på Expressens webbplats. Vicedekanan på veterinärutbildningen bokade in ett möte med henne med anledning av artikeln. Under mötet uttryckte vicedekanan oro för att artiklarna skulle påverka lantbrukares inställning till SLU negativt och hon ombads flera gånger att förklara syftet med artiklarna. Vicedekanan frågade bl.a. om hon hade kunnat använda något annat forum än en debattartikel i Expressen för att redogöra för sin uppfattning.

Till anmälan bifogades bl.a. de aktuella debattartiklarna, mejl, ljudfiler med upptagningar från föreläsningen och mötet med vicedekanan samt transkriberingar av ljudupptagningarna.

## Utredning

JO begärde att SLU skulle lämna upplysningar och yttra sig över det som framkom i anmälan.

SLU (chefsjuristen BB) yttrade sig sedan de befattningshavare som berörts hade fått tillfälle att lämna upplysningar. Av yttrandet framgår i huvudsak följande:

För att klara uppdraget att examinera veterinärer som kan arbeta inom animalieproduktion för livsmedelsframställning är SLU beroende av att veterinärstudenter ges tillträde till djurbesättningar. Detta förutsätter goda och tillitsfulla relationer med djurägarna. I AA:s årskurs fanns en ovanligt stark polarisering mellan de som förespråkar och de som inte förespråkar animalieproduktion för livsmedelsframställning. Vid något tillfälle var polariseringen så tydlig att lärarna var oroliga för att det skulle uppstå fysiska sammandrabbningar.

Många studenter var upprörda med anledning av AA:s artikel och ville att SLU skulle ”göra något”. SLU beslutade därför att en del av en redan inplanerad föreläsning skulle ägnas åt att diskutera bl.a. frågan om yttrandefrihet. Syftet med detta var att informera studenterna om att det är tillåtet att uttrycka sig i medierna och att universitetet inte lägger sig i vad som skrivs, men att hur man titulerar sig och att saker skrivs kan få konsekvenser. Programstudierektorerna CC och DD kommenterade inte sakinnehållet i artikeln och de har inte uttalat eller utfört något som kränkt AA:s yttrandefrihet.

Mötet med vicedekanan EE den 19 november 2019 föranleddes av att AA känt sig missnöjd, vilket hon påtalat för programstudierektorerna. EE bjöd in till mötet där många ämnen kom att diskuteras, bl.a. den studiesociala situationen i årskursen, och hon förklarade att hon respekterade AA:s yttrandefrihet. Samtalet har inte utgjort något myndighetsingripande, någon repressalie, någon tillrättavisning eller någon annan negativ åtgärd gentemot AA från universitetets sida.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 mars 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

## Rättslig reglering

### Yttrandefriheten och repressalieförbudet

Var och en är mot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, och med det avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (se 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF). Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag för vissa preciserade ändamål (se 2 kap. 20–23 och 25 §§ RF) och den skyddas också genom artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Yttrandefriheten har ett särskilt skydd genom tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Enligt TF står det var och en fritt att uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. TF gäller tryckta skrifter som är utgivna och bestämmelsen avser således exempelvis offentliggörande i tryckta tidningar. En motsvarande reglering finns i YGL och den gäller t.ex. tidningsföretags och nyhetsbyråers verksamhet på internet. (Se 1 kap. 1 § andra stycket TF samt 1 kap. 1 § första stycket och 4 § första stycket YGL.)

En myndighet eller ett allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon har använt sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade genom TF och YGL (se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL). Detta s.k. repressalieförbud innebär inte att varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person yttrat är otillåten. Förbudet hindrar exempelvis inte att myndigheten följer upp en artikel för att bemöta kritik eller för att ge sin syn på saken. Det ska i stället vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller en reprimand mot den som gjort bruk av sin yttrandefrihet. Sådana åtgärder kan t.ex. vara avsked, uppsägning, disciplinpåföljd eller framtagna av arbetsuppgifter, men också mindre påtagliga konsekvenser som medfört negativa konsekvenser för den enskilde kan vara otillåtna. Det kan exempelvis handla om tillrättavisande utskällningar, uttalanden med tillrättavisande innebörd eller utfrysning på arbetsplatsen. (Se prop. 2009/10:81 s. 40, JO 2010/11 s. 605 och JO 2015/16 s. 642.) Av förarbetena till bestämmelserna om repressalieförbud framgår att de minst ingripande åtgärderna, t.ex. missnöjesyttringar och tillrättavisanden, måste bedömas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet (se a. prop. s. 41).

### **Tidigare beslut och uttalanden av JO och JK om repressalieförbudet**

När det gäller repressalieförbudet har JO understrukit 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 (se JO 2018/19 s. 283). I ett äldre ärende har JO ansett att en polisstyrelsens åtgärd att bemöta en polisintendents insändare i en tidning genom att uttala att insändaren var ett ”onyanserat utfall mot, i laga ordning genom allmänna demokratiska val, utsedda kommunala förtroendemän” var otillåten. JO hänvisade då till att polisstyrelsens uttalande inte avsåg vad polisintendenten tagit upp i sin insändare utan frågan om lämpligheten av att denne yttrat sig i tidningen. (Se JO 1975/76 s. 314.)

Justitiekanslern (JK) har i ett ärende kritiserat en rektor för dennes åtgärder med anledning av att en lärare i en insändare hade riktat kritik mot skolledningen. Rektorn tog upp insändaren på ett morgonmöte samma dag som den publicerades och uppgav bl.a. att det skulle ha varit märkligt att förtiga en publicering som säkert de flesta tagit del av och att han i stället tyckte det var naturligt att föra en diskussion om de förhållanden som insändaren handlade om. Rektorn vände sig direkt till skribenten och frågade varför denne skrivit insändaren. Även om det inte gick att utreda vad som hade sagts vid mötet tydde omständigheterna enligt JK på att rektorn framfört kritik mot läraren och att

rektorn varit missnöjd med att denne skrivit insändaren. Slutsatsen förstärktes också enligt JK av ett mejl som rektorn samma dag skickade till personalen på skolan. JK ansåg att kritiken som läraren fick av rektorn på mötet och genom mejlet tydde på att rektorn inte fullt ut förstått vidden av meddelarfriheten och de anställdas yttrandefrihet. Enligt JK hade rektorn vid dessa två tillfällen klart gått över gränsen för vad som var tryckfrihetsrättsligt godtagbart. (Se JK:s beslut den 27 april 2011, dnr 4322-10-30.)

I ett annat ärende hade en vikarie inom hemtjänsten vänt sig till medierna med kritik angående arbetsförhållandena på arbetsplatsen. Vikarien kallades till ett möte där en chef gett uttryck för att medarbetare inte ska vända sig till medierna ”i första hand” utan i stället till sina chefer. Chefen frågade även vilket syfte den anställde hade haft med att vända sig till medierna och då uppgett bl.a. att det blev ”platt fall” eftersom kommunen inte skulle anställa vikarien något mer. JO ansåg att chefen uttryckt ett tydligt missnöje med att vikarien hade använt sin grundlagsskyddade meddelarfrihet och att uttalandena stått i strid med repressalieförbudet. (Se JO 2015/16 s. 642.)

Vid bedömningen av om en myndighets agerande mot en enskild som yttrat sig offentligt har varit otillåtet, har i praxis beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade. JO har exempelvis i ett ärende uttalat kritik efter att ett vårdbiträde kallats till ett möte med anledning av att han i ett radioprogram uttalat sig om problem och missförhållanden på sin arbetsplats. Även om det inte var klarlagt vad som hade sagts vid mötet om vårdbiträdets medverkan i radio, ansåg JO att det var utrett att radioutsändningen hade diskuterats och att vårdbiträdet samt två andra personer som deltog vid mötet hade uppfattat det som att vårdbiträdet blev kritiserad för att ha medverkat i radio och för vad han då hade sagt. JO ansåg att den anställdes yttrande- och meddelarfrihet hade kränkts. (Se JO 2009/10 s. 456.) I ett ärende ansåg JK att Åklagarmyndigheten agerat olämpligt efter att en åklagare uttalat sig i medierna och därefter fråntogs vissa arbetsuppgifter och även kritiserades för sina uttalanden. Åklagaren hade gjort uttalanden i en uppmärksamman artikel och sedan blivit kallad till ett möte där kammarledningen bl.a. redogjorde för vilken situation som uppkommit på kammaren till följd av åklagarens uttalanden. Vid mötet hade ledningen påtalat att det stod åklagaren fritt att göra vilka uttalanden som han ville men också poängterat att situationen tydligt innebar att allmänhetens förtroende för Åklagarmyndighetens verksamhet kunde skadas. JK ansåg att åklagaren hade haft fog för sin uppfattning att han genom vad som framförts vid mötet hade utsatts för kritik från ledningen på grund av sina uttalanden i medierna. (Se JK:s beslut den 13 november 2009, dnr 5240-09-30.)

### **Särskilt om lydnads- eller beroendeförhållande**

För att repressalieförbudet ska gälla krävs någon form av lydnads- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och företrädaren för myndigheten eller det allmänna. I typfallet rör det sig om en person med överordnad tjänsteställning som tillrättavisar en underordnad, alltså någon med en reell möjlighet att utsätta den andre för någon form av negativa verkningar. Det är dock inte uteslutet att en myndighet skulle kunna vidta en åtgärd som träffas av repressalie-

förbudet mot någon annan än de anställda vid myndigheten. (Se prop. 2009/10:81 s. 43 och JO 2018/19 s. 283.) Det finns relativt få uttalanden från JO och JK när det gäller den sistnämnda situationen.

JK har ansett att politiker som, i egenskap av företrädare för landstinget, gjort uttalanden med anledning av att en läkare i ett öppet brev uttryckt kritik mot ett förslag på omorganisation, hade sådan ställning att repressalieförbudet kunde aktualiseras (se JK:s beslut den 11 december 2014, dnr 9846-14-30). I ett ärende ansåg JO att en ordförande i en gymnasienämnd hade en sådan överordnad roll i förhållanden till en skolkurator att repressalieförbudet kunde tillämpas (se JO 2018/19 s. 283). JO har även behandlat frågan om en skollednings ingripande mot elever som satt upp en banderoll på ett studentflak var förenligt med elevernas yttrandefrihet. (Se JO 2019/20 s. 253.)

