

Kritik mot Kommunstyrelsen i Arvika kommun för hanteringen av ett utkast till rapport och användningen av privata e-postadresser i tjänsten

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 överförmyndar-enheten. 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 arbetsgivaravgift 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 anlätades 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 överenskommits, 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-postlogggar 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-postloggarna 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.)

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 skedd 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 uttalande 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.