

Anmälningar mot Kommunstyrelsen i Flens kommun angående handläggningen av framställningar om handlingsutlämnande m.m.

Anmälningar

AA klagade i anmälningar till JO under augusti 2006 på två ledamöter och fyra tjänstemän hos Kommunstyrelsen i Flens kommun. Klagomålen mot de två ledamöterna och tre av tjänstemännen gällde underlåtenhet att svara på frågor och att lämna ut begärda handlingar. AA anförde beträffande den fjärde tjänstemannen att han hade stoppat information från kommunens tjänstemän.

Till anmälningarna fogade AA viss e-postkorrespondens.

I en anmälan som kom in till JO den 21 augusti 2006 klagade AA på oppositionsrådet i Flens kommun. Klagomålen gällde underlåtenhet att svara på frågor.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från två av tjänstemännen hos kommunstyrelsen.

BB, driftschef för vatten och avlopp vid tekniska kontoret, uppgav den 2 oktober 2006 bl.a. följande. E-brevet i vilket AA uppgav att han gärna tog emot en cd-skiva hade kommit in till kommunen den 3 augusti 2006. Vid närmare eftertanke ville hon inte skicka cd-skivan till AA. Hon ville inte att materialet skulle läggas ut på Internet. Av misstag hade hon inte underrättat AA om detta men hon avsåg att nu göra det.

CC, pensionerad fastighetschef vid tekniska kontoret, uppgav samma dag bl.a. följande. Det e-brev som AA fogat till sin anmälan mot honom hade kommit in till kommunen den 3 augusti 2006. Ingen åtgärd hade vidtagits med anledning av brevet.

Kommunstyrelsen anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av AA:s frågor och hans framställningar om handlingsutlämnande. Till remissen fogades anmälningarna mot två ledamöter och fyra tjänstemän hos kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen översände, som sitt remissvar, en tjänsteskrivelse upprättad den 8 november 2006 vid kommunledningsförvaltningen. Kommunstyrelsen beslutade samtidigt att uppdra till förvaltningen att genomföra redovisade förslag till åtgärder.

I förvaltningens tjänsteskrivelse anfördes bl.a. följande.

Flens kommuns rutiner gällande inkommande handlingar samt utlämnandet av allmänna och offentliga handlingar

Flens kommun har i sin författningssamling fastställt rutiner för post- och e-posthantering. Där konstateras bland annat att alla inkomna och upprättade allmänna handlingar, i enlighet med offentlighetsprincipen, på något sätt ska registreras eller ordnas för att underlätta återsökning. Vidare ska varje förvaltning ha sådana post- och e-posthanteringsrutiner så att inget blir liggande oöppnat vid frånvaro. Varje tjänsteman har eget ansvar för att kontrollera post/e-post. Vid längre frånvaro, och när möjlighet att själv öppna post och e-post saknas, ska någon annan ges fullmakt att läsa och hantera densamma.

När det gäller kommunens hantering av frågor och synpunkter tas dessa emot och fördelas till den förvaltning eller avdelning som ansvarar för den verksamhet frågan berör.

Gällande utlämnande av handlingar har kommunen en centralt inrättad funktion som sköter posthantering, registrering och diarieföring vilket bland annat ska säkerställa att kommunen har en enhetlig behandling. Detta upplever vi har förbättrat och förenklat tillgängligheten till handlingar på så sätt att det finns ”en väg in” i kommunen jämfört med tidigare då varje förvaltning hanterade sina egna handlingar.

Vidare har kommunens personal i samband med införandet av ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem under det senaste året utbildats både i systemet och kring de krav som ställs på en kommunal verksamhet med utgångspunkt från bland annat FL och TF. Nya medarbetare ges också denna utbildning.

Ovanstående rutiner innebär att det inte bör finnas någon risk för att allmänna handlingar, frågor samt begäran om utlämnande av handlingar blir liggandes otillgängliga eller oåtgärdade.

Kommunledningsförvaltningens syn på anmälningarna

Flens kommun har höga ambitioner när det gäller service till kommunens invånare och ett av kommunens fyra mål är just ”Bra kommunal service”. Vi ser alla kontakter med allmänheten som viktiga inslag i utvecklingen av kommunen och jobbar för att finna fler kontaktytor med Flens invånare. Därför ser vi allvarligt på den JO-anmälan som inkommit gällande vår hantering av frågor och utlämnande av handlingar.