## Bedömning

### AA har stått i ett beroendeförhållande till företrädarna för SLU

SLU är ett statligt universitet som bl.a. har till uppgift att betygsätta och examinera de studenter som bedriver högskoleutbildning vid lärosätet. Universitetet har också rätt att i vissa situationer vidta disciplinära åtgärder mot studenter enligt bestämmelserna i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100). AA var vid den aktuella tidpunkten student vid SLU, och de ageranden som följde på publiceringen av hennes debattartiklar vidtogs av företrädare för SLU inom ramen för verksamheten vid universitetet. Det har inte framkommit att programstudierektorerna eller vicedekanan haft till uppgift att exempelvis besluta om betyg för studenterna i AA:s årskurs. Det står dock klart att de var verksamma inom den fakultet som bedriver och ansvarar för veterinärutbildningen och att de haft inflytande över såväl utbildningens innehåll som studenternas studiemiljö. Det får därmed anses att CC, DD och EE haft sådant direkt eller indirekt bestämmande inflytande över utbildningen att studenterna har stått i beroendeförhållande till dem. De har i och med detta också haft möjlighet att utsätta studenterna för negativa åtgärder. Jag anser därför att en tillämpning av repressalieförbudet kan aktualiseras i förhållande till studenterna på utbildningen.

### Möjligheten att kunna informera, debattera och kritisera

Det är givet att det inom ramen för en utbildning kan finnas ett behov av att generellt diskutera frågor om yttrandefrihet och att debattera och bemöta kritik som framställs mot ett visst utbildningsinslag eller en företeelse. Det kan också finnas goda skäl för en utbildningsanordnare att exempelvis diskutera hur en student i sin kommande yrkesroll kan behöva förhålla sig till och bemöta andras åsikter och om det finns etiska överväganden eller andra faktorer som en yrkesutövare måste ta ställning till när den uttrycker sina egna åsikter. Som SLU har angett i remissvaret är det även viktigt att ett universitet kan bemöta sakinnehåll i en debattartikel och därvid tillbakavisa påståenden som universitetet finner felaktiga eller missvisande. Den som har uttryckt sin ståndpunkt offentligt får också räkna med invändningar från meningsmotståndare.

SLU har gjort gällande att det för att vara fråga om en repressalie måste finnas en direkt koppling mellan sakinnehållet i artikeln och myndighetens negativa åtgärd gentemot den som utövar sin yttrandefrihet. Jag delar inte den uppfattningen. Innebörden av repressalieförbudet är som framgår under avsnittet Rättslig reglering att en myndighet inte får ingripa mot någon på grund av att han eller hon har brukat sin yttrandefrihet. Det spelar alltså ingen roll att det som myndigheten tar upp med den enskilde, t.ex. i ett möte, inte direkt avser sakinnehållet i en artikel.

Den som är anställd hos en myndighet eller, som i detta fall, student vid ett universitet har alltså rätt att offentligt uttrycka sina åsikter utan att myndigheten ställer personen till svars för att han eller hon har använt sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Det är därför viktigt att företrädare för myndigheter inte uttrycker sig på ett sätt som kan uppfattas som ett försök att hindra enskilda från att yttra sig och inte ifrågasätter eller kritiserar det förhållandet att någon har yttrat sig i exempelvis en tidning. För att skyddet inte ska kringgås är det även av stor vikt att myndighetsföreträdare inte genom generella uttalanden indirekt kritiserar den som har nyttjat sin yttrandefrihet eller genom sådana uttalanden försöker få enskilda att avstå från att använda sin yttrandefrihet eller påverka hur de yttrar sig. Detta gäller naturligtvis även när frågor om yttrandefrihet diskuteras i undervisningssyfte.

### **Föreläsningen den 9 oktober 2019**

Av utredningen har följande framkommit. Den 7 oktober 2019 publicerade Expressen AA:s första debattartikel på sin webbplats och dagen efter i den tryckta tidningen. Det framgick av artikeln att hon var veterinärstudent. SLU gjorde bedömningen att den studiesociala situationen var på väg att bli "helt ohållbar" och därför kom föreläsningen dagen därpå att ägnas åt bl.a. frågor om kommunikation och yttrandefrihet. Dessa frågor var alltså inte en del av den ordinarie kursplanen och studenterna informerades inte om ändringen i förväg. Det är således tydligt att beslutet att genomföra denna del av föreläsningen motiverades av publiceringen av debattartikeln. Detta framgår också av de uttalanden som CC och DD gjorde under föreläsningen.

Av ljudinspelningen från föreläsningen framgår bl.a. att CC och DD framhöll att man som student ska fundera över om man ska underteckna en artikel som "veterinärstudent" och vad det kan få för konsekvenser. Vid flera tillfällen fällde de båda uttalanden vars innebörd var att de lantbrukare som SLU samarbetar med kan bli oroliga av publiceringar i medierna och att det kan medföra att dessa inte vill ta emot studiebesök och studenter för klinisk träning på djur, vilket kan få negativa konsekvenser för SLU och studenterna. Dessutom uttalades att de inte skulle sätta munkavel på någon men att man ska tänka på att det finns mottagare på andra sidan och att man kanske får fundera "några extra svängar" på vad som kan inträffa om man skriver under som veterinärstudent.

Enligt min uppfattning var innebörden av de uttalanden som CC och DD gjorde vid föreläsningen dels att veterinärstudenters uttalanden i medierna kan skada utbildningen, dels att studenterna skulle tänka till innan de undertecknar publiceringar som veterinärstudent. Även om uttalandena inte direkt berörde

AA:s debattartikel är det uppenbart att det var just denna som var upphovet till uttalandena. Exempelvis besvarades AA:s första inlägg i diskussionen genom att DD påtalade att det är viktigt att förbättra situationen för alla djur inför döden men att det kunde uppstå problem om konsekvensen blir att SLU ”får färre gårdar” och att de inte kunde veta var ”det här kommer landa någonstans, om det blir negativt ...”. I det sammanhang som programstudierektorens uttalanden framfördes gav de ett tydligt uttryck för SLU:s missnöje med publiceringen eftersom den enligt universitetet kunde medföra att lantbrukare inte längre ville ta emot studenter för studiebesök och klinisk träning. Föreläsningen hölls i ett mycket nära tidsmässigt samband till publiceringen och företrädarna för SLU var medvetna om att AA var närvarande. Missnöjet med publiceringen ventilerades inför hela hennes årskurs och i vart fall vissa av studenterna kände till att det var hon som skrivit artikeln. Innebörden av uttalandena och det sammanhang i vilket de framfördes framstår som en åtgärd för att tillrättavisa AA med anledning av att hon använt sin yttrandefrihet. Denna åtgärd har stått i strid med repressalieförbudet i TF och YGL.

Av ljudinspelningen kan jag inte heller dra någon annan slutsats än att föreläsningen i denna del även syftade till att få de andra studenterna att tänka till innan de nyttjar sin yttrandefrihet och att uppmärksamma dem på vad sådana yttranden kan få för konsekvenser. SLU:s missnöje med artiklarna har således inte enbart riktat sig mot AA utan även till en större krets av studenter och det har funnits en uppenbar risk för att studenterna kan ha uppfattat uttalandena som att det råder en mer begränsad yttrandefrihet för dem än för andra medborgare (se JO 2015/16 s. 648). Det är allvarligt att företrädare för ett universitet agerar på det sättet eftersom det riskerar att leda till att studenter inte vågar ge uttryck för sina egna åsikter. SLU förtjänar kritik för sitt agerande i dessa avseenden.

### **Mötet den 19 november 2019**

Den 21 oktober 2019 publicerade Expressen AA:s andra debattartikel på tidningens webbplats. Två veckor senare kontaktades hon av vicedekanan EE som undrade om de kunde träffas så att hon kunde få veta mer om AA:s tankar kring innehållet i artikeln och hur studenterna i årskursen hade det generellt. Annat har inte framkommit än att det var EE som tog initiativ till mötet som dock var frivilligt för AA att delta i.

Av ljudinspelningen från mötet framgår att huvuddelen av samtalet rörde djurhållning och djurvälstånd. Bland annat diskuterades bedövningsmetoder vid grisslakt, dvs. själva sakinnehållet i AA:s artiklar. Utöver detta frågade EE vad syftet med artiklarna varit. Hon frågade även om AA trodde att det fanns något annat sätt för henne att nå ut med artiklarnas budskap än genom publicering i Expressen eftersom publiceringen kunde få grisbönder att känna sig utsatta och bli mindre intresserade av att ge studenterna tillgång till sina gårdar. Vidare påtalade EE att deras uppdrag är att slussa ut studenterna så att de får de moment som krävs för att få sina legitimationer och om vissa delar plötsligt tas bort så är det svårt för universitetet att leverera så att studenterna får den kompetens som de behöver. Hon uppgav också att man som student måste vara

medveten om vilka konsekvenser ens agerande får, och att det är därför som de frågat AA hur hon tänkt och om hon förstått kontexten och den påverkan som publiceringen haft på studenterna, SLU och näringen. Det kan särskilt noteras att EE, på fråga från AA om SLU ville att hon skulle vara medveten om konsekvenserna för att hon valt att skriva, svarade jakande. EE påtalade också att det hade varit mycket enklare om det inte stod veterinärstudent i artiklarna och gjorde i anslutning till uttalanden om vilka konsekvenser en publicering kan få för utbildningen en jämförelse med en tidigare händelse där en student hade släppt ut djur på en gård, vilket orsakat problem för universitetet.

