

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Anmälan mot en kommunstyrelse för att en ledamot informerades om en begäran om handlingsutlämnande

(Dnr 10048-2022)

Beslutet i korthet: En journalist begärde att få ta del av en ledamots rese-räkningar till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. En tjänsteman vid kommunstyrelsen underrättade ledamoten om handlingsutlämnandet och vidarebefordrade ett mejl till ledamoten där en uppgift om journalistens namn fanns med.

Under förutsättning att det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts, ser JO inget hinder mot att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling begärts ut.

JO konstaterar att det inte har kommit fram att det togs några ovidkommande hänsyn vid handläggningen eller att handlingsutlämnandet fördröjdes med anledning av underrättelsen. Det förhållandet att ledamoten informerades om att begäran kommit in och hur den hanterats ger därför inte anledning till kritik.

JO anser emellertid att den omständigheten att uppgiften om journalistens namn fördes vidare till ledamoten inte var förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i december 2022 förde AA fram klagomål mot Piteå kommun och anförde bl.a. följande. Kommunledningen varnade BB, gruppleddare för Moderaterna i Piteå, för att Piteå Tidningen begärt ut hans rese-räkningar. Det gjorde att BB tog kontakt med tidningen innan den tog kontakt med honom.

Utredning

Kommunstyrelsen i Piteå kommun uppmanades att yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor. Av yttrandet skulle det bl.a. framgå hur kommunens agerande förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) och 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen (TF).

Efter att berörda befattningshavare fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade kommunstyrelsen i april 2023 följande redogörelse.

Utredning

Piteå-Tidningen inkom per telefon den 5 december 2022 med en begäran om att få ta del av ledamotens begäran om reseersättning till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige den 28 och 29 november 2022. Kommunstyrelsen lämnade samma dag följande information till ledamoten per e-brev.

”För din kännedom har vi även under dagen fått en begäran från en journalist på Piteå-Tidningen om att få ta del av din begäran om reseersättning det aktuella datumet.”

Kommunstyrelsen lämnade ut en kopia av den begärda handlingen per e-brev till Piteå-Tidningen den 6 december 2022. Det e-brev som skickades till Piteå-Tidningen vidarebefordrades samma dag till ledamoten tillsammans med följande meddelande:

”Hej [BB]

För din kännedom har vi kommit fram till att din begäran om reseersättning är att räkna som en inkommen handling och är därmed allmän. Eftersom Piteå-Tidningen har begärt att få ta del av de uppgifterna har vi skickat nedanstående till dem nu i eftermiddag.”

Syftet med att lämna denna information var från förvaltningens sida att hålla kommunstyrelsen och dess ledamöter uppdaterade om aktuella händelser och om vad som i närtid kan komma att påverka kommunens verksamhet. Samma information lämnades muntligen till kommunalråden den 5 december 2022 i samband med den löpande kommunalrådsberedningen vid vilken kommunalråden varje vecka informeras om aktuella ärenden och händelser. Generellt strävar förvaltningen efter att behandla alla ledamöter på samma sätt oavsett om de tillhör majoriteten eller oppositionen. Något särskilt övervägande därutöver, till exempel vad avser skillnaden mellan förfrågningar i anledning av ledamots agerande i egenskap av företrädare för kommunen och ledamots agerande i egen sak, gjordes i detta fall inte.

Yttrande

För att kunna planera verksamheten och utföra sina uppdrag på bästa sätt behöver verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare inom kommunen få information om aktuella händelser och vad som i närtid kan komma att påverka kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen bedömer att detta behov är ett sakligt skäl för att internt inom myndigheten informera verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare om till exempel förfrågningar från media som berör verksamheten.

Kommunstyrelsen utgår ifrån att grundtanken bakom anonymitetsskyddet i vart fall till del handlar om att den som vill göra en framställan inte ska känna oro för konsekvenser av en sådan framställan, då det kan verka avskräckande och hindra utövandet av offentlighetsprincipen. I detta sammanhang vill kommunstyrelsen lyfta fram att ett utlämnande av information om vem som begärt ut en handling generellt sett inte riskerar att avskräcka en journalist från en nyhetstidning från att göra framställningar i framtiden, på samma sätt som det kanske kan göra för en enskild.

Kommunstyrelsen kommer att beakta Justitieombudsmannens bedömning vid sin handläggning av liknande förfrågningar i framtiden.

Av handlingarna i JO:s ärende framgår vidare att den begärda handlingen avsåg BB:s ansökan om reseersättning, bl.a. för en resa från en bostad i Frankrike, och att den internt bedömts strida mot reglerna om ersättning för kommunens förtroendevalda.

I ett beslut den 11 januari 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § RF ska myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Principen kommer också till uttryck i 5 § förvaltningslagen.

Kravet på saklighet och opartiskhet anses omfatta inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller något 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 tillräcklig för att hindra ett sådant förfarande. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2023, version 5, Juno], s. 57.)

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar (se 2 kap. 1 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet inte utan närmare överväganden föra uppgifterna vidare (se t.ex. JO 2000/01 s. 527, dnr 2975-1998, och JO 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010).

Bedömning

Av utredningen framgår att en journalist per telefon begärde att få ta del av ledamoten BB:s ansökan om reseersättning till och från sammanträden i kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige i Piteå kommun. Min granskning har avsett förvaltningens agerande med anledning av begäran.

Kort efter att begäran om handlingsutlämnande kommit in skickade en tjänsteman vid kommunledningsförvaltningen ett mejl till BB med information om att en journalist vid Piteå Tidningen begärt att få ta del av reseräkningarna. Detta skedde innan handlingen lämnades ut. När handlingen sedan lämnats ut vidarebefordrades till BB det mejl som skickats till tidningen. Av mejlet framgick vem som hade gjort begäran.

Kommunstyrelsen har förklarat att syftet med att informera om handlingsutlämnandet var att hålla berörda uppdaterade om aktuella händelser och om vad som kunde komma att påverka kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen har i detta sammanhang framhållit att verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare inom kommunen behöver sådan information för att kunna planera verksamheten och utföra sina uppdrag på bästa sätt.

Under förutsättning att det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts, kan jag inte se att det finns något hinder mot att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling har begärts ut.

