

Anmälan mot Kalmar kommun beträffande brister i rutinerna rörande diarieföring och förvaring av allmänna handlingar

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot hur Kalmar kommun diariefört och förvarat handlingar med anknytning till det så kallade Fanerdun-projektet. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande.

Den 15 oktober 2008 begärde AA från ett antal tjänstemän och politiker vid Kalmar kommun ut ”samtidig skriftväxling på mejl eller brev mellan dig/Kalmar kommun och ISA (Invest in Sweden Agency, JO:s anmärkning) och Svenska ambassaden i Shanghai ang. Fanerdunprojektet i Kalmar”. Hon begärde samma dag ut motsvarande handlingar från ISA, Regionförbundet och generalkonsulatet i Shanghai.

Från Kalmar kommun erhöll hon två handlingar. Från ISA och generalkonsulatet i Shanghai fick hon i anledning av sin förfrågan sammanlagt tre tjocka kuvert med handlingar. Flera av handlingarna var brev, mejl-konversationer och rapporter ställda till tjänstemän och politiker i Kalmar kommun. I anledning därav skickade hon på nytt en förfrågan till kommunchefen, varvid hon frågade om de handlingar hon hade erhållit från kommunen verkligen utgjorde samtidig skriftväxling mellan kommunen, ISA och generalkonsulatet i Shanghai. Hon fick snabbt till svar att så var fallet.

AA önskade att JO skulle undersöka om Kalmar kommun hade brustit i sin diarieföring eller sin tolkning av offentlighetsprincipen.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad AA anfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde kommunstyrelsen huvudsakligen följande (bilagor undantagna).

Bakgrund

Fanerdunprojektet inleddes i augusti 2006 genom att Fanerdun Group AB och Kalmar kommun tecknade ett ”investeringsavtal”. Fanerdun Group AB företrädde av mr BB från Hangzhou i Kina.

Sammanfattningsvis innebar avtalet att parterna skulle samarbeta kring etableringen av ett centrum i Kalmar för kinesiska produkter för Europamarknaden. Det skulle bli en knutpunkt dit grossister från hela Europa skulle komma för att göra sina beställningar. Fanerdun planerade vidare att bl.a. bygga bostäder, hotell och restauranger.

Kommunens roll skulle bl.a. vara att sälja kommunal mark till företaget, vara behjälplig i kontakter med svenska myndigheter samt marknadsföra Kalmar i Kina.

Ärendet är, och har hela tiden varit, av mycket komplex natur och många parter och intressenter är inblandade. För att hantera denna etablering tillskapades en strategigrupp, bestående av representanter för Regionförbundet i Kalmar län, Invest in Sweden Agency (ISA) och Kalmar kommun.

AA begärde i oktober 2008 att få ut handlingar från ett antal tjänstemän och politiker i Kalmar kommun. Begäran löd; få ut ”samtlig skriftväxling på mejl eller brev mellan dig/Kalmar kommun och ISA och Svenska ambassaden i Shanghai ang. Fanerdunprojektet i Kalmar”. Hon fick ut två handlingar från kommunen. Senare visade det sig att hon hade ställt samma fråga till ISA, Regionförbundet samt generalkonsulatet i Shanghai. Av dessa myndigheter fick hon del av handlingar som hon inte fått från kommunen.

Utredning med anledning av AA:s anmälan.

Kommunen har sedan augusti 2006 diariefört samt registrerat en stor mängd handlingar rörande Fanerdunprojektet, se bilaga.

Vid en genomgång av de handlingar som AA hänvisat till i bilagorna 1-13 har följande framkommit.

Bilaga 1 -2 samt 13: E-post mellan kommunchefen CC och general-konsuln DD; lägesrapport beträffande viseringar för Fanerduns personal. Breven är inte diarieförda och hade vid tidpunkten för förfrågan från AA gallrats. Om de hade funnits kvar skulle de ha lämnats ut.

Bilaga 3: E-post från generalkonsuln DD till kommunstyrelsens ordförande samt kommunchef beträffande Fanerduns marknadsföring i Kina. Brevet är inte diarieförd och hade vid tidpunkten för förfrågan från AA gallrats. Om de hade funnits kvar skulle de ha lämnats ut.

Bilaga 4: Brev till näringsdepartementet; AA har inte begärt att få ut brev ställda till regeringen. Brevet är diariefört hos kommunen.

Bilaga 5: Brev ställt till Ningbo Municipal Government; berörda tjänstemän har inte skrivelsen och den är heller inte diarieförd hos kommunen. Såvitt kan utredas har skrivelsen inte undertecknats av kommunstyrelsens ordförande även om det lämnats plats i skrivelsen för en underskrift. För övrigt omfattar AA:s begäran inte brev ställda till kinesiska myndigheter.

Bilaga 6: Brev från EE, ISA till utrikesdepartementet. Brevet är sänt till kommunen för kännedom. Brevet har inte diarieförts.

