

Kritik mot Kommunstyrelsen i Bollnäs kommun för brister i handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och kritik mot en tjänsteman för en uppmaning att radera mejl

Beslutet i korthet: En journalist begärde att få ta del av mejl som skickats mellan anställda inom en kommun men nekades detta efter prövning av en tjänsteman. JO kritiserar kommunen för att inte ha informerat om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att överklaga beslutet.

Mejlen som journalisten begärde ut rörde en intern utredning bl.a. om kränkande särbehandling. I anslutning till att journalistens begäran kom in till kommunen uppmanade kommunens personalchef anställda att radera eller kasta bl.a. mejl som förekommit inom ramen för arbetet med rapporten.

JO konstaterar att uppmaningen riskerade både att medföra att en prövning av frågan om utlämnande av mejlen skulle ha blivit meningslös, och att äventyra kommunens skyldighet att pröva i vilken omfattning mejlen skulle tas om hand för arkivering sedan ärendet slutbehandlats. JO uttalar att agerandet vidare riskerat att ge en bild av att kommunen ville göra sig av med uppgifter för att de inte skulle komma till allmänhetens kännedom, vilket kan skada förtroendet för kommunen. JO kritiserar personalchefen för hans agerande.

Bakgrund

Den 23 januari 2019 begärde journalisten AA av registratören vid Bollnäs kommun att få ta del av vissa mejl som skickats mellan anställda i kommunen om en intern utredning bl.a. om kränkande särbehandling. Utredningen resulterade senare i en rapport.

Kommunens registrator svarade AA den 25 januari 2019 och uppgav att kommunchefen bedömt att fyra mejl var att anse som arbetsmaterial eftersom det ärende som handlingarna gällde inte hade slutbehandlats hos kommunen. De fyra mejlen lämnades därför inte ut vid detta tillfälle.

Den 29 januari 2019 skickade kommunens personalchef BB ett mejl till flera personer inom kommunen, bl.a. kommunchefen CC, med följande innehåll.

Rapporten med bilagor kommer att diarieföras under dagen efter att CC och jag skrivit på.

Jag kommer nu att radera/kasta alla mail och annat som förekommit inom ramen för arbetet med denna rapport eftersom rapporten med bilagor nu är färdigställd. Råder er att göra likadant.

Anmälan

I en anmälan till JO förde DD, som är kollega med AA, fram klagomål mot Bollnäs kommun för hur kommunen agerat med anledning av AA:s begäran om att handlingar skulle lämnas ut och mot BB för hans uppmaning att förstöra handlingar. Han anförde bl.a. att handlingar endast får gallras efter en individuell prövning och att BB:s agerande strider mot offentlighetsprincipen.

Utredning

JO begärde inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från kommunen.

EE, som arbetar som registrator i Bollnäs kommun, uppgav vid ett telefonsamtal med JO den 11 mars 2019 i huvudsak följande.

Den 21 januari 2019 begärde AA ut rapporten från den interna utredningen, men eftersom ärendet inte var avslutat fick han inte ut den. Den 23 januari begärde han att få ta del av e-postloggen för en person, och senare samma dag begärde han ut vissa av de mejl som framgick av loggen. Hon kontaktade då kommunstyrelsekontorets enhetschef FF som tillsammans med kommunchefen CC gick igenom begäran. FF återkom till EE och förklarade vilka mejl som kunde lämnas ut samt att vissa mejl inte kunde lämnas ut på grund av att de var arbetsmaterial. AA har senare fått ta del även av de mejl som inte lämnades ut vid det tillfället.

Den 20 mars 2019 uppgav EE även följande till JO. Det aktuella personalärendet har handlagts i ett ärende med dnr 2019-00025. I det ärendet har fem handlingar diarieförts. Ingen av dessa handlingar utgörs av interna mejl.

Kommunstyrelsen i Bollnäs kommun uppmanades därefter att yttra sig över anmälan. Kommunstyrelsen yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter.

BB anförde följande i ett underyttrande.

Under hela utredningsprocessens gång var jag tydlig i samtal med berörda att rapporten med handlingar skulle diarieföras och offentliggöras. Jag hade också med mig att berörda tyckte att det var tufft att alla handlingar skulle bli offentliga.

I samband med färdigställandet av rapporten och utifrån denna bakgrund skickade jag mailet. Det var aldrig aktuellt att inte diarieföra och offentliggöra den färdigställda rapporten.