SLU har uppgett att ett av syftena med mötet var att låta AA ge sin syn på saken och att höra efter hur hon upplevt situationen. Det är enligt min mening givetvis legitimt för ett universitet att ha möten med studenter för sådana syften, särskilt när det som i detta fall tycks ha funnits en upprörd stämning i årskursen. Som jag tidigare har redogjort för är det inte heller förbjudet för en myndighetsföreträdare att som EE följa upp och diskutera själva sakinnehållet i en artikel. Vid en sådan diskussion är det dock viktigt att den som företräder myndigheten inte uttrycker sig på ett sådant sätt att den enskilde får uppfattningen att det inte är önskvärt att han eller hon uttalar sig i medierna.

AA har uppfattat mötet och det som EE sa till henne som en tillrättavisning med anledning av hennes debattartiklar. Sett till samtalets innehåll, däribland att hon tillfrågades om syftet med att publicera artiklarna i Expressen och att SLU ville att hon skulle tänka på konsekvenserna av sådana publiceringar, har det funnits fog för hennes uppfattning. Även om EE:s uttalanden huvudsakligen varit av generell karaktär är det tydligt att ett av budskapen var att AA:s debattartiklar kunde medföra problem för SLU och för studenterna. Samtalet utgjorde enligt min bedömning en tillrättavisning med anledning av att AA nyttjat sin yttrandefrihet. Åtgärden har stått i strid med repressalieförbudet i TF och YGL och SLU förtjänar kritik för det inträffade.

## Uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlämnade handlingar som har sekretessprövats

(Dnr 8254-2020, 8423-2020)

**Beslutet i korthet:** När Kammarrätten i Göteborg prövar en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling på grund av sekretess tar domstolen normalt del av den handling som beslutsmyndigheten inte lämnat ut genom att den begärs in till kammarrätten. Under den tid handlingen förvaras hos domstolen är den inkommen till kammarrätten och allmän där, men den anses inte tillförd domstolens mål. Enligt domstolens rutiner återsänds sådana handlingar till beslutsmyndigheten direkt efter att målet om rätt att ta del av handlingarna avslutats. I ärendet aktualiseras frågor om kammarrättens återlämnande har rättsligt stöd och om bedömningen påverkas av om ett beslut om att inte lämna ut handlingarna från kammarrätten har överklagats när återlämnandet sker.



ChefsJO uttalar att han inte har några synpunkter på att kammarrätten återlämnar inlämnade handlingar som har sekretessprövats i samband med att domstolens mål avslutas.

Vidare konstaterar chefsJO att det aktuella fallet skiljer sig från de tidigare ärenden där JO uttalat att handlingar inte får förstöras innan tiden för överklagande av ett beslut om utlämnande av handlingarna har gått ut och till dess ett överklagande har blivit slutligt prövat. Här har kammarrätten visserligen haft en skyldighet att ta del av handlingarna inom ramen för sin prövning av sekretessfrågan men har inte haft någon skyldighet att låna in handlingarna eller, när så skett, att bevara dem. Handlingarna har inte heller förstörts utan återlämnats till beslutsmyndigheten, där de finns tillgängliga för allmänheten att begära ut. Enligt chefsJO har kammarrättens hantering därmed inte påverkat anmälarens rätt att ta del av de aktuella handlingarna.

## Anmälningarna

### Dnr 8254-2020

I en anmälan som kom in till JO den 30 oktober 2020 och i en kompletterande skrivelse framförde AA klagomål mot Kammarrätten i Göteborg. Hon anförde att kammarrätten i strid med Riksarkivets föreskrifter har gjort sig av med två allmänna handlingar som omfattas av sekretess och som lämnats till domstolen.

### Dnr 8423-2020

I en anmälan som kom in till JO den 5 november 2020 framförde BB klagomål mot Kammarrätten i Göteborg och anförde följande: Kammarrätten har gallrat en av honom begärd handling direkt efter att domstolen fattat beslut om att inte lämna ut handlingen. Detta medför att han inte kommer att få frågan om utlämnande prövad i högre rätt eftersom handlingen inte finns kvar i kammarrätten. Genom förfarandet blir hans rätt till domstolsprövning illusorisk.

## Utredning

Dagboksblad och avgöranden i Kammarrätten i Göteborgs mål nr 3815-20 och 4420-20 samt i de administrativa ärendena dnr 354-20 och 356-20 hämtades in och granskades.

Anmälningarna remitterades därefter till kammarrätten för yttrande. I remissvaret anförde domstolen, genom kammarrättspresidenten, följande:

### *Rättsliga utgångspunkter*

#### *Handlingsoffentlighet*

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa regler 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 handlingen inte omfattas av sekretess (den s.k. offentlighetsprincipen).

De flesta myndighetsbeslut vari någon helt eller delvis nekas att ta del av allmän handling, eller vari en handling inte anses vara allmän, får över-

klagas till domstol, i första hand kammarrätt, se 6 kap. 8 och 9 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Vid prövning av ett mål ska rätten ta del av det underlag som ligger till grund för det överklagade beslutet. Enligt 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ska rätten se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Av HFD 2019 ref. 24 I framgår att en allmän handling som översänts till domstol för prövning av om sekretess föreligger är att anse som inkommen och därmed allmän hos domstolen under den tid den förvaras där. En sådan handling anses däremot inte tillförd det aktuella målet (HFD 2019 ref. 24 II).

#### *Arkivregler*

Av 3 § arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Att allmänna handlingar får gallras framgår av 10 § första stycket arkivlagen. Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. Härutöver får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller särskilt beslut av regeringen (12 § första stycket arkivlagen). Vad som nyss sagts gäller dock inte handlingar som en myndighet har fått som lån (12 § andra stycket arkivlagen). I förarbetena anges som ett exempel på vanliga lån i förvaltningen remisser för yttrande, då akten från en myndighet översänds till en annan. Inom rättskipningen förekommer lån av domstolsakter framför allt i samband med överklaganden. Givetvis ska sådana lånade akter återlämnas (prop. 1989/90:72 Bilaga 1, s. 78 f.).

I 8 § Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2019:51) om återlämnande och gallring av handlingar hos de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna anges följande:

En förvaltningsmyndighets handling som har legat till grund för prövning och som getts in med anledning av ett överklagande får, om den inte återlämnats med stöd av 17 och 18 §§, gallras om handlingen inte kan antas vara av särskild betydelse för den som lämnat handlingen till förvaltningsmyndigheten. Gallring får ske vid laga kraft och i annat fall fyra månader efter avslut.

#### *Kammarrättens verksamhet och riktlinjer*

Kammarrätten i Göteborg prövar på årsbasis drygt 350 mål som rör begäran om att ta del av allmän handling. I sådana mål begär domstolen regelmässigt in de icke utlämnade handlingarna, sekretesshandlingarna, som lån från beslutsmyndigheten. I vissa fall tar domstolen i stället del av handlingarna på plats hos beslutsmyndigheten, vilket görs vid omfattande material eller vid prövning av handlingar av särskilt känslig natur. Det är ett absolut krav att kammarrätten på något sätt tar del av de handlingar som ska sekretessprövas (se JO beslut den 27 februari 2017, dnr 111-2016).

Av kammarrättens riktlinjer för hantering av sekretesshandlingar framgår bl.a. att kammarrätten i mål om rätt att ta del av allmänna handlingar får in eller begär in de handlingar som ska sekretessprövas. När handlingarna kommer in antecknas de som sekretesshandlingar eller sekretesshandlingar som lån på händelsebladet i målet, men de får inte något aktbilagenummer. I undantagsfall kan själva förekomsten av en handling vara sekretessbelagd, t.ex. när en enskild begärt att få veta om han eller hon

förekommer i ett register. I en sådan situation får det inte framgå av händelsebladet att kammarrätten fått in en sekretesshandling.

När sekretesshandlingar återsänds, efter att ett mål är avslutat, anges i händelsebladet ”sekretesshandlingarna åter till xx”. I de fall det inte antecknats på händelsebladet att sekretesshandlingar tagits in ska det inte heller framgå att de sänts åter.

### *Hantering av administrativa ärenden*

Av kammarrättens arbetsordning framgår att fråga om utlämnande av en handling till en enskild enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) prövas, om handlingen hör till ett mål, av den avdelning på vilken målet handläggs eller har handlagts. Om begärd handling inte lämnas ut och det begärs ett överklagbart beslut ska frågan om utlämnande prövas av tre lagfarna ledamöter.

Efter HFD:s avgörande 2019 ref. 24 har kammarrätten tagit emot ett antal förfrågningar om att ta del av sekretesshandlingarna i pågående och avslutade mål om rätt att ta del av allmän handling. Enligt delegationen i arbetsordningen har dessa administrativa ärenden hanterats i den dömande verksamheten. Mot bakgrund av att frågan prövas inom ramen för den dömande verksamheten, där sekretesshandlingarna under pågående mål anses förvarade, lånas de inte in eller förs över till den administrativa verksamheten. När sekretesshandlingarna skickats tillbaka till beslutsmyndigheten anses de inte längre förvarade hos domstolen.

### *Aktuella ärenden*

#### *JO:s ärende 8254-2020*

Anmälaren (AA) har framfört klagomål över att kammarrätten skickat tillbaka sekretesshandlingarna i kammarrättens mål nr 3815-20 och 4420-20 i samband med att målen avslutats.

#### *Hantering av kammarrättens mål nr 3815-20*

Målet kom in till kammarrätten den 18 juni 2020. Av dagboksbladet framgår att de av beslutsmyndigheten sekretessprövade handlingarna kommit in och att de ej aktbilagerats i målet.

Den 23 juni 2020 begärde klaganden i målet att få ta del av de aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 227/20 den 26 juni 2020.

Vid ytterligare två tillfällen under målets fortsatta handläggning begärde två andra personer att få ta del av de aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom administrativa beslut.

Kammarrätten avgjorde mål 3815-20 genom slutligt beslut den 3 juli 2020. Sekretesshandlingarna skickades åter till beslutsmyndigheten samma dag. Efter att målet avgjorts begärde anmälaren i JO:s ärende 8423-2020 (BB) sekretesshandlingarna utlämnade den 22 oktober 2020, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 354/20, den 23 oktober 2020.