Bilaga 7: Minutes from meeting. Anteckningarna är inte diarieförda. Inom kommunledningskontoret diarieför vi inte minnesanteckningar. De får gallras vid inaktualitet. På fråga till berörda har inte någon kvar anteckningarna. Om de hade funnits kvar hade de lämnats ut.

Bilaga 8: E-post angående middag med Fanerdun. Kommunens tjänstemän finns med i delar av konversationen. Brevet är inte diariefört och hade vid tidpunkten för förfrågan från AA gallrats. Om det hade funnits kvar skulle det ha lämnats ut.

Bilaga 9: Meeting in Kalmar; tackbrev från FF från ISA med kopia till CC och GG. Brevet är inte diariefört. Kommunen diarieför normalt inte inbjudningar och tackbrev. Brevet har gallrats. Om det hade funnits kvar skulle det ha lämnats ut.

Bilaga 10: Brev från regionförbundet med inbjudan till startskottet för etableringen av Fanerduns svenskkinesiska handelscentrum: Inbjudan skickades ut från regionförbundet. Den är inte diarieförd hos kommunen.

Bilaga 11: Det brev som EE fått för kännedom har skickats från kommunen till Bureau of Exit & Entry Administration, Ministry of Public Security of Peoples Republic of China. Brevet är diariefört hos kommunen. AA:s begäran omfattar inte brev ställda till kinesiska myndigheter.

E-postmeddelandet från kommunen till EE är inte diariefört och inte bevarat hos kommunen. Om det hade funnits kvar skulle det ha lämnats ut.

Bilaga 12: E-post från DD till CC om marknadsföring i Kina. Brevet är inte diariefört och hade vid tidpunkten för förfrågan från AA gallrats. Om det hade funnits kvar skulle det ha lämnats ut.

Avslutande kommentarer

Vid en genomgång i diariet fanns inte mer skriftväxling än den som lämnades ut till AA. En handling kan dock vara allmän även om den inte finns i diariet. Berörda tillfrågades om de hade någon skriftväxling bevarad. Frågan besvarades nekande. Om berörda hade haft efterfrågad skriftväxling bevarad, skulle den ha lämnats ut till AA.

Allmänt sett kan sägas att handlingar som bedöms ha ringa betydelse för verksamheten får gallras. Handlingar som är av värde för verksamheten ska hanteras i enlighet med kommunens diarieplan och dokumenthanteringsplan. För e-post gäller att dessa får gallras vid inaktualitet, om de är av mindre vikt och inte bedöms tillföra ett ärende något.

Frågor kring offentlighet och sekretess och dokumenthantering är alltid svåra. I synnerhet i ett så här stort och komplext ärende uppstår många gränsdragningsfrågor. Kommunens ambition är verkligen att tillgodose allmänhetens intresse av insyn. Inte något annat ärende har fått så stor uppmärksamhet tidigare.

Inte någon av berörda har medvetet undanhållit allmänheten några handlingar. Om kommunen i något fall agerat felaktigt är det högst beklagligt. Den grundläggande ambitionen i frågan om Fanerduns etablering har varit total öppenhet. Mot den bakgrunden är eventuella fel särskilt tråkiga.

Vi arbetar aktivt med frågorna kring offentlighetsprincipen och dokumenthantering. Även om utbildning och information har lämnats på området tidigare så finns det behov av ytterligare insatser. En sådan planering har påbörjats.

AA kommenterade kommunstyrelsens svar varvid hon bl.a. ifrågasatte om vissa handlingar som gallrats verkligen kunde anses vara av ringa betydelse och om man i ett pågående ärende över huvud taget kunde bedöma vilka handlingar som var ”av ringa betydelse för ärendet”. Hon ifrågasatte också om det var rimligt att en kommun har helt andra regler än t.ex. Utrikesdepartementet när det gäller registrering och gallring av handlingar.

I anledning av kommunstyrelsens svar begärde JO in kommunens diarieplan och dokumenthanteringsplan, kanslienheten.

Rättslig reglering

Hänvisningar till sekretesslagen i det följande avser lagen i dess lydelse vid tiden för de aktuella händelserna. (Sekretesslagen har numera ersatts med offentlighets-

och sekretesslagen [2009:400]. Några sakliga ändringar i förhållande till vad som nedan anges har inte företagits).

Allmänna handlingar samt registrering av sådana

Bestämmelser om allmänna handlingar och hur dessa ska registreras finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och i 15 kap. sekretesslagen (1980:100).

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med handling förstås inte endast konventionella handlingar på papper, utan även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan upptagning som avses i första stycket 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 läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket TF anses en handling inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. Handlingen ska ha lämnats av en person – fysisk eller juridisk – eller av en myndighet som är fristående från den mottagande myndigheten. Även handlingar som utväxlas mellan olika enheter inom samma myndighet eller myndighetsorganisation blir allmänna om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra, 2 kap. 8 § TF. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § första stycket TF gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling anses expedierad när den avsänds från myndigheten till en annan myndighet eller till en enskild. 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. Särskilda regler gäller enligt 2 kap. 7 § andra stycket TF för vissa typer av handlingar, såsom exempelvis diarium, domar, beslut och vissa typer av protokoll.