Vad jag vet så är det också så att alla dokument faktiskt har kommit media till handa oavsett mailet jag skickade. Jag ångrar mig mycket att jag skickade ut

detta felaktiga mail och jag borde varit mer noggrann med att göra detta rätt då jag förstår vikten av offentlighetsprincipen utifrån mitt ansvar som tjänsteman och som ett grundfundament i vår demokrati.

Jag borde således noggrannare kollat upp vilka regler som gällde och vilka rutiner som fanns och vad de innehöll i Bollnäs kommun.

Kommunstyrelsen anförde i huvudsak följande.

Den interna, skriftliga kommunikation som förekom inom ramen för kommunens internutredning var arbetsmaterial. Detta bestod av en ofullständig utredning som skickades mellan deltagande parter och utredaren.

Kommunikationen skedde löpande i syfte att ge berörda tillfälle att ta del av andras utsagor, ge respons på detta och sammantaget ge en korrekt bild. När utredningen var godkänd av samtliga berörda diariefördes den tillsammans med alla kommentarer, inlägg och synpunkter. Ingenting betraktas längre som arbetsmaterial och inget har gallrats.

Uppmaningen från BB om att radera mejl strider mot kommunstyrelsens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. Kommunens besked om att fyra mejl inte kunde lämnas ut var ett tjänstemannabesked, men följde inte bestämmelserna i 6 kap. 3 § tredje stycket i offentlighets- och sekretesslagen, OSL.

Kommunstyrelsen ser allvarligt på de brister som påtalats och kommer att göra sitt yttersta för att detta inte ska upprepas. För att komma tillrätta med dessa brister kommer kommunen att erbjuda chefer och andra tjänstemän utbildning i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Dessutom kommer rutinerna för utlämnande av allmänna handlingar, diarieföring, registrering och arkivering att ses över.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar

Som en del av offentlighetsprincipen har var och en rätt att ta del av en allmän handling i de delar som inte omfattas av sekretess (se 2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen, TF). En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

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

En minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 2 kap. 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten.

Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för

arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift. (2 kap. 12 § första stycket TF.)

En internt framtagen handling som tillför ett ärende en sakuppgift blir alltså i den delen en allmän handling hos myndigheten om handlingen expedieras eller när ärendet har slutbehandlats. Detta gäller oavsett om handlingen benämns kommentar, synpunkt eller något annat.

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. (2 kap. 12 § andra stycket TF.)

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska normalt ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § OSL). Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vilken grunden har varit för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut kan överklagas till kammarrätt (2 kap. 19 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Om någon begärt att få ta del av en handling får en myndighet inte förstöra handlingen innan en slutlig prövning av frågan om att lämna ut handlingen har kunnat ske (se JO 1998/99 s. 503).

Registrering och arkivering

För att garantera att var och en kan använda sig av sin rätt att ta del av en allmän handling i enlighet med offentlighetsprincipen ska myndigheterna som huvudregel registrera dessa handlingar (se 5 kap. 1 § OSL).

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar får meddelas i lag (2 kap. 23 § TF). Bestämmelser om detta finns i huvudsak i arkivlagen. Ytterligare föreskrifter finns i bl.a. arkivförordningen.

Allmänna handlingar i ett ärende som har slutbehandlats hos en myndighet ska arkiveras. I samband med att ett ärende slutbehandlas ska myndigheten pröva i vilken omfattning även handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF ska tas om hand för arkivering (se 3 § arkivförordningen). Det rör sig alltså om beslutsutkast,

minnesanteckningar och därmed jämställda handlingar, som under ärendets handläggning inte varit allmänna handlingar. Om de arkiveras blir de allmänna handlingar.

För statliga myndigheter gäller att handlingar som avses i 2 kap. 12 § ska arkiveras om de är av betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättskipning, förvaltning eller forskning. Handlingar som inte arkiveras ska avlägsnas. (3 kap. 2 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd [RA-FS 1991:1] om arkiv hos statliga myndigheter, omtryckt genom RA-FS 2019:2.) Någon motsvarande generell föreskrift för kommuner finns inte. Det är istället upp till varje kommun att besluta vad som i det avseendet ska gälla hos kommunen. För alla myndigheter, alltså även kommunala myndigheter, gäller att deras arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (se 3 § tredje stycket arkivlagen).