#### *Hantering av kammarrättens mål nr 4420-20*

Målet kom in till kammarrätten den 14 juli 2020. Av dagboksbladet framgår att de av beslutsmyndigheten sekretessprövade handlingarna inkommit och att de ej aktbilagerats i målet.

Samma dag som överklagandet kom in begärde klaganden att få ta del av de i målet aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 254/20, den 16 juli 2020. Den 4 september 2020 begärde klaganden på nytt att få ta del av de aktuella sekretesshandlingarna,

vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 306/20, den 7 september 2020.

Sedan klaganden överklagat kammarrättens administrativa beslut, dnr 254/20, begärde Högsta förvaltningsdomstolen in de sekretessprövade handlingarna den 14 september 2020. Beställningen hanterades i den dömande verksamheten och i dagboksbladet i mål 4420-20 har antecknats att handlingarna skickats över till Högsta förvaltningsdomstolen den 15 september 2020. Efter att Högsta förvaltningsdomstolen prövat överklagandet skickades handlingarna åter till kammarrätten den 26 oktober 2020.

Under målets handläggning begärde även anmälaren i JO:s ärende 8423-2020 (BB) att få ta del av de sekretessprövade handlingarna. BB:s begäran inkom den 26 oktober 2020 och prövades genom ett administrativt beslut, dnr 356/20, den 28 oktober 2020.

Kammarrätten avgjorde mål 4420-20 genom dom den 28 oktober 2020. Sekretesshandlingarna skickades åter till beslutsmyndigheten den 29 oktober 2020.

Av dagboksbladen i båda målen går alltså att utläsa att handlingarna inkommit, antecknats på händelsebladet, ej aktbilagerats och återlämnats till beslutsmyndigheten i samband med målens avgörande. Kammarrättens chefsregistrator med ansvar för målkanslifunktionen i domstolen har uppgett att handläggningen av målen skett i enlighet med domstolens rutiner.

Justitiekanslern har i ett beslut den 5 november 2020, dnr 1899-20-2.1., inte haft några synpunkter på Kammarrätten i Stockholms hantering vid återsändande av inlånade handlingar och konstaterar att hanteringen inte påverkat den enskildes rätt att ta del av de aktuella handlingarna.

Det bör även noteras att Riksarkivets föreskrifter RA-MS 2019:51 bara gäller handlingar i mål (eller, i tillämpliga fall, ärenden). Detta framgår inte helt tydligt av 8 § men desto tydligare av t.ex. 14 § samt av definitionerna av ”laga kraft” och ”avslut” i 2 §. En inlånad sekretesshandling har, som redan nämnts, inte tillförts något mål eller ärende och kan därför inte bedömas som en handling i ett mål eller ärende. Något skäl för att med stöd av Riksarkivets föreskrifter behålla handlingarna efter att målet avslutats kan därför inte heller anses finnas.

#### *JO:s ärende 8423-2020*

Anmälaren (BB) har framfört klagomål över att kammarrätten har skickat tillbaka sekretesshandlingarna i mål nr 4420-20 innan kammarrättens administrativa ärende, dnr 356/20, fått laga kraft.

#### *Hantering av kammarrättens administrativa ärende, dnr 356/20*

Den 26 oktober 2020 inkom en begäran från anmälaren (BB) om att ta del av de sekretessbelagda handlingarna i mål nr 4420-20. Den 28 oktober 2020 inkom ytterligare en skrivelse från BB som efterfrågade besked i utlämnandefrågan. Kammarrätten, genom avdelning 2, avgjorde ärendet genom beslut samma dag och avslög begäran om att ta del av handlingarna. Samma dag som kammarrättens beslut är daterat, den 28 oktober 2020, överklagade BB beslutet. Överklagandet tillsammans med begäran, skrivelsen och kammarrättens beslut överlämnades till Högsta förvaltningsdomstolen. Den 7 januari 2021 inkom en beställning från Högsta förvaltningsdomstolen till kammarrätten att få de sekretessbelagda handlingarna som lån. Kammarrätten besvarade förfrågan med upplysningen om att sekretesshandlingarna i mål nr 4420-20 skickats tillbaka till beslutsmyndigheten den 29 oktober 2020. HFD avgjorde målet 6090-20 den 10 februari 2021 och konstaterade att handlingarna inte längre fanns tillgängliga hos kammarrätten.

Berörda befattningshavare som prövat kammarrättens administrativa ärende dnr 356/20 har anfört att de inte har något ytterligare att tillägga.

Anmälaren har gjort gällande att kammarrättens hantering strider mot tidigare JO-praxis och mot allmänna rättsstatsprinciper om instansordning. I de JO-uttalanden anmälaren hänvisar till har det varit fråga om utlämnanden av handlingar som *tillkommit hos den beslutade myndigheten*, oaktat om de bedömts som allmänna eller inte. JO har då uttalat att det är självklart att handlingar inte får förstöras innan tiden för överklagande har gått ut. Om beslutet överklagas har JO anförut att det är lika självklart att handlingarna måste bevaras till dess överklagandet blivit slutligt prövat.

Vid den administrativa prövningen i ärende med dnr 356/20, har handlingarna funnits och förvarats i den dömande verksamheten, där de varit tillgängliga att ta del av under den administrativa prövningen. Skyldigheten, för dem som prövat utlämnandefrågan, att ta del av de handlingar som begärts utlämnade har på detta sätt uppfyllts. Handlingarna har därmed inte lånats in eller förts över till det administrativa ärendet. Eftersom några handlingar inte tagits in i det administrativa ärendet, har det inte heller funnits någon skyldighet att där bevara dem, varför frågan om gallring av handlingarna inte varit aktuell. Handlingarna har inte förstörts (jfr ovan nämnd JO-praxis), utan sänts tillbaka till beslutsmyndigheten, där de finns tillgängliga att ta del av eller begära in vid en eventuell överprövning.

### *Sammanfattning*

Kammarrätten konstaterar att de aktuella sekretesshandlingarna översänts till kammarrätten med anledning av överprövningen av en myndighets beslut att inte lämna ut dem på grund av att uppgifter i dem omfattas av sekretess. Handlingarna var under den tid de förvarades hos domstolen allmänna men inte tillförda de aktuella målen eller de administrativa ärendena (se ovan nämnda HFD 2019 ref. 24 I och II).

Justitiekanslern har i ett beslut den 5 november 2020, dnr 1899-20-2.1., inte haft några synpunkter på Kammarrätten i Stockholms hantering vid återsändande av inlånade handlingar och konstaterar att hanteringen inte påverkat den enskildes rätt att ta del av handlingarna.

Mot bakgrund av att handlingarna lämnats över till kammarrätten i dess rättsvårdande verksamhet som lån och inte heller tillförts målen eller de administrativa ärendena har det inte funnits någon skyldighet för kammarrätten att bevara handlingarna för arkivering. Det kan inte heller anses motiverat av tryckfrihetens intresse att en inlånad sekretesshandling, för längre tid än under målets prövning, förvaras hos domstolen. Om någon önskar ta del av handlingen finns den alltså förvarad hos beslutsmyndigheten och kan begäras utlämnad på nytt därifrån. Hanteringen har därmed inte påverkat anmälarnas möjlighet att ta del av de allmänna handlingarna.

Tillsammans med yttrandet lämnades en tidslinje över sekretesshandlingarnas förvarande och de administrativa ärenden som aktualiserats i mål nr 3815-20 och 4420-20.

BB kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: Den praxis som utvecklats om att en myndighet inte får avhända sig handlingar under tiden som prövning pågår måste gälla oavsett om handlingarna tillkommit hos den beslutande myndigheten eller inte. Huruvida handlingen finns hos någon annan myndighet är helt irrelevant för hans rätt att få utlämnandet prövat av kammarrätten som första instans. Att en handling skickas tillbaka till beslutsmyndigheten får samma följd som om myndigheten förstör handlingen. Högsta förvaltningsdomstolen kan inte anmoda kammarrätten att återställa en handling som kammarrätten avhänt sig och inte heller inhämta en handling för sekretessprövning från en annan myndighet än den som fattat sekretessbeslutet. Det är

en självklar del av instansordningens princip att en myndighet som fattar ett beslut som första instans inte i praktiken kan hindra en sökande att klaga på beslutet eller att få det prövat i högre instans. Det vore besynnerligt om en myndighet straffritt kunde avhända sig en allmän handling på detta sätt.

Även AA kommenterade remissvaret.

Dagboksblad och avgörande i Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6090-2020 hämtades in.

I ett beslut den 16 november 2021 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

## **Bedömning**

### **Inledning**

Av utredningen framgår att Kammarrätten i Göteborg vid sin prövning av en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling på grund av sekretess normalt tar del av den handling som beslutsmyndigheten inte har lämnat ut (i fortsättningen sekretesshandlingen), genom att den begärs in från myndigheten. Det förekommer även att domstolen i stället tar del av handlingen på plats hos myndigheten. Vidare har det framkommit att sekretesshandlingar som har begärts in återsänds till myndigheten direkt efter att målet avslutats hos kammarrätten. Enligt domstolens arbetsordning hanteras en framställan till kammarrätten om att få ta del av en sådan sekretesshandling i ett administrativt ärende och prövas av den avdelning där sekretessmålet handläggs. Om den begärda handlingen inte lämnas ut och det begärs ett överklagbart beslut prövas frågan om utlämnande av tre lagfarna ledamöter.

Anmälarna har påstått att kammarrättens åtgärd att återlämna sekretesshandlingarna i samband med att ett mål avslutas inte har stöd i lag eller föreskrifter. BB har även anført att förfarandet lett till att han inte har kunnat få frågan om utlämnande av handlingarna från domstolen prövad i högre rätt.

Jag har valt att fokusera min granskning på den övergripande frågan om domstolens rutiner för återlämnande av sekretesshandlingar och särskilt kommentera den kritik som BB har riktat mot kammarrättens agerande.

