

Justitieombudsmannen  
Nils-Olof Berggren**Anmälan mot Tekniska nämnden i Nybro kommun angående hanteringen av inkommande handlingar, brister avseende diarieföring m.m.**

---

**Anmälan**

I en anmälan mot Tekniska nämnden i Nybro kommun framförde journalisterna AA, BB, CC och DD bl.a. följande. Vid ett flertal tillfällen har tidningarna i Nybro haft svårt att få fram handlingar från tekniska kontoret i Nybro kommun. De har inte lyckats få ut kopior på den utgående posten eller delegationsbesluten. Merparten av kontorets ingående post inkomststämplas aldrig och kan inte ses bland den inkommande posten.

Till grund för anmälan anfördes bl.a. följande.

Torsdagen den 15 november 2001 inkom ett brev rörande avfallshantering från ett kommunalråd i Kalmar kommun till kommunstyrelsekontoret i Nybro kommun. Måndagen den 19 november hämtade tekniska förvaltningens chef, EE, handlingen på kommunstyrelsekontoret. Trots detta ”finns den inte i den inkomna posten” och har inte ankomststämplats. – Vid flera tillfällen har brev från kommuninvånare inte registrerats. – Rapporter som kommer in till såväl samhällsbyggnadskontoret som till tekniska kontoret finns aldrig med i posten på tekniska kontoret. Vid ett samtal med EE i mitten av november 2001 låg tre rapporter från företaget AB Jacobson & Widmark (J&W) på hans bord. Utredningarna, som J&W hade skickat den 27 augusti, den 9 september samt den 1 oktober 2001, var inte försedda med ankomststämplar. Det diskuterades om huruvida materialet inte borde vara åtminstone ankomststämpelat och helst diariefört eftersom utredningarna var beställda och betalda av förvaltningen. Trots det diariefördes rapporterna först den 23 november 2001 efter påtryckningar från massmedia. Rapporterna hade fortfarande ingen ankomststämpel.

Anmälan kompletterades med kopior av bl.a. två artiklar från tidningen Östra Småland, den 24 november respektive den 15 september 2001, samt kopior av konsultrapporterna från J&W.

I artikeln från den 15 september 2001 anfördes bl.a. följande.

En ek höggs ned på Madesjöskolans skolgård i våras. Vaktmästaren anmälde händelsen. Men på tekniska kontoret registrerades inte anmälan som en inkommen handling. Ett brev från brukshundsklubben om tippade massor på en väg registrerades först sedan tekniske chefen tänkt ut vad han skulle svara.

## Utredning

Anmälan remitterades till tekniska nämnden för yttrande över vad som framförts i AA:s m.fl. anmälan till JO. Yttrandet skulle också innefatta en redogörelsen för nämndens rutiner för registrering (diarieföring) av handlingar. Nämnden återopade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av tjänstemannen EE vid tekniska kontoret. I detta yttrande anförs bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

---

### Nämndens nuvarande rutiner för registrering av handlingar

Öppning av såväl extern som intern post till tekniska kontoret utförs kl. 9-10.30 varje arbetsdag av någon av våra tre assistenter vilka tillhör staben som betjänar hela förvaltningen. Postmängden består till största delen av fakturor, reklam, kursinbjudningar, tidskrifter och andra publikationer o.d. Mängden projektanknutet material t ex ritningar och protokoll är också ganska omfattande. Även den kommuninterna posten – oftast budpåsar – som är adresserad direkt till handläggare öppnas. Det är löpande material av typ ledighetsansökningar, ekonomiskt och personaladministrativt material.

Antalet nya ärenden som diarieförs i medeltal 1-2 per dag. Exempel på sådana är önskemål om hastighetsnedsättning, synpunkter på standard på gator samt klagomål. Det kan också vara interna ärenden såsom att kommunstyrelsen begär yttrande. Slutligen införs i diariet post som rör pågående ärenden t ex svar på av oss initierade ärenden. Den inkommande posten stämplas med datum och placeras i normalfallet i resp. handläggares postfack. Samma rutiner har tillämpats i mer än tio år. Synpunkter på vår hantering har inte förekommit förrän efter sommaren 2001.