I samband med arkivläggningen ska bl.a. minnesanteckningar som inte tillför ärendet sakuppgift, utkast, övertaliga kopior etc. tas bort. Denna rensning (avlägsnande) avser alltså handlingar som inte är allmänna och inte bör bli det vid arkivläggningen. Detta är därför inte någon gallringsåtgärd enligt arkivlagen. (Se Lövblad & Geijer, Arkivlagen [1 jan. 2020, Version 2B, JUNO], kommentaren till 10 §.) En allmän handling som är arkiverad får gallras (se 10 § arkivlagen). Det är inte möjligt att gallra en handling enligt arkivlagens regler innan ärendet har slutbehandlats.

Bedömning

Inriktningen av min granskning

Min granskning har endast avsett kommunens formella hantering av AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar och BB:s mejl med uppmaningen att radera eller kasta mejl och annat. Min prövning har inte avsett om det i sak var riktigt av kommunen att vägra att lämna ut mejlen med hänvisning till att de var arbetsmaterial.

Kommunens hantering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar

AA:s begäran om att få ta del av handlingar avsåg mejl som skickats mellan anställda inom kommunen med bl.a. synpunkter på en pågående intern utredning. AA nekades efter en prövning av en tjänsteman att ta del av mejlen med hänvisning till att de då var att anse som arbetsmaterial, eftersom det ärende som handlingarna gällde inte hade slutbehandlats hos kommunen. AA fick ingen information om hur beskedet kunde överprövas.

I samband med att AA fick besked om att vissa mejl inte kunde lämnas ut skulle kommunen ha informerat honom om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att överklaga beslutet (se 6 kap. 3 § OSL). Att kommunen inte gjorde detta

försvårade AA:s möjligheter att få frågan prövad. Kommunstyrelsen i Bollnäs kommun ska kritiseras för detta.

BB:s uppmaning att radera mejl

Kommunens interna utredning resulterade i en rapport. Inför att rapporten skulle upprättas skickade BB ett mejl till de personer som varit inblandade i utredningen och uppmanade dem att radera/kasta alla mejl och annat som förekommit inom ramen för arbetet med rapporten eftersom den var färdigställd och skulle diarieföras senare under dagen. I kommunens yttrande till JO sägs att rapporten diarieförts tillsammans med alla kommentarer, inlägg och synpunkter och att inget har gallrats. Enligt uppgift från kommunens registrator har fem handlingar diarieförts i kommunens personalärende och ingen av dessa handlingar utgörs av interna mejl.

Av utredningen framgår att det förekom en mejlväxling inför upprättandet av rapporten. Kommunens yttrande till JO och uppgiften från kommunens registrator framstår därför som något motstridiga i fråga om hur mejlen hanterats. Jag tvingas dock konstatera att utredningen här inte gett något säkert svar på den frågan.

AA:s begäran om att få ta del av handlingar avsåg mejl som gällde den pågående utredningen. BB:s uppmaning om att radera mejl och andra handlingar som rörde utredningen skickades fyra dagar efter att AA hade fått besked om att vissa mejl som omfattades av hans begäran inte kunde lämnas ut. Uppmaningen var förbehållslös.

Det framgår inte av JO:s utredning om BB kände till AA:s begäran att få ta del av handlingar när han skickade uppmaningen. Om B.B:s uppmaning var föranledd av AA:s begäran är det mycket allvarligt. Det finns under alla förhållanden en risk för att en sådan uppmaning ger en bild av att kommunen ville göra sig av med uppgifter som av någon anledning inte skulle komma till allmänhetens kännedom. Detta kan skada förtroendet för kommunen.

Enligt kommunens registrator har AA i efterhand fått ta del av de mejl som han begärt ut. Mot bakgrund av utformningen av uppmaningen och mejlet i övrigt fanns det dock en risk för att mejl som omfattades av AA:s begäran skulle raderas eller kastas. Detta skulle ha medfört att en prövning av frågan om utlämnande enligt 6 kap. 3 § OSL blivit meningslös. BB:s uppmaning riskerade också att medföra att kommunen varken kunde fullgöra sin skyldighet att pröva i vilken omfattning de synpunkter som lämnats på rapportutkastet skulle tas om hand för arkivering eller kunde ta ställning till om något av mejlen tillfört ärendet en sakuppgift, och av det skälet utgjorde en allmän handling som skulle arkiveras när ärendet slutbehandlats.

BB förtjänar kritik för sitt agerande.

Ärendet avslutas.