

## **Brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas**

---

### **Anmälningar och utredning**

AA, ledamot av Kommunstyrelsen i Vänersborgs kommun, kom den 22 oktober 2007 in till JO med en anmälan mot Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun, jämte bilagor. Anmälan rörde bl.a. en fråga om diarieföring av protokoll från två styrelsemöten i en projektgrupp, "Arena Vänersborg".

Den 10 december 2007 kom AA in med ytterligare en skrivelse och bilagor.

JO inhämtade vissa handlingar från barn- och ungdomsförvaltningen. Föredraganden inhämtade upplysningar vid telefonsamtal med barn- och ungdomschefen BB och förvaltningssekreteraren CC vid förvaltningen.

Därefter upprättade föredraganden en promemoria, i vilken anfördes bl.a. följande.

#### **Beskrivning av ärendet**

AA:s första inläga

AA har den 22 oktober 2007 kommit in till JO med en anmälan mot Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun (BuN). Anmälan rör bl.a. en fråga om diarieföring av protokoll från två styrelsemöten i en projektgrupp, "Arena Vänersborg" (projektstyrelsemöte nr 4 och nr 5).

Av en till anmälan fogad kopia av en postlista, daterad den 8 oktober 2007, framgår att de båda protokollen kom in till förvaltningen den dagen. De registrerades som "händelser" med s.k. Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452 och fördes till nämndens ärende nr 2007/21. I ett s.k. ärendekort avseende det ärendet, som är utskrivet den 18 oktober 2007, finns emellertid de aktuella protokollen inte upptagna som i ärendet ingående handlingar.

JO har inhämtat vissa handlingar från förvaltningen. Undertecknad föredragande har vidare inhämtat upplysningar vid telefonsamtal med förvaltningsassistenten CC och barn- och ungdomschefen BB vid förvaltningen.

Därvid har det framkommit att de aktuella händelserna med Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452, som registrerades den 8 oktober 2007, makulerades den 15 oktober 2007 eftersom de bedömdes som felaktigt införda. Under tiden som händelserna var registrerade syntes de i ärendebladet [rätteligen ärendekortet, *JO:s anmärkning*] för ärende nr 2007/21. Om ett ärendeblad numera skrivs ut går det emellertid inte att se att de felaktiga registreringarna gjordes. Såvitt undertecknad bedömer, vilket CC bekräftade vid mitt samtal med henne, torde skälet till detta vara rent datatekniskt.

Systemet är programmerat så att det, vid varje tillfälle en begäran om utskrift av ett ärendeblad görs, endast sammanställer samtliga ”befintliga” händelser som är knutna till det ärendenummer som begäran avser. Det framkom dock att om en sökning görs direkt på de aktuella Hid-numren, går det att få fram uppgift om att de är makulerade.

AA:s andra inläga

AA har den 10 december 2007 kommit in med ytterligare en skrivelse och bilagor. Med detta vill han lyfta fram fler frågor knutna till nämndens ärende nr 2007/21 ”Arena Vänersborg”.

I denna del framkommer av handlingarna bl.a. följande.

A. Den 17 augusti 2007 har BuN:s ordförande DD beslutat att teckna ett avtal med WSP Management. Den 9 september 2007 har WSP Management daterat en uppdragsbekräftelse. Den handlingen har vidimerats av BuN:s ordförande den 8 oktober 2007. Handlingen har inkomststämplats och diarieförts vid BuN den dagen.

B. Den 1 augusti 2007 har konsultfirman Nyhlin & Myrberg AB daterat en beställningsbekräftelse. Bekräftelsen är ställd till EE vid Arena Fritid såsom beställare. Handlingen har skrivits under av EE utan angivande av datum för underskriften. Handlingen är inkomststämplat och diarieförd vid BuN den 15 oktober 2007.

C. En offert från FF Sälj och Marknads koordinering är daterad den 15 augusti 2007 [rätteligen den 14 augusti 2007, JO:s anmärkning]. Handlingen har ”godkänts” av kommunchefen GG den 15 september 2007. Den 8 oktober 2007 har handlingen inkomststämplats och diarieförts dels vid kommunstyrelsen, dels vid BuN.

