

Kritik mot Skogsstyrelsens generaldirektör för att ha agerat i strid med kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen

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

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

Bakgrund till JO:s initiativ

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

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

Mejlväxling på privat adress

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

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

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

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

Utredning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Med hänsyn till den bekante, eftersom rapporten ännu inte var publicerad, gjorde AA övervägandet att den fortsatta konversationen istället skulle ske via hans privata e-postadress och han lämnade ut den privata e-postadressen för fortsatt konversation.

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

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

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

På grund av det inträffade inledde Skogsstyrelsen ett övergripande arbete med att se över hanteringen av både användandet av e-post som kommunikationsverktyg och hanteringen av allmänna handlingar. Vidare har myndigheten tagit fram och beslutat ett nytt styrande dokument om e-postanvändande, se *bilaga 3*.

Dokumentet beslutades den 26 januari 2022 och har kommunicerats via myndighetens intranät till alla medarbetare. Arbetet har genomförts för att förtydliga för samtliga medarbetare hur e-post kan och ska hanteras i tjänsten.

Skogsstyrelsen överlämnar härmed ärendet till JO för bedömning.

Rättsliga utgångspunkter

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kravet på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen) omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att ett handlande ska kunna anses strida mot bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO] s. 54 f.)

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

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

Ett brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller

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

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL)

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid uttalat att handlingar i normalfallet bör registreras senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt. (Se bl.a. JO:s beslut den 2 juli 2021, dnr 2648-2019.)

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

Bedömning

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

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

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

uppgifter och anser mig därför kunna dra slutsatsen att meddelandet utgjorde en till Skogsstyrelsen inkommen allmän handling.

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

Jag kan inte uppfatta AA:s uppgifter på annat sätt än att hans åtgärder syftade till att kringgå handlingsoffentligheten. Ett sådant agerande är under alla förhållanden oacceptabelt och strider mot objektivitetsprincipen i regeringsformen. Jag ser allvarligt på det inträffade och AA ska kritiseras för sitt handlande.

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

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

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

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

Ärendet avslutas.