Det är dock viktigt att uppgifter inte förs vidare på ett sätt som kan påverka hanteringen av begäran om handlingsutlämnande på ett negativt sätt och att det heller inte framstår så för allmänheten. JO har tidigare uttalat att en myndighet har all rätt att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder i samband med ett handlingsutlämnande, under förutsättning att de krav som gäller för handlingsutlämnande inte åsidosätts (se JO 2013/14 s. 601, dnr 4506-2012). Jag är av samma uppfattning.

Jag har inte anledning att ifrågasätta det som kommunstyrelsen har fört fram om varför BB informerades om handlingsutlämnandet och bedömer att det låg inom gränserna för det godtagbara. Det har inte heller kommit fram att handlingsutlämnandet fördröjdes genom att informationen lämnades till BB.

Det förhållandet att BB informerades om att begäran kommit in och hur den hanterats ger därför inte anledning till kritik.

Jag har dock noterat att journalistens namn framgick av det mejl som vidarebefordrades till BB. Det medförde att BB fick kännedom om namnet på journalisten som begärt ut handlingarna. Även om journalisten får anses ha gjort ett visst avkall på anonymitetsskyddet enligt TF genom att berätta vem han var när han ringde kommunen ska namnet på den som har begärt att få ta del av en allmän handling inte föras vidare utan närmare överväganden.

Det har inte från kommunens sida förts fram att det fanns några sakliga skäl för att informationen till BB också skulle omfatta journalistens namn. Agerandet var därför inte förenligt med anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF. Kommunstyrelsen i Piteå kritiseras för det. Jag förutsätter att kommunstyrelsen ser över hur man delar intern information om framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Sundström. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En polischef har genom att kritisera en anställd som skrivit en debattartikel i Polistidningen kränkt den anställdes yttrandefrihet

(Dnr 1180-2023)

Beslutet i korthet: En anställd vid Polismyndigheten kallades till ett s.k. medvetandegörande samtal. Enligt Polismyndigheten är syftet med ett sådant samtal att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida. En av punkterna som togs upp vid samtalet var en debattartikel i Polistidningen som den anställda hade skrivit.

Med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivning av ett medvetandegörande samtal får enligt JO det som tas upp vid ett sådant samtal typiskt sett ses som en tillrättavisning. Utrymmet att i samtalet ta upp frågor med anledning av att en anställd använt sin yttrandefrihet är ytterst begränsat.

Vid mötet uttryckte sig lokalpolisområdeschefen på olika sätt negativt om att den anställda hade skrivit artikeln. Enligt JO gick dessa uttalanden längre än vad som är tillåtet och får ses som en överträdelse av repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Lokalpolisområdeschefen kritiseras för detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 februari 2023 förde polisen AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Enligt AA hade Polismyndigheten vidtagit repressalier mot henne för att hon publicerat en debattartikel i Polistidningen. Repressalierna bestod i att hon kallats till ett s.k. medvetandegörande samtal där debattartikeln var en av tre punkter som diskuterades. I den skriftliga dokumentationen av samtalet som upprättades efteråt hade den del som avsåg debattartikeln lyfts in i ett eget dokument men då var skadan redan skedd. AA har till JO gett in bl.a. debattartikeln, en ljudinspelning av det medvetandegörande samtalet och en transkribering.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 16 augusti 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare. Polismyndigheten lämnade också in en promemoria med titeln Yttrandefriheten, som upprättats inom myndigheten och bl.a. behandlar repressalieförbudet (daterad 2017-08-29).

Av Polismyndighetens yttrande framgår följande.

Bakgrund och redovisning av dokumentationen

Den 22 januari 2023 publicerades AA:s debattartikel i Polistidningen med rubriken "Mitt förtroende är skadat sedan länge". Artikeln handlar om etik och moral inom Polismyndigheten och AA tar bl.a. upp två exempel där hon kritiserar chefers hantering av olika beslut inom myndigheten.

Den 1 februari 2023 kallades AA till ett medvetandegörande samtal. Vid samtalet närvarade, förutom AA, chefen för lokalpolisområdet, CC, DD

(ordförande i Polisförbundet) samt EE (huvudskyddsombud). Samtalet spelades in av AA. Inspelningen har bifogats anmälan till JO och varit tillgänglig för Polismyndigheten.

Av ljudinspelningen framgår att CC har kallat till ett medvetandegörande samtal, bl.a. till följd av händelser under föregående vecka. Han beskriver att ett medvetandegörande samtal är en mildare form av korrigerande samtal efter tillsägelse, att steget efter medvetandegörande samtal är erinran och därefter åtgärder enligt lagen om offentlig anställning. CC betonar dock att det aktuella samtalet handlar om samarbetssvårigheter snarare än misskötsamhet, och uppger att det har tre delar. De inledande delarna avser upplevda samarbetssvårigheter och negativ arbetsmiljömässig påverkan på medarbetare inom Polismyndigheten. Den avslutande delen avser den aktuella debattartikeln.

CC inleder samtalspunkten om debattartikeln med att betona att AA har yttrande- och meddelandefrihet och att samtalet inte är ett ifrågasättande av hennes rätt att skriva en debattartikel i en tidning. Han konstaterar även att det finns ett repressalieförbud som innebär att han är förhindrad att kritisera AA för att hon har använt sig av sin meddelandefrihet. CC uppger vidare att han i egenskap av arbetsgivare har rätt att bemöta sakinnehållet i artikeln och ge sin syn på saken. DD frågar i det sammanhanget hur det är möjligt att göra arbetsgivarens bemötande av innehållet i artikeln till en punkt i ett medvetandegörande samtal. CC hänvisar då till en intern promemoria ... som enligt honom ger stöd för att ta upp punkten i det medvetandegörande samtalet.

CC anför att arbetsgivaren anser att flera av uppgifterna i debattartikeln är felaktiga, vilket lett till att berörda medarbetare mår dåligt och känner sig kränkta. Enligt CC har många medarbetare hört av sig till honom med anledning av artikeln, då det med lätthet går att härleda vilka personer som avses i texten. CC anför vidare att AA på detta sätt har skapat en dålig arbetsmiljö för de direkt inblandade, men även för närstående och kollektivet. CC återkommer under samtalet till att han inte förstår syftet med att AA uttryckt sig på det sättet hon har gjort i debattartikeln och att det inte skapar en god arbetsmiljö. CC poängterar i detta sammanhang även att AA är skyddsombud.