### **Kammarrättens återlämnande av sekretesshandlingar**

En fråga i ärendena är således om kammarrättens åtgärd att lämna tillbaka sekretesshandlingar i samband med att ett sekretessmål avgörs har rättsligt stöd. Enligt rättspraxis anses en sådan handling som inkommen hos kammarrätten och allmän hos domstolen under den tid den förvaras där, men den anses inte tillförd kammarrättens mål (se HFD 2019 ref. 24 I och II).

Som framgått av remissvaret anges i arkivlagen (1990:782) att en statlig myndighet, utöver vad som följer av bestämmelserna i den lagen om gallring och överlämnande till arkivmyndighet, endast får avhända sig allmänna handlingar genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift, eller med stöd av särskilt beslut av regeringen (12 § första stycket). Det gäller dock inte för handlingar som en myndighet har fått som lån (12 § andra stycket).

I förarbetena anges följande (se prop. 1989/90:72 bilaga 1 s. 78–79): I andra stycket görs den tämligen självklara reservationen att förbudet mot avhändande inte gäller sådana handlingar som myndigheten har fått som lån. Ett exempel på vanliga lån i förvaltningen är remisser för yttrande, då akten från en myndighet översänds till en annan. Inom rättskipningen förekommer lån av domstolsakter framför allt i samband med överklaganden. Givetvis ska sådana lånade akter återlämnas.

Justitiekanslern (JK) har provat ett liknande ärende om hanteringen av sekretesshandlingar hos Kammarrätten i Stockholm och hade då inte några synpunkter på att domstolen återlämnade dessa handlingar i samband med att sekretessmålet avgjordes (se JK:s beslut den 5 november 2020, dnr 1899-20-2.1). Jag ser inte annorlunda på tillämpningen av de aktuella bestämmelserna.

### **Återlämnande av sekretesshandlingar när ett beslut om att inte lämna ut handlingarna från kammarrätten har överklagats**

Av utredningen framgår att kammarrätten avslutade både sekretessmålet nr 4420-20 och det administrativa ärendet dnr 356/20 den 28 oktober 2020. Vidare framgår att BB samma dag överklagade domstolens avslagsbeslut i det administrativa ärendet. Dagen därpå återsändes sekretesshandlingarna till beslutsmyndigheten. Högsta förvaltningsdomstolen avslag den 10 februari 2021 BB:s överklagande eftersom den begärda handlingen inte längre förvarades hos kammarrätten. Kammarrättens återlämnande medförde därmed att BB inte fick någon överprövning i sak av domstolens avslagsbeslut.

Som framgått har JO tidigare uttalat att det är självklart att handlingar inte får förstöras innan tiden för överklagande av ett beslut om utlämnande av handlingarna gått ut, och lika självklart att handlingar måste bevaras till dess ett överklagande har blivit slutligt prövat (se bl.a. JO 2017/18 s. 178 och JO 1994/95 s. 583). Dessa ärenden rörde dock handlingar som hade tillkommit hos den myndighet som förvarade dem och där myndigheten hade en skyldighet att bevara handlingarna en viss tid.

I det här fallet har de aktuella sekretesshandlingarna lånats in av kammarrätten. De har därigenom visserligen förvarats hos kammarrätten men kan inte anses tillförda vare sig sekretessmålet eller det administrativa ärendet (jfr HFD 2019 ref. 24 II). Kammarrätten har haft en skyldighet att ta del av handlingarna inom ramen för sin prövning av sekretessfrågan men har inte haft någon skyldighet att låna in handlingarna eller, när så skett, att bevara dem (se 12 § andra stycket arkivlagen och prop. 1989/90:72 bilaga 1 s. 78–79). Handlingarna har inte heller förstörts utan har återlämnats till beslutsmyndigheten, där de finns tillgängliga för allmänheten att begära ut. Vid avslag på en sådan begäran har den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. Kammarrättens hantering har därmed inte påverkat anmälarens rätt att ta del av de aktuella handlingarna.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendena ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet

(Dnr 9586-2020)

**Beslutet i korthet:** En handläggare vid en överförmyndarnämnd begärde att få kopior av beslut som Migrationsverket hade fattat i fråga om en viss person. Migrationsverkets handläggning av begäran drog ut på tiden.

I beslutet behandlar JO frågan om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas vid handläggningen.

Mot bakgrund av hur begäran såg ut anser JO att det måste ha varit uppenbart för Migrationsverket att begäran gjordes i och för handläggarens tjänsteutövning. Den borde därför ha handlagts med tillämpning av bestämmelsen om informationsskyldighet mellan myndigheter i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

Vidare konstaterar JO att det saknas uttryckliga bestämmelser om hur lång tid en prövning enligt den nämnda bestämmelsen får ta men anser att utgångspunkten är att prövningen ska göras med skyndsamhet. JO menar dock att det bör finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet vid bedömningen av hur skyndsamt handläggningen ska vara. För att underlätta och snabba på hanteringen kan den begärande myndigheten lämpligen ange hur fort den efterfrågade uppgiften eller handlingen behövs. Den myndighet som förvarar uppgifterna eller handlingen kan också fråga den begärande myndigheten om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret.

JO kritiserar Migrationsverket för att det tog fyra månader att handlägga begäran.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 december 2020 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket angående handläggningen av en begäran om att få ta del av handlingar. AA anförde följande: Den 17 november 2020 begärde han, i egenskap av tjänsteman på Arvika-Eda överförmyndarnämnd, Arvika kommun, att få kopior av samtliga beslut som verket fattat i januari 2018 i ett visst ärende. Han påminde om begäran den 14 december 2020 och fick då till svar per mejl att hans begäran stod i Migrationsverkets balans och att verket då hanterade framställningar om att få ta del av handlingar som kom in till myndigheten i september 2020. AA ansåg att Migrationsverket inte levde upp till det krav på skyndsamhet som gäller enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) vid en begäran om att lämna ut allmänna handlingar.



## Utredning

JO uppmanade Migrationsverket att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Verket skulle även lämna en allmän beskrivning av sin hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Migrationsverket (generaldirektören BB) yttrade sig. Yttrandet kom in till JO den 23 mars 2021.

Migrationsverket redovisade följande om sin organisation för utlämnande av allmänna handlingar och andra utlämnanden av handlingar eller uppgifter:

Begäran om uppgifter och handlingar som ställs på Migrationsverkets hemsida – under rubrikerna ”Ta del av allmänna handlingar” ”Beställa originalhandlingar eller kopior” samt ”Beställa information om personuppgifter” går till förvaltningsenhetens e-postadress.

Begäran om uppgifter och handlingar kan därutöver komma in direkt till kundcenter, presstjänst, enskilda tjänstemän, förvaltningsenheten, statistik-enheten, registraturen m.m.

I Migrationsverkets stöddokument (Kunskapsstöd) anges att den som förvarar handlingen ansvarar för att hantera utlämnandet. Detta är en huvudregel och innebär inte att någon annan inte kan lämna ut handlingen. På grund av skyndsamhetskravet ska man beakta att det är den som fått frågan, som ansvarar för att frågan besvaras.

Om en begärd handling eller uppgift finns tillgänglig digitalt kan samtliga som har tillgång till och behörighet att ta fram handlingen/uppgiften ur det digitala systemet och därmed hantera begäran.

Om någon annan har ärendet i sin vård, dvs. förvarar ärendet, har ett öppet ärende eller ett ärende som ännu inte arkiverats och som innehåller det som begärts ut bör frågan omfördelas till denne.

Om handlingen som begärs ut befinner sig i arkivet i Norrköping ansvarar förvaltningsenheten i Norrköping.

Migrationsverket redovisade följande om sin förvaltningsenhet:

Till förvaltningsenhetens e-postlåda kommer inte enbart förfrågningar från hemsidan och beställningar från arkivet utan även andra typer av förfrågningar och meddelanden. Avsändaren kan vara såväl en intern som en extern part.

Förvaltningsenhetens e-postadress bevakas under kontorstid av någon av förvaltningsenhetens handläggare. Handläggaren gör en första sortering och kategorisering av de inkomna meddelandena. Mer komplicerade ärenden eller förfrågningar vidarebefordras till enhetens beslutsfattare medan enhetens assistenter och övriga handläggare omhändertar majoriteten av förfrågningarna och vidtar de åtgärder som krävs för varje enskilt ärende. Vid behov rekvideras handlingar från verkets arkiv. I förekommande fall görs sekretessprövningar av handläggare och/eller beslutsfattare.

Vissa ärenden kan och måste omhändertaras omedelbart. Ärenden som är av mer brådskande art separeras från ärenden som inte bedöms vara lika akuta. Enheten handlägger emellertid även andra ärenden som av olika skäl behöver besvaras utan dröjsmål.

Ett stort antal av de förfrågningar som förvaltningsenheten tar emot gäller begäran från andra myndigheter om uppgifter som verket förfogar över.

Migrationsverket redovisade följande rättsliga bedömning:

### *Begäran om allmän handling*

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen framgår att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar.

Det finns i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen även ett anonymitetskrav: En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne 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.

Därmed har en myndighet – vid mottagandet av en begäran om allmän handling – initialt inte rätt att skilja ut förfrågningar från privatpersoner från förfrågningar från tjänstemän på olika myndigheter.

Något lagstöd för att göra denna åtskillnad finns därför inte förrän myndigheten ska pröva om det finns hinder för utlämnande (dvs. göra en bedömning av sekretessen i enlighet med reglerna i offentlighets- och sekretesslagen).

Regeringsrätten har därtill funnit att juridiska personer anses ha samma rätt att ta del av allmänna handlingar som fysiska personer och kan därmed överklaga avslagsbeslut, RÅ 2003 ref. 83.

Därmed finns det inte heller grund för att skilja fysiska personer från juridiska personer vid en begäran om allmän handling.

Migrationsverket gör därför bedömningen att det – vid begäran om att få ut allmän handling – inte är möjligt att skilja förfrågningar från privatpersoner från förfrågningar från myndigheter eller myndighetspersoner. Det är därmed inte heller möjligt att utesluta myndigheter eller myndighetspersoner från skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 – 16 §§ tryckfrihetsförordningen.