---

Frågor som bör remitteras till Barn- och ungdomsnämnden

Barn- och ungdomsnämnden bör anmodas att inkomma med utredning och yttrande över följande frågeställningar.

1. Nämnden bör redovisa sin syn på frågan huruvida det av ärendebladet i BuN:s ärende nr 2007/21 borde framgå att de registreringar som gjordes i ärendet den 8 oktober 2007, med Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452, har tagits bort.

2. Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. I 2 kap. 6 § första stycket TF anges att handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda.

I 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) stadgas bl.a. följande. När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet ska handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling ska registreras utan dröjsmål är inte definierad i bestämda tidstermer. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För handlingar som inkommer till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen.

2.1 I avsnittet närmast ovan har under punkterna A–C redogjorts för tre handlingar, som har kommit in till BuN och registrerats där. Registreringen synes i dessa fall ha dröjt längre än lagen förutsätter. Nämnden bör besvara om så varit fallet och – i förekommande fall – redovisa skälen för detta.

---

I en remiss anmodades barn- och ungdomsnämnden att inkomma med utredning och yttrande i enlighet med vad som framgick av promemorian. Nämnden lämnade

som sitt svar ett tjänsteutlåtande, undertecknat av barn- och ungdomschefen BB, i vilket anföres bl.a. följande (åberopade bilagor har här uteslutits, *JO:s anmärkning*).

Fråga 1. Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452 bedömdes vara arbetsmaterial och är därför inte att betrakta som allmän handling. Nämnden bedömer därför att det inte behöver framgå av ärendebladet att nämnda Hid-nummer tagits bort, dock kan nämnda Hid-nummer eftersökas som enskild handling varvid det framgår att handlingen är makulerad. Nämnden hänvisar även till Kammarrättens i Göteborg beslut 2007-11-30 mål nr 5867-07 betr allmän handling.

Fråga 2.1. Barn- och ungdomsnämnden bedömer att registrering skett så fort det var praktiskt möjligt. Barn- och ungdomsnämnden ser dock för egen del att diarieföring har dröjt. En översyn kommer därför att genomföras för att förbättra och säkra rutiner kring handläggning och diarieföring.

---

AA kommenterade remissvaret. Han inkom även med andra inlagor i vilka han bl.a. framförde fler synpunkter beträffande barn- och ungdoms- nämndens formella handläggning av ärendet "Arena Vänersborg".

I ett beslut den 30 september 2008 anförde *JO André* följande.

### **Bedömning**

Frågan om det borde ha framgått av ärendekortet att två tidigare införda poster hade tagits bort

Den 8 oktober 2007 inkom till förvaltningen två handlingar som utgjordes av protokoll från projektstyrelsemöten. De registrerades som inkomna allmänna handlingar med s.k. Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452 under nämndens ärende nr 2007/21, "Arena Vänersborg". En vecka senare, den 15 oktober 2007, togs båda registreringarna bort. Skälet var att förvaltningen bedömde att de aktuella protokollen inte var allmänna handlingar och att registreringarna således var felaktiga. Om ett ärendekort för det aktuella ärendet togs fram ur systemet någon gång efter den 15 oktober 2007 framgick inte att de två tidigare införda posterna hade tagits bort. Som jag har förstått det beror det på att förvaltningens datasystem har inlagt som rutin när ett ärendekort tas fram, att endast vid den tidpunkten befintliga Hid-poster som är kopplade till det aktuella ärendenumret sammanställs och syns på ärendekortet. Eventuella borttagna Hid-poster visas inte.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 29 november 2007 (mål nr 5867-07), som rörde en begäran från AA om att få ta del av bl.a. de aktuella protokollen, funnit att protokollen var att betrakta som arbetsmaterial och således inte utgjorde allmänna handlingar. Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på den bedömningen. Registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen omfattar endast allmänna handlingar. Eftersom protokollen inte var allmänna har jag i och för sig inte något att anmärka mot att förvaltningen bedömde att uppgifterna om de aktuella registreringarna var felaktiga.