DD ifrågasätter återkommande under det medvetandegörande samtalet att debattartikeln tas upp som en punkt i detta.

Det medvetandegörande samtalet dokumenterades, i de delar som inte avsåg debattartikeln, på den blankett som myndigheten tagit fram för sådana samtal, "Dokumentation vid medvetandegörande samtal". Samtalet kring debattartikeln dokumenterades i en separat promemoria, "Samtal kring artikel i Polistidningen", vilket AA bifogat anmälan. Båda dokumenten är daterade den 1 februari 2023. Den 8 februari 2023 återsamlades CC, AA och DD för att bl.a. läsa igenom dokumenten.

Synpunkter från berörd befattningshavare

Av yttrande från CC, chef för lokalpolisområde Västra Fyrbodalen, framgår i huvudsak följande. Vid det medvetandegörande samtalet var hans uppfattning att han hade rätt att bemöta innehållet i AA:s debattartikel. Denna uppfattning hade han fått sedan han tagit del av en promemoria från Polismyndighetens rättsavdelning, avseende frågor kopplade till yttrandefrihet. Av promemorian framgår bl.a. följande på s. 3:

"Repressalieförbudet hindrar inte en arbetsgivare från att ha samtal med en anställd om dennes kritik mot arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan bemöta den anställdes kritik och ge sin syn på saken, såväl till allmänheten som till den anställda. Arbetsgivaren får dock inte angripa det förhållandet att den anställda har utnyttjat sin meddelarfrihet och vänt sig till pressen med sin kritik".

Gällande yttranden från anställda som kan uppfattas som kränkande framgår vidare på s. 3:

”I vissa ytterlighetssituationer kan arbetsledningsåtgärder godtas, t.ex. i syfte att förebygga förtroendeskadorna av ungefär samma slag som de som riskerar uppkomma vid jävsförhållanden. Ett utrymme finns vidare för att vidta åtgärder med anledning av allvarliga samarbetssvårigheter, även om dessa ytterst kan ha sin grund i att en arbetstagare utnyttjat sin yttrandefrihet.”

Han tog dock till sig DD:s uppfattning att det medvetandegörande samtalet inte skulle omfatta bemötandet av artikeln. Efter mötet kontaktade han en av Polismyndighetens arbetsrättsjurister som gav rådet att bemötandet av artikeln inte skulle ingå i det medvetandegörande samtalet, och att det skulle dokumenteras separat. Han rättade sig efter detta och upprättade därför två olika dokument. I dokumentationen över det medvetandegörande samtalet nämns ingenting om artikeln och någon arbetsrättslig ”rättsverkan” är därmed utesluten. För att ytterligare förtydliga att bemötandet av AA:s artikel inte ingick i det arbetsrättsliga samtalet upprättades en separat promemoria över det samtalet. Syftet med att dela upp dokumentationen var att göra det tydligt att han ändrat sin bedömning och att det medvetandegörande samtalet inte skulle omfatta artikeln.

Polismyndigheten redovisade därefter följande bedömning.

Repressalieförbudet

Av utredningen framgår att CC höll ett så kallat medvetandegörande samtal med AA. Syftet med ett sådant samtal är att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida.

Av inspelningen av samtalet framgår att det inleds med en punkt om upplevda samarbetssvårigheter och därefter följer en punkt om påstådd negativ arbetsmiljömässig påverkan. Samtalets avslutande del berör en debattartikel som AA skrivit i Polistidningen och som innehåller kritik mot Polismyndigheten.

Under samtalet uttrycker CC upprepade gånger att han inte avser att kritisera förhållandet att AA har använt sig av sin yttrande- och meddelarfrihet. Han förklarar även att han, mot bakgrund av det s.k. repressalieförbudet, inte har rätt att i egenskap av företrädare för AA:s arbetsgivare ifrågasätta att AA har gett uttryck för sina åsikter i en debattartikel, men att han såsom företrädare för arbetsgivaren däremot får bemöta innehållet i artikeln.

I samtalet riktar dock CC kritik mot AA för att hon uttryckt sig som hon gjort i den aktuella debattartikeln. Han uttalar även att AA genom debattartikeln har skapat en dålig arbetsmiljö.

CC har framfört att han i vart fall vid tidpunkten för samtalet inte uppfattat att aktuell kritik hänförlig till debattartikeln var i strid med repressalieförbudet. Han har hänvisat till ovan citerade avsnitt i en intern promemoria som bl.a. anger att det finns utrymme att vidta åtgärder i vissa ytterlighetssituationer i syfte att förebygga förtroendeskadorna (promemoria daterad 2017-08-29, se ovan...). Polismyndigheten noterar att det i direkt anslutning till nämnda citat i promemorian även nämns att de åtgärder som vidtas inte får ha karaktären av bestraffning eller någon slags sanktion mot arbetstagaren för att han eller hon har utnyttjat sin yttrandefrihet.

Med hänsyn till vad CC framförde om debattartikeln vid det inspelade samtalet, och särskilt med beaktande av det sammanhang under vilket uppgifterna lämnades, dvs. inom ramen för ett medvetandegörande samtal, anser Polismyndigheten att AA svårligen kan ha uppfattat situationen på något annat sätt än att hon under samtalet utsattes för kritik från arbetsgivaren

på grund av att hon skrev den aktuella artikeln. Polismyndigheten anser vidare att det genom utredningen inte är visat att det i detta fall förelåg en sådan ytterlighetssituation som beskrivs i den aktuella promemorian. Oavsett om CC:s avsikt var en annan, vilket det saknas anledning att betvivla, anser Polismyndigheten därför att utredningen ger stöd för att de aktuella uttalandena om debattartikeln var i strid med repressalieförbudet.

Dokumentationen

Av utredningen framgår att samtalet avseende debattartikeln har dokumenterats i en separat promemoria, skild från dokumentationen av det medvetandegörande samtalet. I själva verket genomfördes samtalen vid ett och samma möte och i ett sammanhang. Den upprättade dokumentationen riskerar därför att ge en ofullständig och inkorrekt bild av vad som förevarit. Det är självklart inte godtagbart, oavsett vad som är förklaringen till detta.

