

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Kritik mot Kommunstyrelsen i Kumla kommun för att på kommunens intranät ha uppmanat anställda att utmana offentlighetsprincipen

Beslutet i korthet: På en kommuns intranät uppmanades de anställda bl.a. att "utmana offentlighetsprincipen". JO uttalar att uppmaningen är uppseendeväckande och att den kan ge upphov till misstankar om att kommunen avsiktligt försökt begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten att ta del av uppgifter ur sådana handlingar. JO ser allvarligt på att formuleringen användes på intranätet och kommunstyrelsen kritiseras för det.

Något illegitimt syfte med uppmaningen till de anställda synes enligt JO inte ha funnits. JO erinrar dock kommunen om att de åtgärder som vidtas ska ha stöd i författning och att kommunen har ansvaret för att personalen har den kunskap och erfarenhet som krävs för en korrekt handläggning vid en begäran om utlämnande av en allmän handling.

JO:s initiativ

I tre anmälningar som kom in till JO i februari 2025 fördes det fram klagomål mot information som Kumla kommun publicerat internt. Enligt en bifogad bild angavs följande på kommunens intranät.

Vi får fortfarande många mejl där utomstående aktörer begär ut uppgifter samt utger sig att vara studenter, media med mera. Vi ber er därför att vara extra uppmärksamma samt att utmana offentlighetsprincipen genom att inte lämna ut uppgifter i största möjliga mån, utan att tillgodose behovet av utlämnade på ett annat sätt, exempelvis genom att man får komma och hämta på plats. Vi vet att detta även påverkar legitima ärenden men det försvårar främst för aktörer som begär ut information kring samhällsviktiga verksamheter i syfte att kartlägga kommunen.

Är du osäker på om mejlet är en bluff eller inte ber vi dig att kontakta vår jurist eller nämndesekreterare samt vidarebefordra mejlet till vår IT-avdelning ...

Med anledning av det som kommit fram beslutade jag att utreda saken i det här initiativärendet.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kumla kommun uppmanades att yttra sig över informationen på intranätet. I ett yttrande den 16 april 2025 uppgav kommunstyrelsen, med antagande av förvaltningens förslag, bl.a. följande.

De senaste åren har kommunen fått en ökad mängd framställningar som sticker ut. Efter ett inslag i Sveriges Radio sommaren 2023 började man i olika sammanhang att diskutera utlämnande av uppgifter. Det fanns en oro över att lämna ut information som på en aggregerad nivå kunde riskera att skada kommunen, eller i värsta fall Sveriges säkerhet. Även enskildas skydd enligt bl.a. dataskyddsförordningen diskuterades.

Parallellt uppmärksammades att en del framställningar tycktes syfta till att kartlägga svagheter i kommunens organisation. Därför gick kommunen i början av 2024 ut med information till alla chefer om att vara uppmärksamma på mejl med detta syfte. Kort därefter gjorde SVT ett inslag om misstänkt kartläggning av landets elberedskap. På en konferens under våren 2024 fick kommunen information från militären om en stor påverkansaktion där man begärde ut uppgifter och utgav sig för att vara student, media eller annat. Det bekräftade den bild som ledningen haft under nära ett år och man såg ett behov av att informera medarbetare. I maj 2024 publicerades en snarlik nyhet på intranätet, som den som nu uppmärksammas.

På grund av ett cyberangrepp mot kommunen i november 2024 bedömde ledningen att det var angeläget att påminna om den tidigare nyheten. När informationen började cirkulera i lokal media förstod förvaltningen att nyheten kunde misstolkas. Tillsammans med kommunikatörer uppdaterade administrativ chef innehållet.

Administrativa chefen uppgav bl.a. att nyheten aldrig haft för avsikt att begränsa insynen i verksamheten samt att nyheten lett till ökad dialog om bedömningen vid utlämnanden.

Kommunstyrelsen redovisade därefter följande bedömning.

Syftet har som framkommit ovan varit att främja en rättssäker bedömning av inkomna begäran där Kumla kommun har velat skydda registrerade enligt 21 kap. 7 § OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] och kommunens möjligheter att fortsatt upprätthålla samhällsviktig verksamhet i ett otryggt säkerhetsläge.

Kommunledningsförvaltningen har förståelse för att vissa formuleringar och ordval har kunnat leda till missförstånd. Kommunledningsförvaltningens bedömning är att nyheten i praktiken inte har lett till mer än obetydlig skada för enskilda i enstaka fall, i form av att begärda uppgifter inte lämnats ut på önskat sätt eller att utlämnande av uppgifter har nekats med hänvisning till sekretess. Däremot kan nyheten ha skadat enskildas bild av offentlig verksamhet. Kommunledningsförvaltningen har därför sett över informationen i nyheten på Kumlaportalen redan i samband med att dess innehåll blev känt i media och innan ärendet nådde JO.

Ett annat syfte med nyheten har varit att ändra kulturen från att vi lämnar ut uppgifter utan större eftertanke till att få enskilda medarbetare att tänka ett varv extra i situationer där ett utlämnande kan exponera sårbarheter som ska skyddas enligt 18 kap. 8 eller 13 §§ eller i värsta fall 15 kap. 2 § OSL.

En korrekt prövning, och således ett utmanande av tidigare bedömningar, är av synnerlig vikt ur allmänt intresse då det främst drabbar kommunens invånare om

kommunen röjer känsliga uppgifter och därmed utsätter samhällsviktig verksamhet för onödig risk som kan leda till bortfall av kritisk infrastruktur.

Bedömning

Med offentlighetsprincipen menas ofta grundsatsen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet (se även 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen om skyldigheten att lämna uppgifter ur sådana handlingar). Handlingsoffentlighetens ändamål är att garantera rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Regleringen möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. (Prop. 1975/76:160 s. 70 och prop. 2001/02:70 s. 9.)

Mot den beskrivna bakgrunden är det uppseendeväckande att kommunen uppmanat sina anställda att ”utmana offentlighetsprincipen”. Formuleringen kan ge upphov till misstankar om att kommunstyrelsen avsiktligt försökt begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten att ta del av uppgifter ur sådana handlingar. Detta riskerar att skada förtroendet för myndigheten. Jag ser allvarligt på att formuleringen användes på intranätet och kommunstyrelsen kritiseras för det.

Jag har uppfattat kommunens yttrande som att det inte fanns något illegitimt syfte med uppmaningen till de anställda. I stället har det bland annat handlat om att åstadkomma en mer noggrann sekretessprövning i varje enskilt fall och att motverka försök till kartläggning av skyddsvärda uppgifter hos kommunen. Mot detta har jag ingen invändning i och för sig. Jag vill dock erinra kommunen om att de åtgärder som vidtas ska ha stöd i författning.

Av yttrandet går det också att dra slutsatsen att det inte alltid har gjorts grundliga sekretessprövningar, något som är en väsentlig del av offentlighetsprincipen. Kommunen har ansvaret för att personalen har den kunskap och erfarenhet som krävs för en korrekt handläggning vid en begäran om utlämnande av en allmän handling eller uppgifter ur en sådan handling.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist har föredragit ärendet och byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.