

## Allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlings existens m.m.

---

**Beslutet i korthet:** En tf. regiondirektör har i intervjusituationer med massmedia lämnat vilseledande uppgifter om existensen av ett avtal hos regionen. Vidare har avtalet diarieförts först ett par månader efter att det hade upprättats. ChefsJO anser att följden av den undermåliga hanteringen har varit att allmänna handlingar inte har lämnats ut vid begäran och att allmänhetens insyn i och granskning av avtalet avsevärt har försvårats, vilket ChefsJO ställer sig mycket kritisk till.

ChefsJO anser vidare att regiondirektörens uttalanden måste anses ha haft ett sådant klart samband med hans tjänsteuppdrag att dessa inte omfattas av den s.k. meddelarfriheten. Uttalandena har inte heller varit förenliga med kravet på saktlighet enligt regeringsformen och agerandet har, vid sidan av den underlåtna diarieföringen, försvårat och fördröjt utlämnandet av en allmän handling. ChefsJO uttalar allvarlig kritik mot regiondirektören för detta.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 maj 2022 framförde chefredaktören för Länsstidningen Östersund, AA, klagomål mot Region Jämtland Härjedalen och dess tf. regiondirektör BB. AA anförde i huvudsak följande:

Den 16 februari 2022 meddelade regionen att den dåvarande sjukvårdsdirektören lämnade sitt uppdrag på egen begäran. Den 19 april fick Länsstidningen information om att sjukvårdsdirektören fortfarande var anställd vid regionen och uppbar lön. Vid en telefonintervju samma dag uppgav BB att det fanns en muntlig överenskommelse om sjukvårdsdirektörens avslut. BB bekräftade även detta skriftligen via mejl till en av tidningens reportrar, som under eftermiddagen begärde att få ta del av avtalet i fråga.

Den 20 april mejlade en reporter till regionen och begärde att omgående få ta del av dokumentation och avtal i fråga om sjukvårdsdirektörens anställning och avslutandet av denna. Den 25 april påminde reportern om sin begäran. Senare samma dag ringde BB upp Länsstidningen och förklarade att han ville göra ”en pudel”, varefter en intervju bokades till nästkommande dag. Vid den intervjun

uppgav BB att sjukvårdsdirektören inte hade sagt upp sig utan blev avsatt och att överenskommelsen om lön under ett års tid i själva verket var ett avgångsvederlag. BB uppgav även att det inte fanns något skriftligt avtal om saken utan endast en muntlig överenskommelse.

Den 29 april begärde Länstidningens reporter att bl.a. få ta del av mejl mellan BB och sjukvårdsdirektören. Den 3 maj svarade regionen att det begärda materialet fanns tillgängligt för upphämtning dagen därpå. Den 4 maj återkom regionen och informerade om att det i kuvertet med handlingar även fanns en kopia av den skriftliga överenskommelsen mellan BB och sjukvårdsdirektören, utifrån Länstidningens tidigare begäran om handlingsutlämnande.

Samtidigt som Länstidningen hämtade ut det begärda materialet publicerade regionen en egen intervju med BB på sin webbplats, då BB bl.a. erkände att det hela tiden hade funnits ett skriftligt avtal om sjukvårdsdirektörens avgång.

AA bifogade ett flertal handlingar till sin anmälan, bl.a. det aktuella avtalet. Detta var underskrivet av BB och sjukvårdsdirektören och daterat den 15 februari 2022.

En av bilagorna är en artikel från Länstidningen daterad den 26 april 2022 där BB citerades enligt följande:

– Jag har sagt att vi måste ha ett skriftligt avtal. CC, HR-direktören, har fått i uppdrag att göra ett avslut vi kan visa upp, eftersom det inte finns. Vilket är att beklaga. Själva innehållet i sig kommer jag inte att backa på, säger BB, tillförordnad regiondirektör.

I en annan av bilagorna återges regionens egna intervju med BB, som nämnts ovan, och där bl.a. följande framgick:

– Det stämmer att det gjordes en skriftlig överenskommelse mellan mig och DD i februari. Sedan jag tillträdde som regiondirektör har mitt mål verkligen varit att bryta den negativa trenden och få verksamheten på rätt spår igen. Utifrån den information jag fick till mig när jag var ute i verksamheten var det inte genomförbart så länge DD var kvar i rollen. Förtroendet för henne var förbrukat, och det var en svår situation för alla inblandade. Jag lyckades inte med att erbjuda det stöd som hon behövde i sitt arbete, och till slut hamnade vi i ett läge där den enda lösningen blev att teckna en överenskommelse för att hon skulle avsluta sin tjänst. En del av den överenskommelsen var att hon skulle få möjligheten att självmant säga upp sig, säger BB.

