

Kritik mot Trafiknämnden i Region Stockholm för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: Två personer begärde vid flera tillfällen ut en stor mängd e-post från Trafiknämnden i Region Stockholm.

JO konstaterar att trafiknämndens handläggning har präglats av påtagliga och allvarliga brister. Bristerna tyder enligt JO på att det hos nämnden inte finns tillräckliga kunskaper om tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav och andra grundläggande regler för utlämnande av allmänna handlingar. JO uttalar att det med tanke på de fel som uppstod tidigt under handläggningen och de påstötningar som personerna gjorde med anledning av felen är mycket anmärkningsvärt att nämnden inte gjorde större ansträngningar för att hantera personernas begäran korrekt. JO är sammantaget mycket kritisk till trafiknämndens hantering.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 juli 2021 framförde AA och BB klagomål mot Trafiknämnden i Region Stockholm. I anmälan med komplettering jämte bifogad e-postkorrespondens med trafiknämnden framkom i huvudsak följande.

Anmälarna är biträdande jurister vid en advokatbyrå. Den 17 mars 2021 begärde BB hos nämnden att få del av kopior av all e-postkorrespondens som förekommit till och från tre personers e-postadresser under en viss tid. Efter flera påminnelser skickade trafiknämnden den 19 april 2021 ut e-postloggar för de aktuella e-postadresserna. Loggarna avsåg endast skickad e-post och var dessutom redigerade.

Efter flera påpekanden om att det inte var förenligt med lag att redigera en e-postlogg före utlämnande och att deras ursprungliga begäran fortfarande inte prövats, lämnade trafiknämnden den 17 maj 2021 ut oredigerade loggar. Även denna gång avsåg dock loggarna enbart skickad e-post. Den 3 juni 2021 begärde AA ut ca 2 500 specificerade e-brev från de loggar som lämnats ut. Han

påminde samtidigt om att begäran alltså inte prövats och att det över huvud taget inte hade skickats någon logg över mottagen e-post till dem.

Efter ytterligare en påminnelse lämnades 37 e-brev ut den 18 juni 2021, men de flesta e-brev som omfattades av begäran uppgavs ha gallrats. AA och BB har därefter vid flera tillfällen begärt upplysningar om när dessa meddelanden skulle ha gallrats utan att få annat svar än att gallringen följt myndighetens dokumenthanteringsplan. Även dokumenthanteringsplanen begärdes ut, men det dröjde drygt två månader innan den lämnades ut. Den 17 september 2021 lämnade trafiknämnden ut loggar även för mottagen e-post. Den 12 oktober 2021 hade inga e-brev utöver de från den 18 juni 2021 lämnats ut.

Utredning

JO begärde att trafiknämnden skulle yttra sig. Trafiknämnden beslutade den 15 februari 2022 att lämna ett yttrande till JO. Efter att ha redogjort för ärendets handläggning och för synpunkter från flera tjänstemän och konsulter som deltagit i handläggningen, redovisade nämnden följande bedömning.

Trafiknämnden och TF [*trafikförvaltningen, JO:s anm.*] strävar alltid efter att ha så hög transparens som möjligt utan att lämna ut information som omfattas av sekretess. När en begäran om allmän handling inkommer ska den alltid behandlas skyndsamt enligt gällande lag. För att säkerställa att bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar följs genomgår varje nyanställd hos TF en särskild utbildning som avhandlar allmänna handlingars status och regler om offentlighet och sekretess. TF har också upprättat ett styrdokument, ”Rutin för allmänna handlingar”, som de anställda ska följa vid hanteringen av allmänna handlingar. Dokumentet beskriver tillämpliga regler och ger klara anvisningar för hur en anställd ska agera när olika frågor om offentlighet och sekretess aktualiseras. Dokumentet bifogas [...].

I förevarande fall kan emellertid följande brister konstateras.

- Begäran om utlämnande nådde inte rätt handläggare förrän den 13 april 2021. Handläggningen försenades med anledning av att TF under den aktuella perioden bytte IT-leverantör och problem uppstod med att skapa den logg man enligt gällande rutin alltid lämnar ut som ett första steg när en begäran omfattar ett stort antal mail.
- Den har inte helt kunnat utrönas varför den logg som först lämnades ut hade redigerats före utlämnandet. Av utredningen framgår att redigeringen skett i enlighet med de anvisningar som gäller allmänt för utlämnande av allmänna handlingar. Att anvisningarna inte gäller för själva loggen utan att denna skulle ha lämnats ut oredigerad har inte uppfattats av de handläggare som hanterade begäran. Att en felaktig logg lämnades ut bidrog till att utlämnandet försenades.
- En oredigerad logg och ett utlämnande av de mail som då fanns kvar efter gallring har därefter lämnats ut.