Tekniska kontoret för inte något hemligt diarium. Handlingar där sekretess är aktuell såsom ansökningar om parkeringstillstånd och anbud förvaras av resp. handläggare under arbetstid och i låst arkiv under icke arbetstid.

När våra handläggare initierar nytt ärende hämtar de nytt diarienummer av staben.

När det gäller e-post som kommer direkt till resp. handläggare har vi följande rutin. Ärende som ska diarieföras skrivs ut och lämnas för diarieföring. Detsamma gäller när handläggare svarar med e-post eller öppnar nytt ärende via e-post.

Under åren 1998 - 2001 har antalet diarieförda ärenden på tekniska kontoret uppgått till 288, 293, 264 resp. 339 st. Förklaring till ökningen 2001 är huvudsakligen att ett stort antal parkeringstillstånd för rörelsehindrade har förnyats.

---

Ärendet rörande ”Gemensam framtida avfallshantering” är ställt till kommunstyrelsen i Nybro kommun, kopia på brevet bifogas. Ärendet avser Kalmar kommuns önskan om att Nybro kommun tar ställning till att delta i utredningsarbete i syfte att senare bilda ett avfallsbolag för avfallsbehandling. Ärendet är vederbörligen diariefört på kommunstyrelsekontoret och handläggs där för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i början av 2002. Vare sig tekniska nämnden eller tekniska kontoret kommer att yttra sig. Såsom ansvarig för avfallshanteringen i Nybro kommun uttalade jag mig för en av tidningarna på dess förfrågan – för övrigt utan att ha läst brevet. Kopia av artikeln bifogas. Skälet till att jag skaffade en arbetskopia var att jag behövde den vid ett sammanträde. Vi anser att det inte fanns någon anledning att diarieföra ärendet även på vår förvaltning då handläggningen inte sker här. Någon större öppenhet än vad som skedde skulle inte uppnåts om diarieföring skett.

Påståendet att brev från kommuninnevånare inte registrerats är felaktigt liksom citatet. Dyliga brev som är adresserade till tekniska kontoret eller tekniska nämnden är självklara exempel på ärenden som diarieförs direkt vid vår postöppning. Skulle så inte ske är det fråga om misstag. Anmälaren redovisar heller inget exempel.

I anmälan påstås att tidningarna inte lyckats få ut delegationsbeslut. Fakta är att vi löpande för förteckning över delegationsbeslut. Den som frågar efter delegationsbeslut kan ta del av dem. Förteckningen finns alltid tillgänglig. Delegationsbesluten redovisas varje månad i föredragningslistan till tekniska nämnden. Det har tidigare inte framförts synpunkter på detta förfarande.

Vidare till frågan om konsultrapporter och projektarbete i allmänhet. Tekniska kontoret utför 70 - 80 % av kommunens investeringar på totalt 25 - 30 milj. kr per år. Det innebär för vår del ett stort antal såväl stora som små projekt. Vi använder löpande konsulter för att verkställa projekten. Det handlar om ett tjugotal uppdrag. Det kan vara allt från utredning i tidigt skede via förfrågningsunderlag med ritningar och beskrivningar för entreprenadupphandling till slutbesiktningsprotokoll.

När varje projekt startas upprättas en akt som får ett diarienummer. Alla handlingar som upprättas inom projektet tillförs akten. De diarieförs dock inte i normalfallet utan datumstämplas och sätts in i projektpärmen hos resp. handläggare. Inom ramen för samma ärende ingår ofta upphandling av entreprenörer. När projektet är färdigställt ingår en-tre pärmar. Projektet kan ha pågått under flera år. Handlingarna rensas varefter akten arkivläggs. För relationsritningar gäller särskild rutin liksom för inordning av digitalt material i databank.

Det är så med projekt att ändringar ofta görs under den tid de pågår. Det gäller framför allt i tidigt skede. Det är t ex tänkbart att delar i en ombyggnad av kostnadsskäl måste strykas vid ett tillfälle men att de senare ändå kommer med om förhållandena ändras. I sådana lägen är det olyckligt om tidningar skriver om detaljer i projekt. Ett annat exempel kan vara en kostnadskalkyl som görs i samband med projekteringen. Skulle en sådan komma in i tidningen skulle det kunna påverka de anbud som ska lämnas. Det redovisade är normalt inget problem eftersom materialet oftast inte anses nyhetsmässigt intressant.