Avslutande synpunkter

Ett bemötande från arbetsgivarens sida av kritik som en medarbetare har uttryckt i kraft av sin yttrandefrihet, exempelvis i en debattartikel, ska självklart hanteras på ett sätt som inte riskerar att uppfattas som en form av repressalie. Såväl generellt som i det aktuella fallet framstår det ur ett yttrandefrihetsperspektiv som olämpligt att bemöta kritiken inom ramen för ett medvetandegörande samtal. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

I ett beslut den 22 februari 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. 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.)

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.)

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i TF och YGL får inte utsättas för andra sanktioner från det allmänna än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL).

Repressalieförbudet innebär inte att varje åtgärd som har samband med att en arbetstagare yttrat sig i t.ex. en debattartikel är förbjuden. Arbetsgivaren kan bemöta kritiken och ge sin syn på saken. För att stå i strid med repressalieförbudet ska det vara fråga om sådana ingripanden som framstår som en bestraffning eller en reprimand mot den som har utnyttjat sin yttrandefrihet. Det kan t.ex. röra sig om uppsägning, disciplinpåföljd eller fråntagna arbetsuppgifter, men också mindre påtagliga konsekvenser för den enskilde kan vara otillåtna. (Se

prop. 2009/10:81 s. 40 f. och bl.a. JO 2010/11 s. 600, dnr 6769-2008, och JO 2015/16 s. 642, dnr 4945-2013.)

JO och JK har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012). Vid bedömningen av om en myndighets åtgärd varit otillåten har det i praxis även beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade (se JO 2009/10 s. 456, dnr 3852-2007, och JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020).

Bedömning

Polischefen överträdde repressalieförbudet

Av utredningen framgår att lokalpolisområdeschefen CC ansåg sig behöva bemöta innehållet i AA:s debattartikel. Artikeln var införd i Polistidningen som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

CC har med hänvisning till den interna promemorian pekat på att han var av uppfattningen att det fanns ett utrymme för honom att i egenskap av arbetsgivare bemöta det som AA fört fram i artikeln inom ramen för ett medvetandegörande samtal.

Repressalieförbudet hindrar inte i och för sig att en myndighet följer upp vad som sagts i exempelvis en debattartikel. En arbetsgivare är inte heller förhindrad att söka dialog med anställda om deras kritik mot verksamheten och försöka reda ut eventuella missförstånd. Sakinnehållet kan bemötas och myndigheten kan tillbakavisa påståenden som myndigheten anser är felaktiga.

Det är dock avgörande att arbetsgivaren stannar vid just att bemöta sakinnehållet och inte går längre och uttalar sig på ett sätt som i realiteten är en tillrättavisning eller kritik för att den anställda använt sin yttrandefrihet. Vid bedömningen av om repressalieförbudet respekterats måste de närmare omständigheterna kring hur och i vilket sammanhang arbetsgivaren för fram sin uppfattning beaktas.

I det aktuella fallet förde CC fram sina synpunkter i samband med ett s.k. medvetandegörande samtal. Enligt Polismyndigheten är syftet med ett sådant samtal att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida. Vid samtalet närvarade också ordföranden i en arbetstagarorganisation och huvudskyddsombudet.

Frågan om AA:s debattartikel togs upp som den sista av tre punkter och efter att mötet pågått i över två timmar. Det framgår av utredningen att det ifrågasattes att debattartikeln behandlades under samtalet.

Med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivning av ett medvetandegörande samtal får det som tas upp vid ett sådant samtal typiskt sett ses som en tillrättavisning. Med beaktande av det framstår utrymmet som ytterst begränsat att då också ta upp frågor med anledning av att en anställd använt sin yttrandefrihet. Risken för att den anställda uppfattar det som förs fram som en otillåten reaktion på yttrandet är beaktansvärd.

Av inspelningen framgår att CC flera gånger uttalade att AA hade yttrande- och meddelarfrihet och att samtalet inte var ett ifrågasättande av hennes rätt att skriva en debattartikel. Han konstaterade också att han med hänsyn till repres-salieförbudet var förhindrad att kritisera AA för att hon använt sig av sina rät-tigheter men att han i egenskap av arbetsgivare kunde bemöta innehållet i sak.

Ljudinspelningen visar emellertid också att CC uttryckte sig negativt om att AA skrivit artikeln. Han sa bl.a. att han inte förstod vad hennes syfte var, att inkorrekta uppgifter spär på ett sämre varumärke för polisen och att hon genom att skriva artikeln hade bidragit till en dålig arbetsmiljö. CC förde också fram att flera personer känt sig utpekade och blivit kränkta. Dessa uttalanden går längre än vad som är tillåtet och får ses som en överträdelse av repres-salieförbudet. Oavsett vilka slutsatser CC dragit av den interna promemorian ska han kritiseras för sitt agerande.

Dokumentationen borde inte ha delats upp

Av utredningen framgår att CC dokumenterade den del av samtalet som handlade om debattartikeln i en särskild handling. Enligt CC delades dokumen-tationen upp i enlighet med ett råd han fått av en av Polismyndighetens arbetsrätts-jurister. Uppgiften har inte ifrågasatts av myndigheten i yttrandet till JO.

Debattartikeln diskuterades inom ramen för det medvetandegörande samta-let. Dokumentationen av samtalet borde ha hållits samman och således även omfattat frågan om debattartikeln. Nu ger dokumentationen en ofullständig och inkorrekt bild av vad som förekom. Det är inte godtagbart. CC:s agerande i den här delen var olämpligt.

Med den kritik som ligger i det nu sagda avslutas ärendet.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag vid myndigheters val av tekniska lösningar och organisatorisk indelning

(Dnr 1274-2023)

Beslutet i korthet: Region Dalarna har inrättat en särskild gemensam ut-lämningsfunktion som har till uppgift att handlägga framställningar om att ta del av allmänna handlingar. När det gäller journalhandlingar tar utläm-ningsfunktionen inte emot beställningar via e-post. Den som vill begära ut en journalhandling uppmanas att antingen använda sig av 1177 Vårdguidens e-tjänster eller ringa via Tele-Q, ett telefonsystem med kö- och återuppring-ningsfunktion. I Region Dalarna kunde det under en viss tidsperiod dröja cirka två veckor innan en handläggare ringde upp en person som hade ringt via Tele-Q för att begära ut en allmän handling.