Ovan har redovisats kommunens rutiner samt några av de åtgärder vi arbetar med för att underlätta för allmänheten att få tillgång till allmänna offentliga handlingar. Vidare pågår fortlöpande arbete med kommunens hemsida för att allmänheten ska ha full tillgång till exempelvis diaries och protokoll.

När det gäller anmälningarna behandlas de nedan under två olika rubriker, en för anmälningar av förtroendevalda och en för anmälningar av tjänstemän.

Anmälningar av förtroendevalda

De JO-anmälda förtroendevalda är DD (fp) och EE (s), båda ledamöter i kommunstyrelsen och dess arbetsutskott.

När det gäller förtroendevalda kan de ej anses ha motsvarande ansvar som en myndighet när det gäller offentlighetsprincipen, vare sig det gäller att svara på frågor från allmänheten eller att lämna ut handlingar. Av JO 1994/95 s. 500 framgår att den befogenhet som tillkommer kommunstyrelsen inte anses tillkomma envar ledamot

av kommunstyrelsen. Kommunledningsförvaltningen anser att detta uttalande av JO innebär att de skyldigheter som ankommer på nämnden inte kan anses tillkomma envar ledamot av kommunstyrelsen.

Anmälningar av tjänstemän

Inledningsvis kan kommunledningsförvaltningen konstatera att det kommer stora mängder e-post från AA med frågor, synpunkter och begäran om uppgifter och handlingar. Enbart till kommunledningsförvaltningens tjänstemän inkom under september och oktober ett tjugotal förfrågningar. Under innevarande månad har det till och med dagens datum inkommit 8 förfrågningar. Många gånger är mailen långa, fyllda med historier, frågor, synpunkter och insinuationer. Kommunledningsförvaltningen önskar att JO klargör hur mycket tid och andra resurser som är rimligt att kommunen ska lägga på en enskild medborgare.

De JO-anmälda tjänstemännen är CC, pensionerad fastighetschef vid tekniska kontoret, BB, driftschef för vatten och avlopp vid tekniska kontoret, FF, planingenjör vid kommunledningsförvaltningen och GG, kommunchef.

GG anmäls därför att han enligt klaganden har stoppat vidare information från kommunens tjänstemän. Vi vill framhålla att detta påstående helt saknar grund.

FF anmäls därför att han enligt klaganden inte har besvarat ställda frågor, inte lämnat ut begärda offentliga handlingar samt inte lämnat någon förklaring till detta. FF har yttrat sig över anmälan (se bilaga 1). I enlighet med den mailväxling som klagande lämnat till JO besvarades de inledningsvis ställda frågorna. AA:s begäran om utlämnande av "underhandsmaterial" bemöttes också med hänvisning till att det vid tillfället var arbetsmaterial. När materialet upprättats skickades det omgående till AA. Den klagande ställde senare fler frågor och begärde att få ta del av anteckningar och provtagningar vilket inte besvarades. Kommunledningsförvaltningen kan konstatera att klagandens redovisning över handläggningen av frågor och begäranden är korrekt. Det sista mailet skulle, trots tidspress och maillets innehåll, ha besvarats. Vi beklagar att så inte skett.

BB anmäls för hon ej besvarat de senaste av AA:s ställda frågorna samt för att ej ha lämnat ut offentliga handlingar som utlovats. HH, teknisk chef, har yttrat sig över anmälan (se bilaga 2). JO redogör i tjänsteanteckning för telefonsamtal med BB där det framkommer att den klagandes redogörelse till största delen är korrekt. Att den utlovade cd-skivan innehöll material som kan vara olämplig att publicera på en hemsida (eftersom den innehöll ritningar över kommunens dricksvattenledningar) borde ha diskuterats med AA. När det gäller frågan om digitalisering av ledningskartverk så har detta tidigare diskuterats med den klagande och frågan bör således anses vara besvarad.