Konsulternas uppdrag lämnas regelmässigt först som utkast för genomläsning och granskning. I detta skede betraktar vi konceptet som arbetsmaterial. Efter kommunikation där ändringar och kompletteringar införs lämnas uppdraget som ett färdigt material. Då är det en allmän handling som diarieförs.

De i anmälan angivna konsultrapporterna visades av undertecknad upp för anmälar- en A. som typiska exempel på arbetsmaterial som vi rutinmässigt inte diarieför. Det var koncept som var översända för granskning. Att de angivna rapporterna inte var datumstämplade får ses som förbiseende av undertecknad. Det hör till bilden att i samtliga tre projekt kunde utomstående fastighetsägare vara berörda. Ingen av dessa var ännu kontaktad för information. De aktuella projekten var tänkta att möjligen ingå i den ansökan om statligt bidrag till lokalt investeringsprogram som kommunen då arbetade med. När samtalet ägde rum var det oklart om de skulle ingå i ansökan. Även om utkasterna till rapporter var preliminära fann jag ingen anledning att inte lämna ut materialet. Därför kopierade jag dem och lämnade över dem.

Vid tiden för anmälan ett par veckor senare hade vi bestämt att ett projekt skulle ingå och att rapporten skulle ligga som bilaga till bidragsansökan, ett skulle utföras men inte ingå medan det tredje inte alls skulle genomföras. Vi hade också haft kontakt med den markägare som skulle bli mest berörd. Därmed var konsultrapporterna inte arbetsmaterial längre. Det var därför naturligt att diarieföra dem.

### **Nya rutiner**

Den diskussion som pågått med anmälaren under hösten har medfört att vi tagit del av vilka rutiner andra förvaltningar inom kommunen har. Det har lett till att vi sedan början av december vid postöppningen lägger inkommande post med undantag av fakturor, reklam och kursinbjudningar i ett särskilt fack för påseende. Efter lunch lämnas posten vidare till resp. handläggare. När våra assistenter väl kommit på den här lösningen var det enkelt att genomföra rutinen eftersom endast tre personer

öppnar posten. Så här långt tror vi att dagstidningarnas önskemål om insyn i varje fall till viss del kan tillgodoses även om handlingarna inte diarieförs.

Vad gäller utgående post har under alla år tidningarna naturligtvis fått del av de ärenden som tekniska nämnden behandlat. Tidningarna har även framfört önskemål om att ta del av våra svar i sådana ärenden som inte behandlats i tekniska nämnden. Numera prövar vi att sätta in kopior på vår utgående post i en särskild pärm. Med hänsyn till att många personer är berörda tar det dock viss tid att etablera denna rutin.

### **Sammanfattning**

Tekniska kontoret har i vårt yttrande redovisat våra hittillsvarande och nya rutiner samt våra erfarenheter vad gäller hantering och registrering av allmänna handlingar. Vi är beredda att ändra våra rutiner för det fall att JO har erinringar.

AA m.fl. kommenterade remissvaret samt ingav ytterligare material, bl.a. kopior av artiklar i tidningarna Östra Småland och Barometern.

## **Rättslig reglering**

### **Diarieföring**

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad ett register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen (TF) har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns.

Bestämmelserna om registrering i sekretesslagen avser allmänna handlingar. Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I 2 kap. 9 § andra stycket TF finns speciella regler rörande utkast och koncept till myndigheters beslut eller skrivelser, s.k. mellanprodukter. De anses inte som allmänna handlingar om de ej har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering. För att regeln skall vara tillämplig krävs att utkastet etc. har utarbetats inom en myndighet. Härrör utkastet eller förslaget från enskild, är bestämmelsen inte tillämplig, oavsett om handlingen angetts vara av enbart preliminär natur. (RÅ 1958:55). Utkastet blir i sådant fall en allmän handling, då den kommer in till myndigheten (2 kap. 6 § TF), och ett eventuellt skriftligt svar på framställningen underkastas reglerna om allmänna handlingars offentlighet, när det avsänds från myndigheten (2 kap. 7 § första stycket TF).