### *Begäran om att få ut uppgifter*

Begäran om att få ut uppgifter och den uppgiftsskyldighet som gäller enligt lag omfattas inte av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. När det gäller uppgifter eller uppgiftsskyldigheten enligt lag gäller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen samt serviceskyldigheten i 6 § och samverkansbestämmelsen i 8 § förvaltningslagen (2017:900).

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte något skyndsamhetskrav. Trots det är många begäranden av sådan art att det får anses finnas goda skäl att handlägga och besvara dem utan onödigt dröjsmål. Det kan t.ex. vara frågan om polismyndigheten som behöver få uppgifter i pågående brottsärenden, kommunala förvaltningar som efterforskar anhöriga till avlidna personer eller gode män som efterfrågar kontaktuppgifter till klienter inför inställelse i domstol.

### *AA:s begäran*

AA har begärt att få kopior av samtliga avslagsbeslut fattade i januari 2018 i ett enskilt ärende.

Detta är en begäran om allmän handling som skulle ha omfattats av skyndsamhetskravet i 2 kap. 15–16 §§ tryckfrihetsförordningen.

Begäran inkom till Migrationsverket den 17 november 2020 och hade den 14 december 2020 fortfarande inte besvarats.

Migrationsverket gör bedömningen att förvaltningsenheten inte hanterat AA:s begäran i enlighet med det skyndsamhetskrav som ställs på verket enligt 2 kap. 16 §, andra stycket, TF, vilket Migrationsverket givetvis beklagar.

### *Sammanfattningsvis*

Förvaltningsenhetens e-postlåda samlar upp många olika förfrågningar. Detta ställer stora krav på den tjänsteman som ansvarar för e-postlådan. Tjänstemannen måste kunna skilja på begäran om utlämnande av allmän handling och begäran om utlämnande av uppgift. Tjänstemannen måste också klara av att sortera och prioritera bland övriga skrivelser.

AA:s anmälan visar att förvaltningsenhetens handläggningstider tyvärr är alltför långa och att sorteringen samt prioriteringen i detta fall har brutit. Detta är allvarligt.

Det sker ett kontinuerligt förbättringsarbete på förvaltningsenheten genom det processororienterade arbetssättet. Enheten kommer även att få utökat juridiskt stöd från rättsenheten för att undvika misstag vid prioriteringar. Under våren 2021 kommer förvaltningsenheten även att tillföras extra resurser för avarbetning.

JO begärde därefter in upplysningar från Migrationsverket. Migrationsverket lämnade in en kopia av det svar som lämnats till AA. Av detta framgår att AA fick svar på sin begäran den 18 mars 2021 och att verket inte fattat några sådana beslut som han efterfrågat.

I ett beslut den 19 oktober 2021 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

## Bedömning

Migrationsverket har i sitt yttrande angett att AA:s begäran skulle ha handlagts i enlighet med det skyndsamhetskrav som finns i 2 kap. TF.

Bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet utgör en central del av offentlighetsprincipen.

Frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet myndigheter emellan har varit föremål för olika uppfattningar. (Se bl.a. Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, tolfte uppl. s. 389, JK 1985 s. 104, SOU 2003:99 s. 222, SOU 2015:39 s. 448 samt JO 2008/09 s. 538 och 2013/14 s. 617. Se vidare bl.a. Hjertstedt i *Förvaltningsrättslig tidskrift* Nr 1 2015 s. 41 f.)

I propositionen till tryckfrihetsförordningen uttalades att bestämmelserna i 2 kap. TF reglerar den enskildes rätt att från en myndighet få ut allmänna handlingar, och att bestämmelserna inte avser tillhandahållande av allmänna handlingar myndigheter emellan. Det uttalades vidare att det alltså inte finns någon rätt för en myndighet att få ut en handling, men att myndigheterna åtminstone i viss utsträckning har en skyldighet att bistå varandra med tillhandahållande av handlingar. Det framgick också i propositionen att bestämmelserna i 2 kap. TF visserligen inte har omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter, men uppenbart har de betydelse även i detta avseende. Om handlingen är offentlig finns det inte någon anledning för en myndighet att vägra lämna ut den till en annan myndighet. (Se prop. 1948:230 s. 122 f. Se också prop. 1979/80:2 del A s. 323.)

I 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns en bestämmelse om myndigheters informationsskyldighet gentemot varandra. Av den framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen anses vara en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen har, i ett mål som gällde vilken prövning som ska göras innan personuppgifter i en myndighets register kan lämnas till en annan myndighet med stöd av 6 kap. 5 § OSL, uttalat att reglerna i 2 kap. TF

inte gäller när myndigheter lämnar uppgifter mellan varandra (se HFD 2021 ref. 10 p. 28).

AA begärde att få kopior av beslut som Migrationsverket fattat i ett visst ärende. Begäran gjordes per mejl, och av mejlet framgick att AA var handläggare vid överförmyndarenheten vid Arvika kommun. Han önskade att Migrationsverkets svar skulle skickas till överförmyndarenheten vid kommunen, antingen per mejl eller per post och till adresser som han angav.

Den typ av handlingar som AA ville ha kopior av måste till sin karaktär anses ha varit allmänna.

Mot bakgrund av hur AA:s begäran såg ut måste det ha varit uppenbart för Migrationsverket att den gjordes i och för AA:s tjänsteutövning. Begäran borde därför ha handlagts med tillämpning av bestämmelsen om informationsskyldighet mellan myndigheter i 6 kap. 5 § OSL. Det bör gälla även om begäran inte avsåg endast uppgifter ur en handling utan kopior av allmänna handlingar (RÅ 82 2:84).

När det gäller hur lång tid prövningen enligt 6 kap. 5 § OSL får ta framgår inte detta uttryckligen av bestämmelsen. Inte heller i fråga om den allmänna samverkansskyldigheten enligt 8 § förvaltningslagen finns det i lag reglerat något krav i det avseendet.

När en allmän handling begärs ut med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. TF ska handlingen, om den får lämnas ut, tillhandahållas genast eller så snart som möjligt (15 §). Om begäran avser en kopia av en allmän handling ska begäran behandlas skyndsamt (16 §). JO har flera gånger uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske.

Bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF syftar bl.a. till att möjliggöra en kontroll av den offentliga maktutövningen. Bestämmelserna i 6 kap. 5 § OSL har ett annat syfte, framför allt att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

Utgångspunkten får enligt min mening anses vara att även en prövning enligt 6 kap. 5 § OSL ska göras med skyndsamt. I ljuset av syftet med bestämmelsen bör det dock finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet vid bedömningen av hur skyndsamt handläggningen ska vara. För att underlätta och snabba på hanteringen kan den begärande myndigheten lämpligen ange hur fort den efterfrågade uppgiften eller handlingen behövs. Den myndighet som förvarar uppgifterna eller handlingen kan också fråga den begärande myndigheten om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret.

Av utredningen i ärendet framgår att det inte fanns några sådana beslut som AA begärde att få kopior av. Det borde Migrationsverket ha kunnat konstatera med en begränsad arbetsinsats. Det har inte gjorts gällande att det skulle hindra arbetets behöriga gång att behandla begäran.

AA gjorde sin begäran den 17 november 2020 och fick ett svar på begäran först den 18 mars 2021. Det tog alltså verket fyra månader att handlägga AA:s begäran. Det är inte acceptabelt, och Migrationsverket förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

I sitt yttrande till JO har Migrationsverket uppgett att förvaltningsenhetens handläggningstider är alltför långa och att enheten under våren 2021 tillförs extra resurser för avarbetning. Uppenbarligen har myndigheten byggt upp balanser av ärenden som rör bl.a. framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Detta är allvarligt, vilket också Migrationsverket konstaterat.

Jag utreder för närvarande ett liknande klagomål mot Migrationsverket som berör förvaltningsenheten (dnr 1802-2021). Migrationsverket har i det ärendet lämnat in ett yttrande. Mot den bakgrunden gör jag här inga ytterligare uttalanden om situationen vid förvaltningsenheten annat än att påminna om det skyndsamhetskrav som följer av 2 kap. TF. Det kravet gäller givetvis också om handlingsutlämnandet hanteras av en organisatorisk enhet som ska hantera även uppgiftslämnanden som sker med stöd av annan författning.

Ärendet avslutas.

## En enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder

(Dnr 5371-2021)

**Beslutet i korthet:** En person begärde under sommaren 2021 att snarast få ta del av allmänna handlingar i Sveriges lantbruksuniversitets lokaler. Med hänvisning till covid-19-pandemin meddelade universitetet att detta inte kunde ske förrän två och en halv månad senare.

ChefsJO uttalar att myndigheter under pandemin endast i undantagsfall har kunnat vägra att genast lämna ut en allmän handling på stället med hänvisning till risken för smittspridning. Det har enligt chefsJO inte funnits utrymme för att helt vägra att ta emot besök på plats eller att neka att lämna ut allmänna handlingar på stället med hänvisning till mindre konkreta antaganden om risk för smittspridning i det enskilda fallet. Universitetet kritiserar för att det inte tillgodosett personens begäran.

Personen begärde också att universitetet i ett skriftligt beslut skulle pröva frågan om utlämnande av handlingar på stället, men universitetet fattade inget beslut. ChefsJO uttalar att skyldigheten att på begäran fatta ett skriftligt beslut som kan överklagas även gäller om någon har begärt att få ta del av handlingar på stället vid en viss tidpunkt och myndigheten bedömer att ett utlämnande vid den tidpunkten möter betydande hinder. Universitetet förtjänar kritik för att det inte fattade något beslut.

## Anmälan

I en anmälan till JO uppgav AA i huvudsak följande. Den 23 juni 2021 begärde han per e-post att snarast få ta del av vissa handlingar på stället på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i Alnarp. Han fick beskedet att han kunde ta del av materialet i mitten av september 2021. I sin anmälan ifrågasatte han om denna väntetid var förenlig med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

## Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från SLU och begärde därefter att universitetet skulle yttra sig.