CC anmäls för att ej ha besvarat frågor från AA samt för att ej ha lämnat ut begärda handlingar. Tekniska chefen berör även denna anmälan i sitt yttrande (se bilaga 2). Där konstateras att den klagandes redogörelse är helt korrekt. CC har sedan han gått i pension sporadiskt jobbat vissa timmar och har således kvar sin e-postadress. E-posten har lämnats obevakad och inget automatiskt meddelande har upplyst den som skickat mail dit om detta. CC:s e-post borde ha kontrollerats av någon annan på tekniska förvaltningen. Ett automatiskt meddelande borde också ha skickats om att vederbörande person pensionerats och därför inte kan besvara inkommande mail.

Förslag till åtgärder

När det gäller anmälningar av de två förtroendevalda ser kommunledningsförvaltningen ingen anledning till att vidta ytterligare åtgärder.

Med anledning av de anmälningar som gäller kommunens tjänstemän kan konstateras att handläggningen av frågor och utlämnandet av handlingar i flera fall inte skett i enlighet med FL:s och TF:s bestämmelser och inte heller i enlighet med kommunens egna rutiner, vilket vi beklagar. Det ger anledning till att fundera över hur vi fortsättningsvis kan undvika att liknande situationer uppkommer.

Kommunledningsförvaltningen föreslår att personalens kunskaper om bland annat offentlighetsprincipen och kommunens interna rutiner ska förbättras genom ytterligare utbildning och information. Vad gäller nyanställda kan, utöver förvaltningarnas introduktion, detta bland annat ges i samband med de introduktionsdagar som personalkontoret ordnar. En punkt om att nyanställda ska informeras om en kommunal myndighets skyldigheter bör införas i kommunens checklista för introduktion av nyanställda. Vidare kan befintlig personal informeras via intranätet och genom utskick till samtliga förvaltningar samt genom ytterligare utbildning.

I yttrandet från den tekniske chefen HH (bilaga 2 till kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse) angavs bl.a. att e-brevet som AA hade skickat till CC besvarades av den tekniske chefen den 4 oktober 2006.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Av 2 kap. 3 § TF framgår att med handling förstås en framställning i skrift eller bild samt en 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.

Med en sådan upptagning som nyss nämnts avses bl.a. CD-skivor, CD-romskivor och upptagningar för automatiserad behandling (se prop. 2001/02:70 s. 14).

Ett brev eller ett annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses enligt 2 kap. 4 § TF som en allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut 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 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen

eller lämnar han ut handlingen med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten och inte den enskilde befattningshavaren som åläggs att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges etc. Någon form av svar bör dock normalt utgå.

Bedömning

AA:s e-brev till CC med frågor och begäran om att få ta del av handlingar kom in till kommunen den 3 augusti 2006. Brevet besvarades först den 4 oktober 2006. AA:s begäran om handlingsutlämnande har således inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. Jag är kritisk till den långsamma handläggningen. I sammanhanget vill jag även understryka vikten av att befattningshavares e-postlådor bevakas vid frånvaro (jfr JO 2002/03 s. 497).

I ett e-brev till BB bad AA att få ta del av en cd-skiva. AA begärde också i e-brev till FF att få ta del av handlingar. Av utredningen i ärendet framgår att dessa framställningar inte har handlagts enligt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Jag är kritisk till detta.

När det gäller AA:s anmälningar mot två ledamöter i kommunstyrelsen har från kommunstyrelsens sida anförts att förtroendevalda inte kan anses ha motsvarande ansvar som en myndighet när det gäller att svara på frågor och att lämna ut handlingar. I anslutning härtill vill jag i fråga om förtroendevaldas befattning med till dem ställda framställningar anmärka följande.

En handling som är adresserad direkt till t.ex. en förtroendevald är en allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning (se 2 kap. 4 § TF). Frågor och framställningar om handlingsutlämnande i handlingar som är allmänna hos myndigheten skall naturligtvis handläggas enligt gällande regelverk (t.ex. förvaltningslagen och tryckfrihetsförordningen) hos myndigheten.

AA:s e-brev till två ledamöter i kommunstyrelsen rörde åtminstone till viss del kommunstyrelsens verksamhet och var inte avsedda för ledamöterna endast som innehavare av annan ställning. Breven var således enligt 2 kap. 4 § TF allmänna

handlingar hos kommunstyrelsen. I breven ställdes vissa frågor. Det ankom på kommunstyrelsen att avgöra i vilken omfattning och på vilket sätt AA:s frågor skulle besvaras.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något ytterligare uttalande av mig.

Ärendet avslutas.