Det kan konstateras att handläggningen i förevarande fall brustit i förhållande till 2 kap. 16 2 st. § tryckfrihetsförordningen, vilket trafiknämnden beklagar. Att så har skett är olyckligt. De brister som har förekommit i handläggningen kan härledas främst till tekniska problem i samband med en övergång av förvaltningens IT-stöd till en ny leverantör och på missuppfattning om vilka rutiner som gäller vid utlämnande av allmänna handlingar. TF kommer med anledning härav att överväga att utöka sina utbildningsinsatser.

AA och BB kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten hos staten och kommunerna i stor utsträckning är öppen för insyn och kontroll från allmänheten. Principen anses vara en garanti för rättssäkerheten samt för effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Den är därigenom också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck. Den kanske mest betydelsefulla formen av offentlighet, som också har fått den fastaste utformningen i lag, är allmänhetens rätt att ta del av en myndighets allmänna handlingar. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. (Jfr Sigurd Heuman, Tryckfrihetsförordningen, kommentaren till 2 kap., Lexino 2022-07-29 [JUNO].)

En begäran om att få del av en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (se 2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i frågan om huruvida en handling kan lämnas ut normalt bör ges samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen kan lämnas ut. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2017/18 s. 184).

Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. Att allmänna handlingar under vissa förutsättningar får gallras framgår av 10 § första stycket arkivlagen. JO har i ett flertal beslut uttalat att en handling som har begärts ut inte får förstöras innan utlämnandefrågan har prövats och ett eventuellt beslut att inte lämna ut handlingen har fått laga kraft (se t.ex. JO 2017/18 s. 178 och JO 1998/99 s. 503, jfr även JO 2022/23 s. 228).

Bedömning

Trafiknämndens hantering av anmälarnas begäran

BB:s begäran den 17 mars 2021 avsåg all e-postkorrespondens till och från tre personers e-postadresser sedan den 1 juni 2020. Det dröjde en månad innan nämnden hanterade begäran och då genom att anmälarna fick vissa e-postloggar. Loggarna avsåg dock endast utgående e-post och var dessutom ofullständiga, eftersom uppgifter om vissa e-brev hade redigerats bort.

Nämnden har uppgett att rutinen är att först lämna ut en e-postlogg när en begäran avser en stor mängd e-post. Nämnden har också uppgett att den långsamma handläggningen delvis berott på att ett byte av it-leverantör gjort det svårt att få fram e-postloggar.

Jag vill med anledning av det som nämnden fört fram understryka att BB:s ursprungliga begäran inte avsåg någon e-postlogg. Det kan i och för sig vara godtagbart att en myndighet som får in en begäran om utlämnande av ett omfattande material upplyser den enskilde om materialets omfattning samt ger honom eller henne möjlighet att avgränsa sin begäran eller att ange i vilken

ordning han eller hon vill att myndigheten ska pröva om handlingarna kan lämnas ut. Om den enskilde inte avgränsar sin begäran är myndigheten skyldig att pröva om samtliga begärda handlingar kan lämnas ut (jfr mitt beslut den 19 november 2021 med dnr 7363-2019).

En rutin att i ett första steg lämna ut en e-postlogg förutsätter dessutom enligt min mening att det inte tar längre tid än någon eller på sin höjd några dagar att ta fram en sådan logg. Så snart det stod klart för nämnden att arbetet med att ta fram loggen skulle ta längre tid än så, borde den därför i stället ha påbörjat handläggningen av begäran om utlämnande av de efterfrågade e-breven. Vidare är det givetvis inte acceptabelt att en myndighet lämnar ut loggar som är ofullständiga utan att tydligt upplysa om detta.

Redan nämndens inledande handläggning var således behäftad med flera brister. Det dröjde därefter ytterligare en månad innan trafiknämnden skickade ut en fullständig logg över utgående e-post. När några av de begärda e-breven lämnades ut den 18 juni 2021 hade det gått tre månader sedan BB:s ursprungliga begäran gjordes. När det gäller inkommen e-post dröjde det ytterligare nästan tre månader innan någon logg lämnades ut. Det hade då gått ett halvår sedan BB:s ursprungliga begäran.