SLU (chefsjuristen BB) framförde sammanfattningsvis följande. AA:s begäran avsåg videomaterial om ca 26 timmar och en stor mängd dokument. Enligt regeringens pandemiregler för de statliga myndigheterna skulle personal arbeta hemifrån till den 15 september 2021. SLU bedömde att förhållandena under sommaren 2021 var sådana att det inte gick att kräva att någon anställd före den 16 september 2021 skulle närvara fysiskt och interagera med en okänd person under kanske mer än 26 timmars filmvisning och ytterligare flera dagars genomgång av dokument. Även med beaktande av myndighetens serviceskyldighet skulle det ha inneburit ett allvarligt och helt oacceptabelt risktagande. Med hänsyn till de stora praktiska hinder som pandemin orsakade samt de relativt omständliga åtgärder som behövde vidtas för att filmvisningen rent tekniskt skulle kunna anordnas, anser SLU att skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen väl har upprätthållits. SLU hade redan sommaren 2020 fattat ett beslut i frågan om vilka handlingar som kunde lämnas ut. Det får anses ha fortsatt att vara gällande. Frågan under 2021 har inte rört huruvida AA ska få del av handlingarna eller inte.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 april 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

## Bedömning

### Rätten att ta del av allmänna handlingar på stället

Var och en har en grundlagsskyddad rättighet att ta del av allmänna handlingar. De grundläggande bestämmelserna om det finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och reglerar bl.a. förfarandet vid utlämnande av handlingar. Utgångspunkten är att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift ska få del av handlingen på stället (15 §). Den som önskar ta del av en allmän handling har dessutom rätt att mot en fastställd avgift skyndsamt få en avskrift eller kopia av handlingen (16 §).

Innebörden av att en handling genast ska lämnas ut på stället är att utlämnandet ska ske i direkt anslutning till sökandens framställning. Detta är dock inte alltid möjligt. Någon eller några dagars fördröjning kan t.ex. godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen är allmän och om det finns uppgifter i den som omfattas av sekretess. Ifall det står klart att en handling är allmän och offentlig, är möjligheterna däremot små för en myndighet att inte tillgodose en begäran om att genast lämna ut den på stället. Av 2 kap. 15 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår dock att en myndighet inte är skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter betydande hinder.

Utrymmet är begränsat för att se något som ett betydande hinder på grund av att det utgör ett intresse som har företräde framför skyldigheten att omgående ta fram och lämna ut allmänna handlingar på stället. JO har t.ex. uttalat att en kriminalvårdsinspektör på en anstalt utan renodlat kansli varit skyldig att påbörja arbetet med att ta fram vissa handlingar, trots att endast 40 minuter

återstod av arbetsdagen och att kriminalvårdsinspektören även hade andra arbetsuppgifter (JO 2016/17 s. 316).

I en del fall kan betydande hinder av detta slag vara permanenta (jfr HFD 2019 ref. 1, som avsåg handlingar i så dåligt skick att ett utlämnande skulle leda till att de förstörs). Andra betydande hinder är av tillfällig karaktär (jfr t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 oktober 2021 i mål nr 3032-21 om utlämnande av allmänna handlingar i en anstalts lokaler under en kväll då ett gisslantagande pågick i anstalten). Även om en myndighet med hänvisning till betydande hinder ibland kan vägra att genast lämna ut en handling, måste myndigheten i så stor utsträckning som möjligt verka för att undanröja betydande hinder.

### **Utlämnande av handlingar på stället under covid-19-pandemin**

Av SLU:s remissvar framgår att universitetet redan den 2 juli 2021 hade bedömt att många av de handlingar som AA begärt att få ta del av hade kunnat lämnas ut till honom utan hinder av sekretess. Med hänvisning till covid-19-pandemin fick han dock beskedet att han inte kunde ges möjlighet att ta del av dem på stället förrän två och en halv månad senare. Universitetet har i remissvaret också hänvisat till att vissa åtgärder av teknisk karaktär behövde vidtas för att AA skulle kunna ta del av de handlingar som utgjorde videomaterial. Enligt min mening skulle någon dags dröjsmål med utlämnandet kunna accepteras om det behövdes för att förbereda visningen av videomaterialet. Ett dröjsmål på två och en halv månad överstiger däremot vida vad som normalt kan godtas. Frågan är således om risken för smittspridning utgjorde ett betydande hinder och därmed rättfärdigade fördröjningen.

I sitt remissvar har SLU hänvisat till regeringens uppdrag till de statliga myndigheterna att vidta åtgärder för att öka andelen anställda som arbetade hemifrån. Enligt detta uppdrag (regeringsbeslut den 22 december 2020, dnr Fi2020/05201, samt senare förlängningsbeslut) skulle myndigheterna säkerställa att endast arbetstagare vars fysiska närvaro var nödvändig för att verksamheten skulle kunna bedrivas befann sig i myndighetens lokaler. Det angavs särskilt att denna verksamhet innefattade att upprätthålla medborgarkontakter och service i hela landet.

Covid-19-pandemin har fört med sig utmaningar för såväl myndigheter som samhället i övrigt. Det har givetvis varit angeläget att myndigheter agerat för att hålla spridningen av sjukdomen på en så låg nivå som möjligt. De negativa konsekvenser som detta fått för myndigheternas verksamhet måste i vissa fall godtas. En sådan strävan får emellertid inte drivas hur långt som helst (jfr JO 2021/22 s. 624).

Rätten att ta del av allmänna handlingar på stället är en central del av offentlighetsprincipen, som i sin tur är en av de grundläggande förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Möjligheten att lämna ut kopior på papper eller i elektronisk form gör inte rätten till utlämnande på stället mindre viktig.

Mot denna bakgrund är min uppfattning att myndigheter endast i undantagsfall kunnat vägra att genast lämna ut en allmän handling på stället med

hänvisning till risken för smittspridning. Om en person som besökt en myndighet för att begära ut en handling uppvisat tydliga sjukdomssymtom eller själv uppgett att han eller hon nyligen testats positivt för covid-19, skulle det ha kunnat ses som betydande hinder för ett omedelbart utlämnande av handlingen på stället. Någon dags fördröjning medan myndigheten möblerar om sina lokaler eller vidtar andra åtgärder för att minska risken för smittspridning i samband med utlämnandet skulle i vissa fall också ha kunnat godtas om begäran avsett ett omfattande material. Däremot har det enligt min mening inte funnits utrymme för myndigheter att helt vägra att ta emot besök på plats eller att neka att lämna ut handlingar på stället med hänvisning till mindre konkreta antaganden om risk för smittspridning i det enskilda fallet (jfr även Ds 2021:35 s. 96–99).

SLU har i sitt remissvar gjort gällande att det inte gick att kräva att någon anställd före den 16 september 2021 skulle närvara fysiskt och interagera med en okänd person under kanske mer än 26 timmars filmvisning och ytterligare flera dagars genomgång av dokument. Jag instämmer inte i den bedömningen, utan menar att SLU med någon dags förberedelser borde ha kunnat vidta lämpliga smittskyddsåtgärder för att ge AA möjlighet att ta del av de handlingar han begärt ut.

SLU ska kritiseras för att det inte tillgodosett AA:s begäran om att snarast få ta del av allmänna handlingar på stället.

### **Rätten att få ett myndighetsbeslut om nekat handlingsutlämnande vid en viss tidpunkt**

Av de handlingar som JO har hämtat in från SLU framgår att AA vid två tillfällen begärde ett motiverat beslut med information om hur man överklagar, om SLU inte tillgodosåg hans begäran att genast få ta del av de aktuella handlingarna på stället. SLU svarade honom att det inte var möjligt att fatta något sådant beslut eftersom universitetet hade för avsikt att lämna ut handlingarna.

Om en anställd vid en myndighet vägrar att lämna ut en handling och den enskilde begär det, ska myndigheten pröva om handlingen kan lämnas ut. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Detta framgår av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Den enskildes rätt att få ett beslut i en fråga om utlämnande av handlingar gäller inte enbart om myndighetens vägran beror på t.ex. att uppgifter i handlingen bedömts omfattas av sekretess eller på att handlingen inte existerar. Skyldigheten att på begäran fatta ett skriftligt beslut som kan överklagas gäller även om någon har begärt att få ta del av handlingar på stället vid en viss tidpunkt och myndigheten bedömer att ett utlämnande vid den tidpunkten möter betydande hinder (jfr JO 1970 s. 187).

Som framgår ovan är min uppfattning att det inte fanns betydande hinder mot att lämna ut handlingar på stället till AA i nära anslutning till hans begäran. SLU:s remissvar måste förstås som att universitetet vid tiden för begäran var av en annan uppfattning i den frågan. Därmed var universitetet skyldigt att upplysa AA om hans rätt att begära ett beslut av myndigheten samt att efter hans



begäran om ett sådant skyndsamt besluta i frågan. SLU förtjänar kritik för att detta inte skedde, vilket medförde att AA gick miste om möjligheten att få frågan prövad i domstol.

## En generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen

(Dnr 9123-2021)

**Beslutet i korthet:** Skogsstyrelsens generaldirektör lämnade på begäran ut sin privata e-postadress till en extern aktör. Denne skickade sedan ett meddelande till den adressen, vilket inte diariefördes hos Skogsstyrelsen utan raderades av generaldirektören.

JO drar av utredningen slutsatsen att det aktuella meddelandet utgjorde en allmän handling. Enligt JO kan generaldirektörens uppgifter om händelsen inte uppfattas på annat sätt än att hans åtgärder syftade till att kringgå handlingsoffentligheten. Ett sådant agerande strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Generaldirektören kritiseras därför för sitt handlande.

### Bakgrund till JO:s initiativ

I oktober 2021 rapporterades det i nyhetsmedier om att Skogsstyrelsens generaldirektör AA skulle ha lämnat ut sin privata e-postadress för korrespondens i en tjänsterelaterad fråga och därefter raderat konversationen. JO tog även emot flera anmälningar rörande saken. Till en anmälan var fogat ett utdrag från en sms-konversation som AA fört med en extern aktör via sin tjänstetelefon. Av utdraget framgick att AA den 24 september 2021 på fråga från den externa aktören hade lämnat ut sin privata e-postadress till denne.