ChefsJO konstaterar att det inte finns något formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras. Den som t.ex. vill framföra sin begäran per e-post kan således göra det. Regionen får kritik för att den

inte har handlagt och besvarat en begäran som skickats till myndigheten med e-post. Vidare kritiserar regionen för att handlingen i fråga lämnades ut först två månader efter att den hade begärts ut. ChefsJO konstaterar att det är uppenbart att hanteringen står i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Avslutningsvis understryker chefsJO att offentlighetsprincipen, som bl.a. innefattar rätten att ta del av allmänna handlingar, är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är därför mycket viktigt att en myndighet ser till att principen får genomslag vid valet av t.ex. tekniska lösningar, bemanning och organisatorisk uppbyggnad. Digitala kontaktvägar passar många gånger det stora flertalet människor men det är inte alla som kan eller vill använda sig av sådana. ChefsJO utgår från att Region Dalarna vidtar de lämpliga åtgärder som krävs för att skyndsamhetskravet ska kunna följas framöver, oavsett vilka kontaktvägar enskilda väljer för att begära att ta del av en allmän handling.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 februari 2023 förde AA fram klagomål mot Region Dalarna. Han anförde bl.a. följande.

Den 3 februari 2023 skrev han till regionens e-postadress för invånarsupport och begärde att få en kopia av sin sons BVC-journal. Samma dag fick han svaret att han skulle ringa till regionens gemensamma utlämningsfunktion. Han ringde utlämningsfunktionen på eftermiddagen den 3 februari, men då hade den stängt. Telefontiden är vardagar kl. 8.00–12.00 enligt uppgift på webbplatsen.

Den 8 februari ringde han till utlämningsfunktionen under telefontiden. Samtalet besvarades av ett automatiserat system och han fick ingen möjlighet att ange vilken handling han ville ha kopia av. I stället fick han besked om att han skulle bli uppringd den 21 februari, dvs. nästan två veckor senare. Han skrev då till utlämningsfunktionens e-postadress och begärde återigen att få en journalkopia. Till svar fick han att utlämningsfunktionen inte tar emot beställningar av journalhandlingar via e-post. I stället uppmanades han att ringa.

Det kan inte vara korrekt att begränsa allmänhetens möjligheter att begära ut handlingar på det sätt som regionen gör. En begäran om att ta del av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Utredning

Anmälan remitterades till Region Dalarna som yttrade sig den 15 maj 2023. Regionen anförde i huvudsak följande.

Vid beställning av journalkopior hänvisar regionen i första hand till 1177 Vårdguidens e-tjänster och i andra hand till Tele-Q som har en kö- och återuppringsfunktion. Regionen tillgängliggör också utvalda uppgifter från patientjournaler via 1177.se. Vårdnadshavare har direktåtkomst till sina barns journaler genom säker inloggning på 1177.se. Regionen arbetar för en digitalisering av vården. När fler använder sig av e-tjänster frigörs telefontider för personer som verkligen är i behov av telefonkontakt. AA har valt att inte beställa

de aktuella handlingarna via 1177. Han har, utöver att ringa via Tele-Q, använt en icke anvisad metod genom att skicka ett e-postmeddelande direkt till regionens gemensamma utlämningsfunktion (GUF).

GUF är en funktion som finns tillgänglig även för myndigheter. Under uppbyggnaden av GUF har handläggningstiderna kommit att bli för långa. I dag har regionen lyckats få ned handläggningstiden vid telefonbeställningar till sex dagar. Målet är en handläggningstid om högst två till tre dagar. Den som vill ta del av handlingar har alltid möjlighet att göra det på plats och/eller göra egna kopior alla dagar i veckan mellan kl. 8.00 och 16.00.

AA fick del av de begärda handlingarna den 3 april 2023. Regionen bedömer att handläggningen har tagit för lång tid och beklagar detta.

Rättslig reglering

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

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av den. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ TF).

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

I ett beslut den 12 februari 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Jag vill framhålla att det inte finns något formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras. Den som t.ex. vill framföra sin begäran via e-post kan således göra det. Vidare kan en begäran ställas till vem som helst inom en myndighet (se RÅ 2007 ref. 68). Den som vill ta del av handlingar har alltså ingen skyldighet att vända sig till en särskilt inrättad utlämningsfunktion med sin begäran. Om en begäran om att ta del av handlingar kommer in till myndigheten via någon annan kontaktväg än den som anvisats är det myndighetens uppgift att hantera den.

Detta innebär att regionen borde ha handlagt och besvarat den begäran om allmänna handlingar som AA skickade till regionens e-postadress för invånarsupport den 3 februari 2023. På samma sätt borde regionen ha hanterat den förnyade begäran som AA mejlade till den gemensamma utlämningsfunktionen den 8 februari.

AA fick del av den aktuella handlingen först den 3 april 2023, dvs. två månader efter att han först begärde att få en kopia av den. Det är uppenbart att hanteringen står i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Sammanfattningsvis förtjänar Region Dalarna kritik för den bristfälliga och långsamma handläggningen av AA:s begäran om att få del av handlingen i fråga.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande.

Det är självfallet positivt att myndigheter utnyttjar sig av de möjligheter som följer av den tekniska utvecklingen, t.ex. digitala och automatiserade lösningar. När det gäller handlingsutlämnanden kan det vara lämpligt att, som i detta fall, inrätta en särskild funktion som har till uppgift att handlägga framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Med detta sagt får varken myndighetens organisatoriska indelning eller dess arbetssätt leda till att principen om allmänna handlingars offentlighet beskärs. E-tjänster och liknande kontaktvägar passar många gånger det stora flertalet människor, och det är många som har lätt att ta till sig och rent av uppskattar den typen av lösningar. Det är dock inte alla som kan eller vill använda sig av digitala tjänster. Även den sistnämnda kategorin av personer måste naturligtvis få möjlighet att begära ut allmänna handlingar. Kravet på skyndsam handläggning gäller i lika hög grad dessa personers framställningar.

Jag vill understryka att offentlighetsprincipen, som bl.a. innefattar rätten att ta del av allmänna handlingar, är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är därför mycket viktigt att en myndighet ser till att principen får genomslag vid valet av t.ex. tekniska lösningar, bemanning och organisatorisk uppbyggnad. Detta tycks Region Dalarna inte ha gjort.

