

Allvarlig kritik mot en tidigare regiondirektör inom Landstinget Västernorrland för underlåtenhet att diarieföra allmänna handlingar

Beslutet i korthet: En tidigare regiondirektör har i strid med såväl reglerna om diarieföring som landstingets interna riktlinjer underlåtit att diarieföra två avtal rörande en tidigare HR-direktörs anställning inom landstinget. JO konstaterar att den bristfälliga hanteringen har lett till att allmänna handlingar inte har kunnat lämnas ut vid begäran, och att extern granskning av det aktuella ärendet därigenom har avsevärt försvårats. Regiondirektören förtjänar allvarlig kritik för sin underlåtenhet att diarieföra de aktuella avtalen.

I beslutet uttalar JO vidare 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. JO har inte på ett tillfredsställande sätt kunnat utreda om det inträffade enbart beror på att en enskild medarbetare har brutit mot regler och riktlinjer, eller om det finns generella problem med rutinerna för diarieföring inom regionen. JO förutsätter dock att regionen tar det inträffade på största allvar och vidtar åtgärder för att se till att diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar fortsättningsvis hanteras på ett korrekt sätt.

Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 4 juni 2017 (dnr 3905-2017) framförde AA klagomål mot Landstinget Västernorrland (numera Region Västernorrland) samt regiondirektör BB och regionstyrelsens ordförande CC. AA anförde följande: Han begärde i december 2015 att få ut ett flertal allmänna handlingar, däribland samtliga anställningsrelaterade dokument rörande en viss namngiven person mellan åren 2010 och 2015. Långt senare fick han reda på att det fanns ett hemligt avtal om upphörande av anställning som inte lämnades ut. Avtalet upprättades den 24 februari 2015 men diariefördes först den 1 juni 2017.

I en anmälan som kom in till JO den 8 juni 2017 (dnr 3949-2017) framförde DD klagomål mot Landstinget Västernorrland samt regiondirektör BB och förre landstingsdirektören EE. DD anförde bl.a. att BB inte hade diariefört ett generöst avtal med en tidigare HR-direktör i syfte att hålla avtalet undan allmänhetens och den egna organisationens kännedom. Han uppgav även att det

drygt ett år tidigare hade uppdragats att BB inte hade diariefört ett annat avtal i syfte att undvika granskning.

Till anmälningarna bifogades ett antal tidningsartiklar om händelsen.

Utredning

JO hämtade in och granskade en polisanmälan mot BB.

De båda anmälningarna remitterades därefter till Landstinget Västernorrland, regionstyrelsen, för yttrande över frågorna om diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar i det aktuella ärendet.

I sitt remissvar anförde regionstyrelsen i huvudsak följande:

Yttrande över remiss från JO, anmälningar angående brister rörande skyldighet att diarieföra och till följd av detta även utlämna allmänna handlingar

Såvitt avser frågan i en av anmälningarna, att visst i anmälan omnämnt avtal inte utlämnats i samband med begäran att utlämna samtliga anställningsrelaterade avtal gällande HR-direktören för tiden 2005-2015, gör landstinget den bedömningen att handläggningen i det aktuella utlämningsärendet var korrekt utifrån att den handling som inte utlämnades, vid tidpunkten för ärendets handläggning, inte var diarieförd och därigenom inte kunde återfinnas. Att de aktuella handlingarna inte var diarieförda utgör naturligtvis en allvarlig brist och behandlas denna fråga nedan.

Båda anmälarna i detta ärende har riktat kritik mot att regiondirektören, som är den som upprättat i ärendet aktuella avtal, anställningsavtal och avtal om anställnings upphörande, i båda fallen gällande dåvarande HR-direktören, inte diariefört dem utan i stället undanhållit/dolt dem vilket enligt en av anmälarna försvårat allmänhetens insyn i landstinget, revisorernas granskning liksom medias bevakning.

När det gäller diarieföring har Landstinget Västernorrland en tydlig riktlinje för när och hur detta ska gå till. (Riktlinjen bifogas, *bilagan har här utelämnats, JO:s anm.*). Att inom myndigheten upprättade handlingar (avtal), vilka jämlikt bestämmelser i Tryckfrihetsförordningens 2 kapitel blir allmänna handlingar, även ska diarieföras framgår av bestämmelser i lagen om offentlighet och sekretess.