*Tidigare har du förnekat att det skulle finnas någon skriftlig överenskommelse och att ni i stället skulle teckna ett avtal om avgångsvederlag?*

– Som jag sa var en del av överenskommelsen att DD själv skulle få lämna uppdraget, och därför kände jag inte att jag kunde vara öppen med det. Det var ett misstag som skedde utifrån en vilja att göra det som var bäst för verksamheten och för DD. När kritiken sedan kom från verksamheten och media ville jag försöka rätta till det genom att skriva ett regelrätt avtal om avgångsvederlag. Min uppfattning var att DD ställde sig positiv till det, men så var det inte.

## Utredning

Anmälan med bilagor remitterades till regionstyrelsen inom Region Jämtland Härjedalen för yttrande. JO begärde även att styrelsen skulle besvara frågan om huruvida den skriftliga överenskommelsen hade diarieförts (registrerats) hos regionen och i så fall vid vilken tidpunkt. Om handlingen inte diariefördes i nära anslutning till att den upprättades skulle anledningen till detta anges.

I remissvar den 6 och den 30 september 2022 redogjorde regionstyrelsen för viss rättslig reglering samt anförde bl.a. följande:

Enligt Region Jämtland Härjedalens rutiner för hantering av handlingar gäller att viktiga handlingar ska diarieföras i ärendehanteringssystemet Platina. Vid registreringen i diariet knyts handlingen till ett ärende. Handlingen ska diarieföras samma dag som den inkommer eller upprättas. I det här ärendet diariefördes handlingen för sent och den hölls inte heller ordnat på ett sådant sätt som lagstiftningen kräver.

Den handling, benämnd som bilaga 11 i anmälan, är en allmän handling. Handlingen diariefördes den 5 maj 2022 i ärende RS/304/2022. Ärendet registrerades den 28 april 2022.

Regionstyrelsen gör bedömningen att Region Jämtland Härjedalen inte har handlagt Länsstidningens begäran om att få ut handlingen på ett korrekt sätt.

Regionstyrelsen ser allvarligt på hur detta ärende har hanterats. Länsstidningen borde ha fått korrekta uppgifter kring handlingens existens och borde redan då ha fått möjlighet att ta del av handlingen, efter att sedvanlig sekretessprövning hade gjorts. Handlingen borde även ha diarieförts långt tidigare, i enlighet med regionens interna rutiner, så snart parterna hade undertecknat den, vilket alltså innebär i februari 2022.

I Region Jämtland Härjedalen pågår ett arbete med att se över de interna rutiner och riktlinjer som berör sekretess och utlämnade av allmänna handlingar. När väl arbetet är klart kommer det att genomföras ytterligare utbildningsinsatser, utöver de utbildningar som idag redan genomförs, med stöd av de uppdaterade rutiner och riktlinjer som finns på området inom Region Jämtland Härjedalen.

Regionstyrelsen kommer ge regiondirektören i uppdrag att skapa förutsättningar för att implementera reviderade rutiner för utlämnande av allmänna handlingar.

Berörd befattningshavare har tagit del av yttrandena.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaren.

## Rättslig reglering

### Objektivitetsprincipen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip som bl.a. innebär att myndigheter inte får ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Regeln omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts, utan även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO], s. 54 f.). Kraven på saklighet och opartiskhet gäller även när en offentliganställd

tjänsteman uttalar sig i media i egenskap av myndighetsföreträdare (se Justitiekanslerns [JK] beslut den 17 juni 2022, dnr 2021/5842).

### Meddelarfrihet

I yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och tryckfrihetsförordningen (TF) finns det bestämmelser för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen meddelarfriheten. Meddelarfriheten ger ett särskilt starkt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i massmedier. Enligt 1 kap. 10 § första och tredje stycket YGL står det var och en fritt att – om inte annat är föreskrivet i yttrandefrihetsgrundlagen – meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i program eller genom tekniska upptagningar. Motsvarande bestämmelse för offentliggörande i tryckt skrift finns i 1 kap. 7 § första och tredje stycket TF.

### Offentlighetsprincipen m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. 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. 1–4 §§ 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 (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

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.

### Registrering av handlingar

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller har upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], 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 eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

En ovillkorlig registreringskyldighet enligt denna bestämmelse omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess är det valfritt att registrera handlingarna eller att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Myndigheten kan alltså välja att diarieföra

en viss typ av offentliga handlingar men hålla en annan typ av sådana handlingar ordnade. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras i elektronisk form under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det är den enskilda myndighetens uppgift att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen måste dock detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

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 i tidigare beslut (se bl.a. JO 2007/08 s. 565) uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag.

### **Bedömning**

Inledningsvis vill jag förtydliga att jag har begränsat min utredning till frågan om regionens hantering av Länstidningens medarbetares begäran om att få ta del av ett visst avtal samt angränsande förhållanden. Jag uttalar mig därför inte om avtalets innehåll i sig.