Av anmälan med kompletteringar samt av trafiknämndens remissvar framgår att anmälarna vid ett flertal tillfällen skickat påminnelser eller angett vilka e-brev som de velat att trafiknämnden skulle prioritera. Jag noterar särskilt att anmälarna den 3 juni 2021 begärde ut e-brev utifrån de loggar som då hade skickats till dem. Trots detta och trots att handläggningen fram till dess inte bedrivits med den skyndsamhet som hade kunnat krävas, dröjde det ytterligare två veckor innan några handlingar lämnades ut. Det är i sig anmärkningsvärt. Det är än mer anmärkningsvärt att myndigheten inte ens i detta skede levde upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. I stället tog handläggningen ytterligare tre månader.

Nämndens handläggning har sammanfattningsvis varit behäftad med mycket stora brister.

Trafiknämnden har uppgett att dessa brister delvis berott på missuppfattningar om vilka rutiner som gäller vid utlämnande av allmänna handlingar. Det bekräftas av de uppgifter om handläggningen som såväl nämnden som AA och BB har lämnat. Exempelvis begärde AA den 28 juni 2021 att få del av trafiknämndens dokumenthanteringsplan. Det kan knappast ha krävts några särskilt ingående överväganden för att konstatera att den kunde lämnas ut. Den borde därför ha lämnats ut omedelbart. I stället kom den att lämnas ut först den 14 september 2021.

Gallring

När det gäller anmälarnas synpunkter på myndighetens gallring av e-post kan jag först konstatera att jag inte har tillgång till något underlag som gör det

möjligt för mig att bedöma när gallringen har skett. Det framstår som tveksamt om ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle kunna leda till att den frågan besvaras. Jag har därför avstått från att utreda frågan ytterligare.

Det är möjligt att delar av gallringen har ägt rum före BB:s ursprungliga begäran den 17 mars 2021. Jag har inte anledning att gå närmare in på om det funnits förutsättningar för gallring före den tidpunkten. När det däremot gäller eventuell gallring efter den 17 mars 2021 vill jag framhålla följande.

Så snart trafiknämnden fick del av BB:s ursprungliga begäran borde den ha vidtagit åtgärder för att säkerställa att inga ytterligare e-brev gallrades som kunde omfattas av begäran. Det gäller oavsett om rutinen med att som ett första steg lämna ut e-postloggar skulle ha tillämpats eller inte. Jag kan konstatera att trafiknämnden i sitt remissvar inte har redogjort för några åtgärder som vidtagits för att undvika att e-brev gallrades efter det att utlämnandeframställningen kom in. Nämndens redogörelse för handläggningen tyder snarast på inga sådana åtgärder vidtogs. Om det fick till följd att e-post gallrades innan det prövats om den kunnat lämnas ut, är det såklart oacceptabelt.

I denna del noterar jag avslutningsvis att anmälarna vid ett flertal tillfällen frågat när meddelandena skulle ha gallrats och att myndigheten i de e-brev som jag har haft tillgång till inte har besvarat frågan, vilket får anses stå i strid med myndigheters serviceskyldighet (se 6 § förvaltningslagen).

Avslutande synpunkter

Utredningen visar sammanfattningsvis att handläggningen av anmälarnas begäran om utlämnande av allmänna handlingar präglats av påtagliga och allvarliga brister. Bristerna tyder på att det hos trafiknämnden inte finns tillräckliga kunskaper om skyndsamhetskravet i 2 kap. 16 § TF och om andra grundläggande regler för utlämnande av allmänna handlingar. Mot bakgrund av att ett antal tjänstemän och konsulter har deltagit i handläggningen av BB:s och AA:s utlämnandeframställningar, ligger det nära till hands att anta att kunskapsbristerna är förhållandevis utbredda.

En begäran om utlämnande av allmänna handlingar ska självfallet handläggas på det sätt som tryckfrihetsförordningen kräver och även i övrigt på ett korrekt sätt. När handläggningen som i det här fallet uppvisar stora brister, innebär det en begränsning av offentlighetsprincipen och riskerar dessutom att skada allmänhetens förtroende för myndigheten. Med tanke på de fel som uppstod tidigt i handläggningen och de påstötningar som anmälarna gjorde med anledning av detta är det mycket anmärkningsvärt att trafiknämnden inte gjorde större ansträngningar för att korrekt hantera anmälarnas begäran.

Jag är sammantaget mycket kritisk till trafiknämndens hantering. Jag förutsätter att nämnden kommer att vidta verkningfulla åtgärder för att komma till rätta med de brister som jag pekat på.

AA och BB har i sina kommentarer till trafiknämndens remissvar lämnat ett flertal nya uppgifter. Jag har dock valt att inte utreda dem närmare.

Ärendet avslutas.