Regiondirektören har vidgått att de aktuella avtalen finns, att de upprättats av henne, liksom att de inte diarieförts i enlighet med landstingets riktlinjer. Det står vidare klart att aktuell tjänsteman vid tidpunkten haft kunskap om såväl landstingets egna riktlinjer som angående de lagliga skyldigheter angående registrering och diarieföring som finns i huvudsakligen 4 och 5 kapitlen i lagen om offentlighet och sekretess.

Regiondirektören har som en konsekvens av sitt handlande, i samband med att hennes hantering av aktuella avtal avslöjats av media, den 2 juni valt att avgå med omedelbar verkan från sin tjänst som regiondirektör. Den avgångne regiondirektören har härefter den 9 augusti som en följd av sitt handlande även avskedats från sin grundanställning inom landstinget.

Landstinget som organisation kan inte helt skydda sig mot att en enskild anställd medarbetare, trots tydliga föreskrifter på området, såväl interna som rättsliga, väljer att bryta mot dessa. Regiondirektören har i stället för att diarieföra de aktuella avtalen haft dem i en pärm på sitt kontor. Utifrån att den tidigare HR-direktören, som omfattas av de inte diarieförda avtalen, fortsatt varit anställd med oförändrad lön har det varit näst intill omöjligt för övriga funktioner,

tjänstemän och politiker inom landstinget, att upptäcka förekomsten av de dolda avtalen. Inte heller revisionen kan under givna förutsättningar upptäcka förekomsten av som i detta ärende dolda avtal.

Den personkrets som omfattas av anmälan är regionstyrelsens ordförande, förre landstingsdirektören och förre regiondirektören. Vare sig förre landstingsdirektören eller förre regiondirektören har yttrat sig och är ingen av dem längre kvar inom organisationen. Mot förre landstingsdirektören finns i anmälan ingen kritik i sak varöver vi kan yttra oss. Regionstyrelsens ordförande har inte avgivit något yttrande i ärendet.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: Frågan har inte varit okänd i organisationen eftersom minst två höga chefer och personal på HR-avdelningen under en längre tid vetat om att det saknats handlingar i diariet.

Även DD kommenterade remissvaret.

BB fick därefter tillfälle att yttra sig över anmälningarna och remissvaret. I sitt yttrande anförde BB i huvudsak följande:

Det anges att jag anställt personen avtalet berör. Det är felaktigt, hon var redan anställd som HR-direktör när jag påbörjade min anställning som förvaltningschef på Landstingets Kansli. Jag fick i uppdrag av min dåvarande chef landstingsdirektören, att lösa ett besvärligt personalärende. Vederbörande var hela tiden involverad i vad som hände. Handlingar i ärendet förvarades i ett register, tillsammans med andra personalärenden. Information om ärendet ägdes av flera tjänstemän som, tillsammans med mig, försökte hitta en lösning. Även ordförande i landstingsstyrelsen informerades av mig om ärendet och det så småningom upprättade avtalet. Jag fick inte i uppdrag att informera vidare till någon/några andra eller agera annorlunda. Min chef fick sedan sluta och jag förordnades som tillförordnad landstingsdirektör. I samma veva blev det också byte i den politiska ledningen. Eftersom var jag osäker på hur mycket om detta som förts vidare av den gamla ordföranden till den nya, såg jag därför till att igen informera de tillträdande ansvariga om detta ärende. Inte heller då fick jag något uppdrag att informera vidare eller agera annorlunda.

Det är alltså helt felaktigt att övriga funktioner i ledningen inom landstinget inte känt till detta. Till exempel har såväl den nya HR-direktören som förhandlingschefen känt till ärendet och avtalet, likaså ekonomidirektören/tillika biträdande regiondirektören. Även ledande politiker har, som sagts ovan, blivit informerade om ärendet vid flera tillfällen. De har, lika väl som jag, kunnat diarieföra och lämna ut avtalet.

Jag tog mitt ansvar och avgick som regiondirektör den 2 juni 2017. Jag avskedades därefter av Landstinget Västernorrland, något som min fackliga organisation motsatte sig eftersom saklig grund för avsked inte förelåg. [---]

Det är tragiskt och beklagansvärt att landstinget lägger hela skulden på en enskild medarbetare istället för att på allvar ta itu med den kultur som råder.

BB:s yttrande remitterades till Landstinget Västernorrland, regionstyrelsen, för förnyat yttrande.