Ärendekortet är emellertid *i sig* en allmän handling. Ärendekortet är att betrakta som ett s.k. diarium i tryckfrihetsförordningens mening. Ett diarium blir en allmän handling redan när det har färdigställts för införande av uppgifter (2 kap. 7 § andra

stycket 1 tryckfrihetsförordningen). I samma stund som en registrering görs i datasystemet om en inkommen handling i ett visst ärende, blir det berörda ärendekortet att anse som upprättat i denna del (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7:e uppl., s. 91 f.).

Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. Självfallet får och ska en felaktig uppgift rättas. En felaktig uppgift får dock inte raderas bort. Den felaktiga uppgiften ska vara fullt läsbar även efter rättelsen. Detta gäller såväl manuella som dataförda register (se bl.a. KU 1982/83:12 s. 22 och JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 304).

Att några uppgifter om de aktuella Hid-posterna inte syntes på ärendekort som skrevs ut efter att posterna hade tagits bort, är enligt min mening att jämställa med att uppgifterna hade *raderats* från den allmänna handling som ärendekortet utgör. Att det i och för sig var möjligt att få fram uppgift om posterna genom att söka i systemet direkt på respektive Hid-nummer saknar avgörande betydelse i detta avseende. En korrekt hantering från nämndens sida hade varit att *rätta* de felaktiga uppgifterna, t.ex. genom att vid respektive post ange i en tillagd, daterad och signerad rättelsemening att posten var felaktigt införd. Nämnden bör således se till att det i dess datasystem läggs in rutiner som möjliggör att felaktiga uppgifter i diariet rättas i stället för att raderas.

Frågan om diarieföring av en uppdragsbekräftelse, en beställningsbekräftelse och en offert borde ha skett vid en tidigare tidpunkt

Av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är att anse som inkommen, och därmed allmän, när den har anlänt till myndigheten eller ”kommit behörig befattningshavare tillhanda”.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen ska allmän handling som har kommit in 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 i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste det emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande vissa ärendeslag ska registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling ska registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som finns hos en myndighet. 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.

I den ovan refererade promemorian har under punkterna A–B redogjorts för två handlingar, en uppdragsbekräftelse och en beställningsbekräftelse, som skickades från utomstående till befattningshavare vid barn- och ungdomsnämnden. Under C har redogjorts för en handling, en offert, som skickades från en utomstående till kommunchefen GG. Handlingen har uppenbart bedömts som tillhörande både kommunstyrelsens och barn- och ungdomsnämndens verksamhet.

De aktuella handlingarna blev allmänna när de kom respektive befattningshavare till handa. Det framgår inte i något fall närmare vid vilken tidpunkt så skedde, men det är rimligt att utgå från att handlingarna inkom i relativt nära anslutning till det datum som respektive handling är daterad. Med den utgångspunkten kan det konstateras att det dröjde alltför länge från att handlingarna inkom och blev allmänna till att de registrerades i barn- och ungdomsnämndens diarium.

Barn- och ungdomsnämnden har i sitt yttrande medgett att registreringen i dessa fall dröjde men har inte närmare angett vad det berodde på. Däremot har nämnden uppgett att registreringen skedde ”så snart det var praktiskt möjligt”. Med utgångspunkt från nämndens svar gör jag antagandet att en orsak till dröjsmålen är att de aktuella handlingarna inte hade ställts till nämnden och därmed inte passerade registratorsfunktionen när de kom in till myndigheten. Handlingarna kom in direkt till enskilda befattningshavare som möjligen inte hade klart för sig vikten av en snar registrering eller hur de skulle förfara för att möjliggöra detta. Nämnden måste således skapa klara rutiner beträffande hur befattningshavare ska hantera en allmän handling, som kommer in direkt till honom eller henne, så att diarieföring kan ske utan dröjsmål. Jag utgår från att den frågan har ingått i den översyn av rutinerna på området som nämnden i remissvaret har förutskickat att den skulle vidta.

---

AA har den 29 juni 2008 inkommit med klagomål beträffande nämndens handläggning av två framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Dessa klagomål behandlas inom ramen för JO:s ärende med dnr 4449-2008.

Vad som i övrigt har förekommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

---

Med den kritik som framgår av det som har anförts avslutas ärendet.