Regionens rutin med återuppringning innebär att den som ringer till den gemensamma utlämningsfunktionen kan få vänta i flera dagar – eller som i AA:s fall betydligt längre tid än så – innan han eller hon blir uppringd och begäran om utlämnande ens kan börja handläggas. Jag vill återigen understryka att ett besked i en utlämnande-fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan i vissa fall godtas, men en sådan tidsåtgång får inte bero på formerna för myndighetens arbete. Ett dröjsmål med att besvara en begäran är endast motiverat om det är nödvändigt för att ta ställning till själva utlämnandet eller om framställningen kräver genomgång av ett omfattande material.

Mot bakgrund av den skyndsamhet som grundlagen kräver är regionens uppgift om sex dagars handläggningstid vid telefonbeställningar oroande. Minst lika oroande är det att regionens mål är en handläggningstid om högst två till tre dagar. Detta mål kommer i många fall inte att vara tillräckligt för att leva upp till skyndsamhetskravet. Ett grundkrav är att handläggningen av en utlämnandebegäran påbörjas skyndsamt efter att begäran har gjorts.

Jag utgår från att myndigheten vidtar de lämpliga åtgärder som krävs för att skyndsamhetskravet ska kunna följas framöver, oavsett vilka kontaktvägar enskilda väljer för att begära att ta del av en allmän handling.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden med anledning av att en myndighet blockerat en användare från myndighetens konto på X (före detta Twitter)

(Dnr 8164-2023)

Beslutet i korthet: En användare blockerades från en myndighets konto på X. Utredningen gör det inte möjligt för JO att göra en bedömning av det aktuella fallet. I stället uttalar sig JO i generella termer om en myndighets blockering av en användare från sitt konto.

Anmälan

A.A. anmälde Sveriges generalkonsulat i Jerusalem för att myndigheten blockerat hans användarkonto under pseudonym från myndighetens konto på X (före detta Twitter). Enligt anmälan hade konsulatet genom blockeringen hindrat A.A. från att läsa officiella meddelanden till allmänheten, utan att ge honom varken en förklaring eller ett skriftligt beslut.

Utredning

JO hämtade in Utrikesdepartementets riktlinjer och rutiner för konton i sociala medier. I enlighet med JO:s begäran yttrade sig Utrikesdepartementet (rättschefen B.B.) till JO den 30 april 2024. Enligt yttrandet hade generalkonsulatet uppgett i huvudsak följande till departementet.

Generalkonsulatet har valt att upprätthålla två konton i sociala medier: ett på X (f.d. Twitter) och ett på Facebook. Dessa används i huvudsak för att informera användare som väljer att följa kontona om Sverige, svensk utrikespolitik samt generalkonsulatets aktiviteter. För information till allmänheten i förhållande till det förvaltningsmässiga uppdraget, dvs. konsulära och migrationsrelaterade frågor inklusive reserekommendationer och råd till svenska medborgare, används myndighetens hemsida på swedenabroad.se.

Generalkonsulatet verkar i en starkt polariserad miljö med hårda mot-sättningar. Detta återspeglas också med regelbundenhet i kommentarsfälten på de två sociala mediekanalet som myndigheten upprätthåller. I enlighet med dokumentet ”Sociala medier i utrikesrepresentationen – vägledning” tillämpar generalkonsulatet därför en aktiv övervakning av inlägg och kommentarer som andra konton publicerar på myndighetens sociala mediekanalet. [– – –]

Generalkonsulatet har inte gjort någon ny blockering kring tiden för nu aktuell anmälan till JO (oktober 2023). Ett användarkonto på X ... blockerades av generalkonsulatet i januari 2023 efter att kontot vid upprepade tillfällen brutit mot regelverket genom inlägg och kommentarer vars innehåll kan uppfattas som stötande och inte hålla en god samtalston. [– – –]

Huruvida användarkontot ... tillhör anmälaren A.A. kan dock inte verifieras eller bekräftas av generalkonsulatet. A.A. har inte i sin anmälan till JO uppgett användarnamnet på det konto på X som han uppger har blockerats. Han har inte heller till generalkonsulatet inkommit med förfrågan eller begäran om avblockering av något specifikt konto. Generalkonsulatet noterar att anmälaren uppger att denne uppträder på X under pseudonym.

Generalkonsulatet vidhåller att den bedömning som låg till grund för blockeringen av det aktuella användarkontot i januari 2023 är riktig, även om tjänsteanteckning om åtgärden ej kunnat återfinnas. Generalkonsulatet kommer fortsättningsvis, om behov av liknande åtgärder skulle uppstå,

säkerställa att sådana åtgärder dokumenteras i form av tjänsteanteckning, samt att användare meddelas om skälen till åtgärden.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning av det som kommit fram.

Kommunikation i sociala medier är ett viktigt verktyg för att fullgöra utrikesrepresentationens uppdrag att informera om Sverige och svenska förhållanden. Aktörer med andra intressen kan ofta vilja störa eller förminska den kommunikationen. I vissa fall kan det vara lämpligt och nödvändigt att blockera en användare från myndighetens konto. Det finns därför en vägledning för de åtgärder som kan och bör vidtas.

Blockeringen innebar att det blockerade kontot inte har tillgång till konsulatets konto på X. Med utgångspunkt i generalkonsulatets beskrivning bedöms att blockeringen har gjorts på sakliga grunder och även i övrigt varit förenlig med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Som konsulatet har konstaterat hade det dock varit lämpligt att även följa departementets vägledning när det gäller kommunikation och dokumentation av åtgärden.

A.A. kommenterade Utrikesdepartementets yttrande.

I ett beslut den 19 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* 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). Principen kommer också till uttryck i 5 § andra stycket förvaltningslagen.

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Bull och Sterzel, Regeringsformen - en kommentar [2023 version 5, JUNO], s. 57).

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen). Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om rätt att ta del av uppgifter ur en allmän handling (6 kap. 4 §).

En självklar utgångspunkt när en myndighet medverkar på sociala medier är att det sker i enlighet med de författningar som finns. Det innebär att myndigheten måste leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. För att hanteringen av myndighetens sociala medier ska vara saklig och korrekt är det viktigt att det finns tydliga rutiner. Kommentarer på en myndighets sida på sociala medier ska betraktas som allmänna handlingar. (Se t.ex. JO 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012, och JO:s beslut den 9 september 2021, dnr 7165-2020 m.fl.)