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad ett register ska innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken ska fungera på det sätt som är avsett i 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.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen ska allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål om det inte är uppenbart att de är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. 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 registreringskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna således 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 detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att alla allmänna handlingar tillhörande vissa ärendeslag ska registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt. I 15 kap. 2 § sekretesslagen uppställs vissa minimikrav när det gäller uppgifterna i ett register. Utgångspunkten är att dessa uppgifter ska vara allmänt tillgängliga.

Arkivering och gallring av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 18 § TF meddelas grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar i lag. Bestämmelser avseende detta återfinns huvudsakligen i arkivlagen (1990:782). I bestämmelserna behandlas bl.a. frågor om arkiveringskyldighet och gallring.

Enligt 3 § första stycket arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv är enligt 3 § andra stycket en del av det nationella kulturarvet.

Av 10 § arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallring ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket samma lag. I sistnämnda bestämmelse anges att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov. Bestämmelserna i arkivlagen förutsätter att gallring inte sker av allmänna handlingar i ärenden som inte är avslutade.

Närmare gallringsföreskrifter för kommunala myndigheter meddelas i allt väsentligt av kommunerna själva. Såväl närmare gallringsföreskrifter som konkreta gallringsbeslut begränsas dock av arkivlagens bestämmelser.

Av Kalmar kommuns dokumenthanteringsplan för kanslienheten framgår bl.a. att in- och utgående handlingar (såsom skrivelser, e-post, sms och röstbrevlådor) ska bevaras om de är av vikt eller historiskt intresse men får gallras vid inaktualitet om de är av ringa betydelse. Arbets- eller informationsmaterial av tillfällig betydelse får gallras vid inaktualitet. Vidare anges att med begreppet gallring ”vid inaktualitet” avses att en handling kan gallras när den bedöms sakna framtida värde för allmänhetens insyn, rättskipning, enheten och forskning.

Av intresse i sammanhanget är Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrad genom RA-FS 1997:6). Dessa föreskrifter gäller bl.a. för statliga myndigheter. Föreskrifterna är inte bindande för kommuner men kan tillämpas även av dessa myndigheter.

I 7 § nämnda föreskrifter anges att myndigheten ska gallra allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock ske endast under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning.

Enligt Riksarkivets allmänna råd i anslutning till nyss nämnda paragraf har myndigheten själv att ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till de bevarandemål som anges.

Enligt 8 § i de aktuella föreskrifterna ska gallring ske vid tidpunkt eller efter frist som fastställs av myndigheten. Vidare anges att vid fastställande av tidpunkt/frist ska uppmärksammas att handlingarna inte gallras bl.a. innan bearbetning, redovisning eller kontroll har slutförts och innan betydelsen för styrkande av rättigheter och skyldigheter samt i övrigt från rättslig synpunkt har upphört.

Bedömning

Inledningsvis konstaterar jag att huvuddelen av de handlingar AA hänvisat till i sin anmälan till JO enligt kommunen inte fanns tillgängliga där när hon gjorde sin förfrågan. Av kommunens remissvar framgår emellertid att handlingarna vid någon tidpunkt har funnits hos kommunen, antingen genom att de har sänts till kommunen eller tillkommit där.

Samtliga nu aktuella handlingar måste anses ha kommit in till eller upprättats hos kommunen på sådant sätt att de hos kommunen utgjort allmänna handlingar i TF:s mening. Huvuddelen av handlingarna har vidare sådant innehåll att man svårigen kan dra slutsatsen att de haft ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Kommunen har därför varit skyldig att, med något enstaka undantag, registrera handlingarna eller hålla dem ordnade på annat sätt, så att det utan svårighet kunnat fastställas att de kommit in till respektive upprättats hos kommunen. Merparten av handlingarna har uppenbarligen inte hanterats på det sättet.

Huvuddelen av de aktuella handlingarna har gallrats. Gallring av allmänna handlingar kräver, som ovan angivits, stöd i lag. Sådant stöd finns i 10 § arkivlagen, som dock innehåller flera begränsningar. Den gallring som har skett synes ha varit omfattande och kan inte anses ha stått i överensstämmelse med bestämmelsen. Huvuddelen av de gallrade handlingarna kan som framgått inte anses ha varit av ringa betydelse för kommunens verksamhet. Gallringen har sålunda inte heller stått i överensstämmelse med kommunens egna gallringsföreskrifter.

Kommunen måste mot den angivna bakgrunden kritiseras för sin handläggning, både såvitt avser registrering och gallring.

Ärendet avslutas.