

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren**Fråga om en film som spelats in vid ett sammanträde med ett kommunalt utskott utgjort en allmän handling samt om den fick förstöras**

Anmälan

AA anmälde en tjänsteman hos Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun och uppgav i huvudsak följande. I samband med att näringslivs- och arbetsmarknadsförvaltningen i Uddevalla kommun presenterade en verksamhetsplan i april 2005 framfördes ett teaterspel. Teaterstycket spelades in av några gymnasieungdomar, som sedan överlämnade filmen till förvaltningen. Både journalister och kommunpolitiker begärde sedan med stöd av offentlighetsprincipen att få ta del av filmen. Chefen för näringslivsenheten BB ansåg att filmen inte var en allmän handling och förstörde den.

Utredning

Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig angående vad AA hade anfört.

Kommunstyrelsen (majoriteten) beslutade den 31 augusti 2005 att ställa sig bakom huvuddelen av innehållet i en skrivelse som hade upprättats av tjänstemän vid kommunens administrativa avdelning. I skrivelsen anfördes, i aktuella delar, följande.

Anmälan rör en film, som spelades in vid ett sammanträde med utskottet för näringsliv och arbetsmarknad (NÄRA) den 6 april 2005, där verksamhetsplanen illustrerades av ett rollspel, utfört av anställda i förvaltningen. Alla anställda inom förvaltningen hade fått möjlighet att delta i redovisningen av verksamhetsplanen. Filmen makulerades kort tid efter sammanträdet.

Avsikten med rollspelet var att på ett mera livfullt sätt illustrera och förankra den verksamhet som bedrivs inom förvaltningen. Behovet har varit stort eftersom förvaltningen har en bred och komplex verksamhet, som omfattar allt från försök att förbättra företagsklimatet i kommunen till insatser för de ungdomar som har det allra besvärligast att komma in på arbetsmarknaden. En del av verksamheten bedrivs i projektform, under begränsad tid, vilket ofta innebär att verksamheten bedrivs med projektanställd personal och avskild från övrig verksamhet inom förvaltningen.

Idén hämtades från Stadsteatern i Göteborg där man inför instuderingen av en ny pjäs samlar all personal till en läsning av pjäsen och förankring hos alla som skall arbeta med pjäsen. För att förverkliga idén anställdes en dramatiker på 20 % av

heltid under fyra månader som, tillsammans med ett antal anställda, arbetade med projektet. Arbetet resulterade i ett manus för dem som skulle delta i rollspelet. Var och en bearbetade därefter sitt manus för att kunna visualisera sin del av verksamhetsplanen. Kammarrätten har i dom 2005-07-07, vilken bifogas, efter klagan av AA uttalat att manuset till rollspelet är att anse som en minnesanteckning och alltså inte som en allmän handling hos kommunen.

Vid det ovannämnda sammanträdet presenterades Verksamhetsplanen för åren 2006–2008 på sedvanligt sätt muntligen av förvaltningschefen. Därefter utfördes rollspelet. Tidigare samma dag som verksamhetsplanen presenterades hade någon väckt frågan om framförandet skulle spelas in. Utan något formellt beslut togs kontakt med gymnasieskolan med önskemål om lån av en filmkamera. Tre elever anlände och genomförde, som en ren övning, filminspelningen. Eleverna lär efter inspelningen framfört farhågor beträffande kvaliteten på inspelningen och ljudupptagningen. Filmen har aldrig lämnat förvaltningen.

Per e-post gjorde en politiker en förfrågan om att få filmen utlämnad. BB besvarade förfrågan med att han ansåg att filmen var ett arbetsmaterial och att han tidigare makulerat densamma. Något formellt avslagsbeslut begärdes inte, besked har endast begärts om varför filmen makulerats. Ett par journalister har efterfrågat filmen, men nöjt sig med beskedet att den utgjorde arbetsmaterial. Journalister såväl som politiker är väl medvetna om sin rätt att få ett formellt beslut i en begäran om att utfå handling. Någon sådan begäran har inte framställts. Någon annan har inte begärt att få handlingen utlämnad. Vad som anförts i JO-anmälan att ”både journalister och politiker har sedan med stöd av offentlighetsprincipen begärt ut filmen” är sålunda inte riktigt.

Filminspelningen, lika litet som rollspelet i sig, tillförde några nya sakuppgifter utöver vad som framgick av verksamhetsplanen. Filmen har inte expedierats eller tagits om hand för arkivering. Kommunen anser att också filminspelningen är att anse som en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och är alltså inte en allmän handling hos Uddevalla kommun.

Anmälaren hävdar att BB begått tjänstefel då han förstört en allmän handling innan domstol hunnit ta ställning till om handlingen är allmän eller inte. Frågan om gränsdragning mellan minnesanteckning och allmän handling kan vara svårbedömd. Eftersom filmen inte tillförde ärendet nya fakta bedömde BB filmen som en minnesanteckning och makulerade den. Ingen av de agerande hade varit förberedd på ett förevigande av deras framställning och BB ville heller inte att de skulle utsättas för att deras rollframställning skulle utlämnas.

De intressen som offentlighetsprincipen avser att tillgodose kan inte ha skadats eftersom underlaget för det filmade rollspelet utgjordes av den offentliga verksamhetsplanen.

Oavsett JO:s ställningstagande i frågan om anmälan skall föranleda någon åtgärd eller inte har kommunens jurister inlett arbetet med att ytterligare höja berörda tjänstemäns kunskap i fråga om offentlighet och sekretess, varvid särskilt kommer att påpekas vikten av att bevara handlingar, där fråga kan uppkomma, och framför allt då frågeställningen redan uppkommit, om den är allmän och i sådant fall om den kan lämnas ut utan att därmed bryta mot någon sekretessregel.