Bedömning

A.A. har inte bekräftat att det var hans konto som blev blockerat i januari 2023. Jag går därför inte närmare in på vad han fört fram i sin anmälan om att konsulatet olovligen har begränsat hans rättigheter. I stället uttalar jag mig i generella

termer om en myndighets blockering av en användare från sitt konto på exempelvis X.

Som regel finns det flera sätt att komma i kontakt med en myndighet och ta del av den information som myndigheten håller tillgänglig. Den blockerade kan också ge uttryck för sina åsikter på en annan plats. En blockering kan därför som utgångspunkt inte anses utgöra en otillåten begränsning av den enskildes yttrande- eller informationsfrihet eller av dennes rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter.

Det kan i vissa fall vara sakligt motiverat att blockera en användare från en myndighets konto. Exempel på sådana fall nämns i den vägledning som citeras nedan. Om en blockering kan bli aktuell bör myndigheten hantera frågan enligt fastlagda skriftliga riktlinjer eller motsvarande, vilket främjar en enhetlig hållning från myndighetens sida. En blockering bör dokumenteras, så att kontohavaren kan underrättas om skälen för blockeringen och en granskning i efterhand blir möjlig. Vidare bör åtgärden användas restriktivt och föregås av noggranna överväganden i det enskilda fallet.

I Utrikesdepartementets vägledning ”Sociala medier i utrikesrepresentationen” anges följande om att blockera användare (avsnitt 5.1 och 7.2).

Att avgöra när ett yttrande ska bemötas, besvaras, tas bort eller i allvarliga fall där en användare behöver blockeras, är i stor utsträckning en bedömningsfråga. På utrikesrepresentationens konton finns möjlighet att lämna kommentarer och användarna uppmanas att hålla en god samtalston. Användarna får inte publicera inlägg eller kommentarer som: utgör uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller intrång i någon annans upphovsrätt eller liknande rättighet, innehåller kränkande personuppgifter eller på annat sätt bryter mot svensk lag, inte håller sig till ämnet, t.ex. marknadsföring eller spam, eller inte håller en god samtalston, till exempel nedsättande kommentarer eller kommentarer med grovt språkbruk.

Inlägg eller kommentarer som bryter mot reglerna kan komma att raderas från myndighetens konton. Personer som upprepade gånger bryter mot reglerna kan komma att blockeras. [— —]

Kommentarer som strider mot lagen om elektroniska anslagstavlor, EU:s allmänna dataskyddsförordning eller innehåller sekretessbelagda uppgifter ska tas bort om det är möjligt. [...] Även kommentarer som på annat sätt strider mot denna vägledning bör tas bort enligt ovan. När det gäller dessa kriterier är det viktigt att göra en konsekvent och enhetlig bedömning av vilka kommentarer som tas bort. [— —]

Det kan även finnas tillfällen när det är aktuellt att blockera användare. Blockering bör användas restriktivt, eftersom den som blockeras inte kan interagera och i vissa fall inte ta del av den information som sprids via det sociala mediet. Att kunna ta del av information från en myndighet är en viktig del av offentlighetsprincipen, och en grundläggande demokratisk rättighet.

Om en användare ändå blockeras görs en tjänsteanteckning där det motiveras varför användaren har blockerats. I samband med blockeringen bör användaren normalt informeras via direktmeddelande om att den blockeras och varför. Ta en skärmdump på konversationen och håll den ordnad eller diarieförd enligt myndighetens rutiner tillsammans med tjänsteanteckningen.

Vägledningen framstår generellt sett som ett sakligt utformat stöd när det uppstår en fråga om blockering av ett konto.

Det är oklart om blockeringen i januari 2023 dokumenterades på det sätt som anges i vägledningen. Generalkonsulatet har uppgett att om det finns behov av att blockera en användare igen så kommer det att dokumenteras i en tjänsteanteckning och användaren kommer få ta del av skälen till blockeringen. Vad som har kommit fram i denna del ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot konsulatet eller Utrikesdepartementet.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Kritik mot en kommunstyrelse för att ha publicerat uppgifter ur en visselblåsarutredning utan att tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt hur berörda personers identitet skulle skyddas

(Dnr 9145-2023)

Beslutet i korthet: I ett visselblåsarärende publicerade kommunen en så kallad förutredning på sin webbplats. Namnen som förekom i ärendet hade ersatts med tjänstetitlar men kunde trots det enkelt kopplas till de personer som avsågs.

JO konstaterar att bedömningen av hur identiteten för de berörda personerna skulle skyddas vid publiceringen inte gjorts med tillräcklig omsorg och kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i november 2023 förde AA fram klagomål mot Gagnefs kommun. Hon uppgav bl.a. följande.

Kommunen publicerade den 27 oktober 2023 en förutredning i ett visselblåsarärende på sin webbplats. Den innehöll uppgifter om personer som varit inblandade i ärendet och om privata relationer dem emellan, bl.a. avseende henne. Hon kontaktade t.f. kommunchefen samma dag och ifrågasatte varför kommunen publicerat uppgifter som omfattades av sekretess.

Den 30 oktober tog kommunen bort förutredningen från webbplatsen och informerade om att den felaktigt hade publicerats. AA begärde därefter ut förutredningen med hänvisning till rätten att få ta del av en allmän handling. Efter att ha fått en maskad kopia av förutredningen begärde hon ett överklagbart beslut avseende sekretessprövningen. I beslutet framgick att handlingen delvis omfattades av sekretess med hänvisning till 17 kap. 3 b § och 32 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Eftersom förutredningen publicerades i sin helhet, kan inget annat antas än att kommunen dessförinnan inte hade gjort någon sekretessprövning.

AA bifogade bl.a. den publicerade handlingen och den maskade kopian.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Gagnefs kommun skulle yttra sig om bl.a. vilka överväganden som gjordes före publiceringen och om publiceringen föregåtts av någon sekretessprövning.

Kommunstyrelsen yttrade sig till JO i april 2024 och redogjorde inledningsvis för ärendets handläggning m.m. enligt i huvudsak följande.

På uppdrag av Gagnefs kommun utförde en extern aktör en förutredning med anledning av ett visselblåsarärende. Syftet med utredningen var bl.a. att utreda misstankar om jäv och att ge kommunen vägledning och stöd i ärendet. Inom kommunen handlades ärendet av en särskild utredningsgrupp med ansvar för visselblåsarärenden. Gruppen bestod av tf. kommunchefen – som inte längre tjänstgör i kommunen – en personalchef, en utvecklingsledare, en kommunikationsansvarig och en förtroendevald revisor. Vid utredningsgruppens överläggning framhölls vissa bedömningsgrunder för den fortsatta ärendehantering, såsom skydd för visselblåsaren och största möjliga öppenhet och transparens. Efter att utredningsgruppen mottagit utredningen fick den externa aktören uppdraget att göra en fördjupad utredning.