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna istället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja

mellan att registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har inkommit eller upprättats. Vilket tillvägagångssätt som är att föredra ankommer det på myndigheten att avgöra. Det är t.ex. inget som hindrar att den handling som ger upphov till ett ärende registreras medan övriga handlingar i ärendet, om de inte innehåller uppgifter som kan vara föremål för sekretess, ordnas så att deras existens utan omgång kan fastställas. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent inom myndigheten.

Från huvudregeln om registrering görs även ett generellt undantag i fråga om allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Handlingar av sådant slag behöver alltså inte registreras och inte heller hållas lättillgängliga på det sätt som anvisas som ett alternativ till registrering beträffande icke sekretessbelagda handlingar.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att en allmän handling skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som förekommer hos en myndighet. Om handlingen inte registreras eller om registrering fördröjs inskränker detta allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

### **Bedömning**

Nämnden har i remissvaret redogjort för registreringsrutinerna. Bl.a. har uppgetts att handlingar som initierar ett ärende liksom handlingar i pågående ärenden registreras. När det gäller handlingar som hör till olika projekt redovisas dock en annan ordning. När ett projekt inleds upprättas en akt och de handlingar som tillkommer inom projektet tillförs akten utan att diarieföras.

Som jag nyss har nämnt föreligger en ovillkorlig registreringskyldighet endast för handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter. Jag har således inget att erinra mot nämndens rutin att hålla handlingarna i ”projektärendena” ordnade i akter så länge dessa handlingar inte omfattas av sekretess.

Nämndens redogörelse ger emellertid intryck av att främsta anledningen till att registrering underlåts i dessa ärenden är att man vill undvika att materialet ges offentlighet. Om det i dessa ärenden förekommer allmänna handlingar som omfattas av sekretess är det som nämnts i strid med sekretesslagens regler att inte registrera dessa handlingar. Jag antar dock att det i dessa ärenden kan ingå handlingar, t.ex. arbetsmaterial i form av utkast, som inte utgör allmänna handlingar. Sådana handlingar behöver inte registreras och självfallet inte heller lämnas ut till t.ex. representanter för massmedier. Jag vill i sammanhanget också erinra om att uppgifter i allmänna handlingar inte kan hemlighållas utan stöd i sekretesslagen.

Nämnden gör gällande att konsultrapporter i ett inledande skede, då de lämnats in till myndigheten för genomläsning och granskning, utgör arbetsmaterial och att dessa handlingar blir allmänna handlingar först efter kommunikation då ändringar och kompletteringar införts. Vid denna tidpunkt sker även diarieföring av rapporterna.

Myndigheten har emellertid ingen möjlighet att själv bestämma när en handling skall anses inkommen och vara allmän utan den frågan skall avgöras av de faktiska omständigheterna och mot bakgrund av reglerna i tryckfrihetsförordningen. Som nämnts finns det en möjlighet att överlämna utkast och koncept i konsultationssyfte mellan myndigheter utan att handlingen anses som inkommen till myndigheten. Regeln härom är inte tillämplig om utkastet eller förslaget härrör från en enskild.

De i detta ärende aktuella rapporterna hade lämnats in av ett utomstående företag. I och med att de inkommit till nämnden var de allmänna handlingar. Detta betyder inte med nödvändighet att handlingarna blivit offentliga. Utifrån karaktären av uppgifterna i handlingarna har nämnden haft att bedöma om uppgifterna kunde hemlighållas med stöd av sekretesslagens bestämmelser. Mot bakgrund av att nämnden har som rutin att registrera konsultrapporter i samband med att de blir allmänna handlingar borde rapporterna enligt det sagda ha registrerats tidigare än vad som skett.

Nämnden har tillbakavisat påståendena om att brev från kommuninvånare inte har registrerats. De exempel på detta som anmälarna lämnat har emellertid inte kommenterats. Jag förutsätter dock att, om registrering i dessa fall underlåts, det rör sig om enstaka misstag och att nämndens rutiner i övrigt överensstämmer med de regler som jag redogjort för.

Vad anmälarna i övrigt anfört föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.