I sitt förnyade remissvar anförde regionstyrelsen i huvudsak följande:

Med anledning av förre regiondirektörens (BB) invändning i sin skrift till JO innebärande att hon inte anställt den person avtalet berör, vill regionen förtydliga att man i sin beskrivning av ärendet i tidigare ingivet yttrande till JO uppgivit att förre regiondirektören undertecknat i ärendet aktuella avtal, anställningsavtal och

avtal om anställningens upphörande. Det anställningsavtal som här avses och som är ett av avtalen som inte diariefördes av förre regiondirektören (BB) är inte det avtal varigenom aktuell person ursprungligen anställdes inom landstinget, utan ett avtal av 2013-11-04 avseende en tillsvidareanställning för aktuell person som utredare med placering vid Landstingsstaben, HR- och Kommunikationsavdelning HR, specialstöd. Detta avtal upprättades och undertecknades av dåvarande förvaltningschefen (BB).

Avtalet om anställningens upphörande av 2015-02-24 upprättades och undertecknades likaså av dåvarande förvaltningschefen (BB). Det huvudsakliga innehållet i detta avtal var att den aktuella personen, med bibehållen månadslön blev arbetsbefriad under perioden 2015-03-06 – 2017-08-27. Inte heller detta avtal diariefördes av dåvarande förvaltningschefen (BB).

Det är regionens uppfattning att det huvudsakliga ansvaret för att de i detta ärende aktuella avtalen, i enlighet med såväl på området befintlig lag som dåvarande landstingets interna föreskrifter, skulle ha diarieförts, är hos den som upprättat, undertecknat och förvarat avtalen.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. 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. Enligt 7 § anses en handling upprättad hos myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Av 12 § framgår att en allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har enligt 13 § också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet är att besked i en fråga om utlämnande av en allmän handling normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448, JO 2010/11 s. 531, JO 2012/13 s. 475, och beslut den 2 februari 2017 i ärende dnr 5883-2015). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om begäran avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att lämna besked successivt om vad som kan lämnas ut.

Om en begäran om att få del av en handling inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om det. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Den enskilde har rätt att få ett sådant beslut oavsett vad som är grunden till att avslå begäran.

Av 5 kap. 1 § OSL framgår att en allmän handling ska registreras så snart den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. JO har tidigare uttalat att registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (JO 2009/10 s. 462 och JO 2007/08 s. 565). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras, om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in eller upprättats. Hemliga handlingar ska i princip alltid registreras.

Eftersom diarieföringens egentliga funktion är att garantera att allmänheten får tillgång till allmänna handlingar, måste noteringarna i ett diarium vara så utförliga att en efterfrågad handling kan identifieras utan större svårigheter (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl. s. 26). I 5 kap. 2 § OSL finns minimikrav på vad ett diarium ska innehålla.

Bedömning

Genom utredningen har framkommit att två avtal som rör en tidigare HR-direktörs anställning inom landstinget inte har diariesförts av landstinget, i strid med såväl regleringen för hur diariesföring ska ske som landstingets interna riktlinjer. Båda avtalen har upprättats av den tidigare regiondirektören BB, som inte har tillbakavisat regionstyrelsens uppgifter om att hon har haft kunskap om de regler och riktlinjer som finns för hantering av allmänna handlingar. Jag kan konstatera att följderna av denna bristfälliga hantering har varit att allmänna handlingar inte har kunnat lämnas ut vid begäran, och att extern granskning av det aktuella ärendet därigenom avsevärt försvårats. BB förtjänar allvarlig kritik för sin underlåtenhet att diariesföra de aktuella avtalen.

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, såväl från allmänheten som från andra externa kontrollfunktioner.

Regionstyrelsen har uttryckligen anfört att de beskrivna bristerna beror på att en enskild medarbetare valt att bryta mot regler och riktlinjer, vilket landstinget som organisation inte helt kan skydda sig emot. BB har å sin sida anfört att flera andra tjänstemän har haft vetskap om det inträffade. Om förhållandena har varit kända av en vidare krets inom landstinget, eller om det finns mer djupgående problem inom regionen när det gäller rutinerna för diariesföring, har jag tyvärr inte möjlighet att utreda på ett tillfredställande sätt inom ramen för detta ärende. Jag förutsätter dock att regionen tar det inträffade på största allvar och vidtar åtgärder för att se till att diariesföring och utlämnande av allmänna handlingar fortsättningsvis hanteras på ett korrekt sätt.

När det gäller landstingets hantering av utlämnandeärendena vill jag slutligen påminna om att för det fall en begäran om att få del av en handling inte kan tillmötesgå ska den som gjort framställningen upplysas om möjligheten att begära ett beslut som kan överklagas. Det gäller även om den begärda handlingen inte kan återfinnas hos myndigheten.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendena ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendena avslutas.