Kommunstyrelsen redogjorde för sina överväganden inför publiceringen och sin sekretessprövning enligt i huvudsak följande.

Överväganden inför publicering

Vikten av öppenhet och transparens i ärendet var den avgörande faktorn vid utredningsgruppens kollektiva beslut att publicera en redaktionell bearbetning av den mottagna förutredningen.

Utredningsgruppen fann det angeläget att markera vikten av visselblåsarärendet med den aktuella publiceringen på kommunens hemsida den 27 oktober 2023. Syftet med och motivet för publiceringen i fråga var att så väl externt som internt visa en formell och korrekt hantering av ärendet.

Sekretessprövning

De berörda befattningshavarna som ingick i utredningsgruppen uttrycker samstämmt att publiceringen av förstudien föregicks av en grundlig och seriös sekretessprövning, dock med tydlig koppling till och med betoning av de fastställda bedömningsgrunderna för den fortsatta ärendehantering.

Gruppens sekretessprövning innebar främst att anförda namn i förutredningen byttes ut mot benämning av befattningshavare. Någon maskning av övriga uppgifter i texten bedömdes inte vara särskilt påkallad.

Berörda befattningshavare anför något motstridigt mellan varandra att den gemensamma sekretessprövningen resulterade i dels en maskad version, dels en version där namn byttes ut mot befattning. Avsikten skulle vara att publicera den maskade versionen men att det av misstag blev den omaskade versionen, den med namn utbytt mot befattningshavare, som blev publicerad. Detta motsägs dock av vissa befattningshavare i utredningsgruppen som framhåller att det efter sekretessprövningen fanns endast en [1] version av förstudien och att det var den versionen som publicerades.

— — —

Efter den 30 oktober 2023 gjorde kommunen en förnyad sekretessbedömning gällande den publicerade texten. Detta föranlett av påpekande gällande innehållet med avseende på vad som kunde bedömas vara uppgift av personlig karaktär. Enligt rutin görs en ny sekretessbedömning vid varje ny begäran om utlämnande av allmän handling.

Kommunstyrelsen redovisade följande bedömning.

Gagnefs kommun bedömde vid publiceringstillfället den 27 oktober 2023 att texten i den aktuella publiceringen överensstämde med regleringen enligt 17 kap. 3 b § och till 32 kap. 3 b § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utifrån att den aktuella texten inte innehöll några utpekanden med namn på berörda personer. Vidare med hänvisning till den generella strävan till öppenhet och transparens i hanteringen av själva visselblåsarärendet.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 30 oktober 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I ett uppföljningsärende enligt lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen) gäller sekretess för vissa uppgifter. I 17 kap. 3 b § första stycket OSL finns bestämmelser till skydd för utredningen i uppföljningsärendet.

Sekretess gäller också till skydd för enskild i bl.a. ett uppföljningsärende och hos en myndighet i ett ärende som har sin grund i ett uppföljningsärende avseende myndigheten (se 32 kap. 3 b § första stycket OSL).

Sekretessen till skydd för enskild ska gälla för uppgift som kan avslöja den rapporterande personens identitet, och för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men (se 32 kap. 3 b § andra stycket OSL).

Med andra enskilda personer avses alla personer som kan förekomma i ett ärende om uppföljning eller åtgärder, t.ex. personer som påstås ha orsakat ett missförhållande, personer som åberopas som vittnen eller personer som bistått den rapporterande personen (se prop. 2020/21:193 s. 309).

Sekretessens föremål är uppgifter som kan avslöja identiteten på rapporterande personer och andra enskilda personer. Bestämmelsen ska tillämpas på såväl identitetsuppgifter som andra uppgifter som kan bidra till att identiteten avslöjas. Sådana andra uppgifter kan t.ex. vara konkreta beskrivningar av händelser, angivande av tidpunkter eller vilka grupper av personer som var inblandade. Det handlar om uppgifter som ensamt eller tillsammans med andra uppgifter, oavsett om de finns i rapporten eller inte, kan avslöja identiteten på enskilda personer. (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [19 juni 2024, version 29, JUNO], kommentaren till 32 kap. 3 b §.)

En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (se 8 kap. 1 § OSL).

I det allmännas verksamhet ska, i stället för bestämmelserna om tystnadsplikt i visselblåsarlagen, bestämmelserna i OSL tillämpas (se 9 kap. 2 § visselblåsarlagen).

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. Gagnefs kommun gav en extern aktör i uppdrag att utreda uppgifter om jäv som inkommit till kommunens visselblåsarfunktion. En så kallad förutredning mottogs av en inom kommunen särskilt tillsatt utredningsgrupp för visselblåsarärenden. Efter att förutredningen bearbetats redaktionellt publicerades den på kommunens webbplats.

Enligt kommunstyrelsen har personerna i gruppen uppgett att publiceringen föregicks av en grundlig och seriös sekretessprövning som innebar att namn ersattes med tjänstetitlar.

Jag ställer mig frågande till utredningsgruppens slutsats. En uppgift om en tjänstetitel kan många gånger, särskilt vid en mindre myndighet, vara lätt att knyta till en viss person. Utredningen visar att de tjänstetitlar som förekom i den publicerade handlingen enkelt kunde kopplas till de personer som avsågs, bl.a. AA.

Jag kan därför konstatera att bedömningen av hur identiteten för de berörda personerna skulle skyddas vid publiceringen inte gjorts med tillräcklig omsorg. Kommunstyrelsen ska kritiseras för det.

Styrelsen har förklarat att öppenhet och transparens var avgörande inför beslutet att publicera handlingen på webbplatsen. Det är positivt att en myndighet strävar efter att vara så öppen som möjligt gentemot allmänheten men det får naturligtvis inte medföra att sekretessbelagda uppgifter riskerar att offentliggöras.

Jag noterar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder för att säkerställa korrekt hantering av publiceringar på kommunens webbplats, sekretessprövningar och handlingsutlämnanden.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Sundström. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.