Kommunstyrelsen tillade i remissvaret att det var de tjänstemän som hade upprättad skrivelsen som ansåg att filmen var att betrakta som en minnesanteckning.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Filmen lämnade kommunförvaltningen och togs till filmstudion på gymnasieskolan där eleverna bearbetade den och producerade en dvd-film med innehållet. Dvd-filmen kom sedan in till förvaltningen. En ledamot i kommunstyrelsen begärde muntligen att

filmen skulle lämnas ut. Kommunen kan inte friskrivs från ansvar på grund av att ingen begärde att få ett beslut i utlämnandefrågan. I detta fall blev det känt att filmen hade förstörts och det var då meningslöst att begära ett formligt avslagsbeslut. Det fanns ett legitimt intresse för både politiker, medborgare och medierna att få ta del av filminspelningen.

I ett beslut den 17 oktober 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. 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. En upptagning, t.ex. en film, anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

Av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Åtgärd som någon vidtar endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall inte anses leda till att en handling är inkommen till den myndigheten.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling upprättad hos myndighet, när den har expedierats, eller om den inte har expedierats, 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.

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats skall enligt 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet någon sakuppgift. Sådana handlingar som åsyftas i bestämmelsen är t.ex. ”stolp”- och synpunktspromemorior, föredragningspromemorior, sammanställningar över svåröverskådligt material, bandupptagningar från förhandling i domstol och memorialanteckningar som förts vid en sådan förhandling (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6 u. 2001, s. 89 f.).

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om arkivering av allmänna handlingar. I lagen finns också föreskrifter om under vilka förutsättningar myndigheter får avhända sig allmänna handlingar. Av 10 § framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen skall dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring skall kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bedömning

AA får i sin anmälan anses ha gjort gällande att kommunen förstörde den aktuella filmen i anslutning till att den hade begärts utlämnad och att någon prövning i ordinarie ordning av frågan om handlingen var allmän därför inte kunde ske. Det är självklart att en handling inte får förstöras när det föreligger en fråga om utfående av den (se JO 1994/95 s. 583). Utredningen i ärendet ger dock inte stöd för att filmen hade begärts utlämnad när den förstördes.

När det gäller kommunens handläggning i övrigt vill jag anmärka följande. Beträffande bakgrunden till framställningen av filmen har upplysts att kommunen hade anställt en dramatiker som tillsammans med ett antal av kommunens tjänstemän arbetade fram ett rollspel som skulle illustrera förvaltningens verksamhetsplan. Avsikten med rollspelet var bl.a. att förankra förvaltningens verksamhet hos personalen. Rollspelet framfördes och filmades i samband med att den nya verksamhetsplanen presenterades för det berörda utskottet vid dess sammanträde den 6 april 2005. Filminspelningen utfördes av några ungdomar vid en gymnasieskola efter det att kommunen hade tagit kontakt med skolan.

AA har uppgett att filmen togs med till gymnasieskolan för bearbetning och att den därefter lämnades in till kommunen. Mycket talar enligt min uppfattning för att gymnasieeleverna deltog i kommunens arbete med filminspelningen på ett sådant sätt att man inte kan hävda att materialet lämnade kommunen under den tid som filmen redigerades. I vart fall har detta i så fall endast utgjort ett sådant led i en

teknisk bearbetning som inte medför att handlingen är att anse som inkommen till kommunen (se 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen).

Frågan är härnäst om filmen var att anse som en upprättad handling enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Filmen har inte expedierats av kommunen. Det måste därvid prövas huruvida den kunde anses hänförlig till ett ärende hos kommunstyrelsen. Med hänsyn till en kommunstyrelsens förvaltningsuppgifter och verksamheter i övrigt framstår det enligt min mening som främmande att hävda att filmen skulle anses hänförlig till utskottets ärende om verksamhetsplanen. Om filmen hade anknytning till ett ärende hos kommunen är det mer naturligt att hävda att det i så fall var ett ärende av närmast personaladministrativ art, med inriktning på att förankra myndighetens verksamhet hos personalen. Enligt min uppfattning ligger det emellertid närmast till hands att anse filmen vara tillkommen inom ramen för s.k. faktiskt handlande hos kommunen och att den således inte hade anknytning till något ärende (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 34 f. och Bohlin s. 79 f.). Filmen var med denna utgångspunkt en allmän handling om den kunde betraktas som färdigställd. Det har inte framkommit annat än att filmen var färdigställd när den förstördes kort tid efter utskottets sammanträde.

Av utredningen har framkommit att BB ansåg att filmen var en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. I det föregående har jag lämnat en exemplifierande beskrivning av vad som avses i den bestämmelsen. En grundläggande förutsättning är att anteckningen kommit till för ett ärendes föredragning eller beredning. Med hänvisning till vad jag nyss sagt om att filmen enligt min uppfattning saknade anknytning till ett ärende hos kommunen kan den redan av den anledningen inte anses ha varit en minnesanteckning.

Förstöringen av handlingen skedde uppenbarligen utan stöd av gallringsföreskrifter. På grundval av de uppgifter som har kommit fram genom utredningen anser jag sammanfattningsvis att kommunen inte hanterade filmen på ett tillfredsställande sätt. Handlingens rättsliga status var i och för sig svårbedömd. Redan detta talar för att filmen inte borde ha förstörts.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.