Den 14 oktober 2021 publicerades en kommentar på Skogsstyrelsens webbplats med följande lydelse:

#### *Mejlväxling på privat adress*

Det stämmer att AA haft en konversation i sin roll som generaldirektör via sin privata mejladress. Konversationen handlade om en ännu opublicerad forskningsrapport från en extern aktör. I konversationen finns ingen uppmaning om att agera mot SVT:s serie Slaget om skogen.

Det var inte korrekt av AA att använda den privata adressen eller att sedan radera mejlen. Mejlen är inkomna handlingar och ska hanteras som sådana även när de kommer till den privata adressen.

AA håller med om att han borde ha hanterat mejlväxlingen på ett annat sätt.

Med anledning av uppgifterna beslutade jag den 24 november 2021 att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

## Utredning

Utdraget från sms-konversationen och Skogsstyrelsens kommentarer till medieuppgifter överfördes till detta ärende. Skogsstyrelsen uppmanades därefter att yttra sig över

- myndighetens rutiner och riktlinjer för användande av e-post i tjänsten samt för registrering av e-post som utgör allmänna handlingar,
- om generaldirektören AA lämnat ut sin privata e-postadress för korrespondens i en tjänsterelaterad fråga och, i förekommande fall, vilka överväganden som gjordes i samband med det,
- om korrespondensen som skedde via generaldirektörens privata e-postadress diariefördes hos Skogsstyrelsen eller hur den annars hanterades samt i vilken omfattning han använder sig av sin privata e-postadress i tjänsten och hur sådan korrespondens hanteras av honom och myndigheten.

Skogsstyrelsen uppmanades också att ge in rutindokument eller liknande handlingar samt att redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Skogsstyrelsen (chefen för administrativa avdelningen BB) inkom den 1 februari 2022 med ett remissvar med i huvudsak följande innehåll (bilagorna utlämnas här):

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttä saktlighet och opartiskhet. Kravet på saktlighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen och kommer också till uttryck i 5 § i förvaltningslagen (2017:900). Skogsstyrelsen anser att det är viktigt för medborgarnas förtroende med insyn i myndigheters verksamhet och därmed att myndighetens anställda har kännedom om hur inkomna handlingar ska hanteras.

För att uppfylla lagkraven om bland annat diarieföring, utlämnande, gallring och arkivering av handlingar är det viktigt att medarbetarna känner till begreppet allmän handling och har tillräckliga kunskaper om diarieföring eller hur man håller sådana ordnade på annat sätt samt om vad som ska sparas i tjänsterelaterade frågor. Detta beskrivs i två av myndighetens styrande dokument, rutin om allmänna handlingar, se *bilaga 1* (bland annat på sid. 6) samt rutin gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, se *bilaga 2*. Samtliga nyanställda ges en utbildning i rollen som statsanställd som ingår som ett moment på den Nationella introduktionen. Alla anställda ska även gå de obligatoriska internutbildningarna Grundläggande förvaltningsrätt samt Allmänna handlingar.

Vad gäller e-post som kommit in till Skogsstyrelsen omnämns detta, om än väldigt kortfattat, i rutin om allmän handling. Där framgår att e-post ska hanteras som brev angående bland annat ankomststämpling om det saknas tydlig datumangivelse och att diarienummer ska framgå vid expediering (sid. 4-5). Något ytterligare styrande dokument som inom myndigheten reglerar användandet av e-post har inte funnits.

Skogsstyrelsens generaldirektör, AA, har anmodats svara på vad han gjort för eventuella överväganden i samband med det inträffade. Så har skett och dessa är följande.

Det e-postmeddelande som åsyftas i sammanhanget var adresserat till AA på hans privata e-postadress. Det var skickat från en extern aktör, som också är en bekant till honom, och gällde en av denne författad ännu opublicerad rapport i en tjänsterelaterad fråga, dock ej gällande något pågående ärende.

Med hänsyn till den bekante, eftersom rapporten ännu inte var publicerad, gjorde AA övervägandet att den fortsatta konversationen istället skulle

ske via hans privata e-postadress och han lämnade ut den privata e-post-adressen för fortsatt konversation.

Därefter raderades det aktuella e-postmeddelandet från det privata e-post-kontot. Konversationen diariefördes inte på grund av samma övervägande som ovan, med hänsyn till avsändaren.

I tjänsten har AA använt sin privata e-postadress uteslutande när syftet varit att skriva ut något hemifrån, till exempel avtal för myndighetens räkning. Särskilt nu under Coronapandemin har detta gjorts då myndighetens anställda i stort sett uteslutande har arbetat hemifrån.

AA uppger att han borde ha hanterat e-postmeddelandet på ett annat sätt och att det inte var korrekt i sammanhanget att hänvisa till den privata e-postadressen eller att radera e-postmeddelandet.

På grund av det inträffade inledde Skogsstyrelsen ett övergripande arbete med att se över hanteringen av både användandet av e-post som kommunikationsverktyg och hanteringen av allmänna handlingar. Vidare har myndigheten tagit fram och beslutat ett nytt styrande dokument om e-post-användande, se *bilaga 3*. Dokumentet beslutades den 26 januari 2022 och har kommunicerats via myndighetens intranät till alla medarbetare. Arbetet har genomförts för att förtydliga för samtliga medarbetare hur e-post kan och ska hanteras i tjänsten.

Skogsstyrelsen överlämnar härmed ärendet till JO för bedömning.

I ett beslut den 22 juni 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kravet på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen) 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. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att ett handlande ska kunna anses strida mot bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar* [2019, version 4, JUNO] s. 54 f.)

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, finns grundläggande regler om allmänna handlingar. Enligt dessa regler har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om handlingen är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Enligt huvudregeln anses en handling ha kommit in till en myndighet när den har anlänt dit eller kommit en behörig befattningshavare till handa (2 kap. 9 § TF).

Ett brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning (2 kap. 8 § TF). En handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän har denna egenskap oavsett om den har anlänt till myndighetens lokaler eller tillställts en befattningshavare vid myndigheten på annat sätt, t.ex. till hans eller hennes privata adress (se bl.a. JO 2009/10 s. 462 och JO:s beslut den 12 mars 2019, dnr 7919-2017).

Allmänna handlingar ska 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 (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

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 handlingar i normalfallet bör registreras senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt. (Se bl.a. JO:s beslut den 2 juli 2021, dnr 2648-2019.)

Bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen (1990:782) med anslutande arkivförordning (1991:446) samt i föreskrifter och beslut från Riksarkivet.

## Bedömning

Utredningen visar att Skogsstyrelsens generaldirektör AA under hösten 2021 lämnade ut sin privata e-postadress till en extern aktör och att denne därefter skickade ett meddelande till den adressen. Meddelandet diariefördes inte hos Skogsstyrelsen, utan raderades av AA.

Som framgått kan e-postmeddelanden som skickats till eller från en befattningshavares privata e-postadress utgöra allmänna handlingar om kraven i 2 kap. TF är uppfyllda. I de fall ett meddelande är att anse som en allmän handling har myndigheten en skyldighet att följa de regler som gäller i fråga om bl.a. registrering och bevarande av sådana handlingar.

Eftersom det aktuella e-postmeddelandet har raderats har jag inte haft möjlighet att bedöma om det utgjorde en allmän handling. Skogsstyrelsen och AA har i sitt svar till JO emellertid uppgett att meddelandet var adresserat till AA och att det avsåg en opublicerad rapport i en tjänsterelaterad fråga. Jag noterar vidare att det i den kommentar som publicerades på Skogsstyrelsens webbplats med anledning av händelsen angavs att AA hade den aktuella konversationen i egenskap av generaldirektör. Jag finner inte anledning att ifrågasätta dessa uppgifter och anser mig därför kunna dra slutsatsen att meddelandet utgjorde en till Skogsstyrelsen inkommen allmän handling.

AA har också uppgett att det var fel att radera meddelandet och att det borde ha hanterats på ett annat sätt. Jag har inte tillräckligt underlag för att ta ställning till om meddelandet skulle ha registrerats hos Skogsstyrelsen eller om det fanns rättsligt stöd för att gallra handlingen. Jag konstaterar dock att AA:s förklaring, att det var med hänsyn till den externa aktören som han lämnade ut sin privata e-postadress och inte diarieförde meddelandet utan raderade det, inte är ett giltigt skäl för att underlåta att registrera en allmän handling eller för att gallra en sådan.

Jag kan inte uppfatta AA:s uppgifter på annat sätt än att hans åtgärder syftade till att kringgå handlingsoffentligheten. Ett sådant agerande är under alla

förhållanden oacceptabelt och strider mot objektivitetsprincipen i regeringsformen. Jag ser allvarigt på det inträffade och AA ska kritiseras för sitt handlande.

Det har framkommit att Skogsstyrelsen vid tiden för den granskade händelsen inte hade några riktlinjer eller motsvarande dokument som särskilt behandlade användande av e-post, inbegripet privata e-postadresser, inom myndigheten.

JO har tidigare uttalat att användande av en privat e-postadress i tjänsten innebär en ökad risk för att sekretessbelagda uppgifter röjs, att allmänna handlingar inte blir diarieförda och att handlingsutlämnanden försvåras. Om en befattningshavare vid en myndighet använder en privat e-postadress i tjänsten kan det uppstå oklarheter för mottagaren om det är myndigheten denne har kontakt med eller inte. Dessutom finns en risk för misstanken att den privata e-postadressen används för att kringgå handlingsoffentligheten. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 462 samt JO:s beslut den 12 mars 2019, dnr 7919-2017, den 25 mars 2020, dnr 1861-2019, den 18 mars 2022, dnr 1185-2021, och den 4 maj 2022, dnr 1787-2020.)

Jag ser därför positivt på att Skogsstyrelsen numera har ett styrande dokument om e-postanvändning i myndighetens verksamhet där även användande av privata e-postadresser behandlas.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.