Tidningsreporterens begäran om att få ta del av avtalet framställdes inledningsvis till regionen den 19 april 2022 och medarbetare vid tidningen har därefter vid upprepade tillfällen återkommit till regionen i frågan. Handlingen lämnades dock ut först den 4 maj.

Utredningen visar att det aktuella avtalet, som rör en sjukvårdsdirektörs anställningsförhållande inom regionen, ska ha upprättats den 15 februari. Trots detta diariefördes inte avtalet förrän den 5 maj, i strid mot såväl regleringen av hur diarieföring ska ske som regionens interna riktlinjer. Någon som helst förklaring till detta har regionen inte gett. Jag kan konstatera att följderna av denna undermåliga hantering är att allmänna handlingar inte har lämnats ut vid begäran och att allmänhetens insyn i och granskning av avtalet i fråga avsevärt har försvårats.

I sammanhanget vill jag framhålla att det är mycket allvarligt att handlingar som rör viktiga förhållanden som har med myndigheters verksamhet att göra hanteras vid sidan av det reguljära systemet för registrering av allmänna handlingar. Det gäller i synnerhet handlingar av ett slag där det – som i det aktuella fallet – finns ett befogat intresse av insyn och granskning från bl.a. allmänheten (se JO:s beslut den 13 mars 2018, dnr 3905-2017).

Sammantaget är jag mycket kritisk till regionens hantering i nämnda avseenden.

Det har vidare kommit fram att tf. regiondirektören BB fick frågor från massmedia om det aktuella skriftliga avtalet. Eftersom svaren på frågorna ska ha lämnats i intervjusituationer med journalister aktualiseras frågan om huruvida dessa omfattas av meddelarfriheten.

Meddelarfriheten är en medborgerlig fri- och rättighet som kan användas av såväl enskilda personer som offentliganställda och gäller gentemot det allmänna. Myndigheter eller andra allmänna organ som sådana har dock inte meddelarfrihet. Det betyder att tjänstemän inte kan åberopa meddelarfriheten när de agerar på en myndighets vägnar. En myndighet eller dess företrädare kan med andra ord inte åberopa meddelarfrihet till stöd för att avvika från sin grundlagsstadgade skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna [2019, version 4, JUNO], s. 146 f.).

Om en myndighet beslutar att informera medier genom t.ex. ett pressmeddelande hindrar alltså inte regleringen att en rättslig granskning görs med anledning av ett sådant beslut (se JO 1984/85 s. 278). Detsamma kan gälla när den som officiellt har att företräda en myndighet uttalar sig i massmedia. Verkschefer och vissa andra högre befattningshavare kan nämligen ofta ha en sådan ställning att de som personer är intimt förknippade med de tjänster som de upprätthåller. Det kan då ibland vara svårt att avgöra om personen uttalar sig på myndighetens vägnar eller som enskild. (Se JK:s beslut den 17 juli 2008, dnr 4023-07-21, och den 8 oktober 2003, dnr 2768-03-30.)

Inte minst med hänsyn till den stora betydelse som meddelarfriheten har just för de offentliganställda måste man vara mycket återhållsam vid bedömningen av om ett meddelande eller en uppgift som exempelvis lämnas för publicering i en tryckt skrift ska anses falla utanför det område som täcks av meddelarfriheten. En gräns torde få dras mellan å ena sidan uttalanden som helt klart görs i tjänsten av någon som företräder myndigheten och å andra sidan uttalanden som visserligen har samband med tjänsten men snarast har karaktär av personliga meningsyttringar. De förstnämnda torde normalt inte omfattas av meddelarfrihet, medan de sistnämnda i princip torde skyddas. I gränsområdet mellan de båda kategorierna råder en viss osäkerhet om vad som gäller. (Se de nyss nämnda besluten.)

I det nu aktuella fallet rör det sig om uppgifter som en tf. regiondirektör, alltså en av regionens högsta befattningshavare, lämnat till massmedia om förekomsten av ett avtal hos regionen i fråga om en sjukvårdsdirektörs anställning där. Avtalet har även skrivits under av BB i egenskap av tf. regiondirektör. Även med en extensiv tolkning av regleringen måste de uppgifter som BB lämnade anses ha haft ett sådant klart samband med hans tjänsteuppdrag att uppgifterna inte omfattas av meddelarfriheten. Det finns därför inget hinder för mig att uttala mig om hans agerande i denna del.

Det har kommit fram att BB har lämnat vilseledande uppgifter om existensen av en allmän handling, vilket inte är förenligt med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF. Hans agerande har, vid sidan av den underlåtna diarieföringen, givetvis försvårat och fördröjt utlämnandet av handlingen i fråga. BB förtjänar allvarlig kritik för detta.

Vad som i övrigt kommit fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.