

Kritik mot Sala Silvergruva AB för att allmänna handlingar inte har registrerats eller på annat sätt hållits ordnade

Bakgrund

Sala Silvergruva AB bedriver verksamhet inom besöksnäringen med bl.a. gruvvisningar, museum, logi, restaurang och konferenser. Bolaget ägs till ca 80 % av Sala kommun. Bolagets uppdrag är att äga, förvalta och utveckla fastigheten och gruvan över och under jord, bedriva gruvturism och ansvara för kultur- och naturmiljövård för hela området.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Sala Silvergruva AB för att bolaget inte diarieförde några handlingar. AA anförde att han den 8 maj 2017 begärde att få ta del av bolagets postlista/diarium för 2017 och fick beskedet att bolaget inte hade diariefört några handlingar sedan 2009 och att det således inte fanns någon postlista eller något diarium att ta del av.

Utredning

Sala Silvergruva AB uppmanades att yttra sig över anmälan och redogöra för bolagets rutiner för att hantera allmänna handlingar samt hur dessa förhåller sig till bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Bolaget (verkställande direktören BB) anförde i huvudsak följande. Bolaget medger att det förekommit brister i diarieföringen. Det har saknats skriftliga rutinbeskrivningar och instruktioner, vilket har lett till att diarieföringen successivt blivit allt sämre med åren och till slut helt upphört. Bolagets tidigare verkställande direktör har inte uppmärksammat detta. När en ny verkställande direktör tillträdde i oktober 2016 inleddes en process för att identifiera brister inom bolaget. Det ledde till att bristerna i diarieföringen uppmärksammades. Arbetet med att fastställa, implementera och testa rutiner för diarieföring har påbörjats och beräknas vara avslutat under hösten 2017. Diarieföring i enlighet med gällande lagstiftning ska kunna ske fr.o.m. den 1 januari 2018.

Rättslig reglering

Allmänt om 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 är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Om en handling inte har expedierats anses den upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på något annat sätt har färdigställts. (Se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF.)

Var och en har, enligt 2 kap. 1–3 §§ TF, 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 (offentlighetsprincipen).

Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar gälla också handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (kommunala bolag). Sådana bolag ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Registrering av handlingar

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar 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.

En ovillkorlig registreringsskyldighet enligt bestämmelsen omfattar således endast handlingar som omfattas av sekretess. När det gäller övriga allmänna handlingar kan myndigheten välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats hos myndigheten. 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 ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten bestämt sig för ett av systemen måste detta dock 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 uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

Bedömning

Sala Silvergruva AB är ett sådant kommunalt bolag som de ovan redovisade bestämmelserna om rätt att ta del av och registrering av allmänna handlingar gäller för.

För att offentlighetsprincipen ska fungera på det sätt som är avsett är det nödvändigt att det utan svårighet går att konstatera vilka handlingar som kommit in till en myndighet eller ett kommunalt bolag eller som har upprättats där. Allmänna handlingar ska därför som utgångspunkt registreras. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten eller bolaget välja mellan att registrera dem eller hålla dem ordnade på något annat sätt.

Det framgår av utredningen att Sala Silvergruva AB i maj 2017 inte hade något diarium och att bolaget inte registrerat några handlingar under cirka åtta år. Bolaget har inte gjort gällande att det hållit allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess ordnade på något annat sätt. Detta talar för att det hos bolaget har förvarats allmänna handlingar som varken registrerats eller hållits ordnade på det sätt som förutsätts. Utredningen visar också att det inom bolaget har saknats grundläggande kunskaper om och rutiner för diarieföring av allmänna handlingar. Att Sala Silvergruva AB på detta sätt under ett stort antal år har brustit i hanteringen av allmänna handlingar är allvarligt. Den bristfälliga hanteringen har påverkat allmänhetens möjligheter att få information om vilka handlingar som kommit in till bolaget eller som upprättats där. Sala Silvergruva AB har alltså inte levt upp till skyldigheterna enligt offentlighets- och sekretesslagen och ska kritiseras för detta.

Jag är naturligtvis positiv till att Sala Silvergruva AB numera – enligt vad som anges i yttrandet – har en fungerande ordning där allmänna handlingar diarieförs i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Ärendet avslutas.