

Fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden

Anmälningar

I anmälningar, som kom in till JO den 7, 9 och 13 januari 2009, klagade AA på ordföranden i Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun BB m.fl. Klagomålen mot BB rörde bl.a. att en rapport från Öhrlings PricewaterhouseCoopers (Öhrlings) som inkom till nämnden under vecka 50 år 2008 inte hade diarieförts.

Utredning

Upplysningar inhämtades per telefon från registratören CC och sekreteraren DD, båda vid Vänersborgs kommun. Av upplysningarna framgick bl.a. följande. Den slutrapport från Öhrlings som AA tagit upp inkom till kommunen den 14 januari 2009 och diariefördes samma dag. En version av rapporten inkom till kommunen redan under vecka 50 år 2008. Denna version återsändes dock till Öhrlings av BB och lämnades inte till registratören eftersom den ansågs utgöra arbetsmaterial.

Barn- och ungdomsnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg den formella hanteringen av den rapport från Öhrlings som inkom till nämnden under vecka 50 år 2008.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar till JO inge en skrivelse som var undertecknad av tf. barn- och ungdomschefen EE. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Utredning av ärendet

Arena Vänersborg är en inomhusarena med isyta i bandyformat som är under uppförande i Vänersborgs kommun. Byggnationen färdigställs under andra halvåret 2009. Ägare till Arena Vänersborg är Vänersborgs kommun. Själva byggprojektet sorterar organisatoriskt under barn- och ungdomsnämnden.

Med anledning av ovanstående har barn- och ungdomsnämnden, enligt avtal av den 12 november 2008, givit Öhrlings i uppdrag att utreda det för Vänersborgs kommun mest fördelaktiga sättet att organisera ägandet och driften av Arenan. Enligt utredningsuppdraget avsågs rapportering ske såväl muntligt som skriftligt samt att slutrapportering skulle ske i vecka 50 år 2008.

I enlighet med gällande avtal överlämnade Öhrlings en rapport i vecka 50. Rapporten överlämnades vid möte med Projektstyrelsens för Arena Vänersborg ordförande, BB, tillika barn- och ungdomsnämndens ordförande. BB ansåg inte att handlingen var tillfredsställande i alla delar och betraktade den inte heller som en slutgiltigt utformad handling, utan som ett utkast. Öhrlings beaktade ordförandes synpunkter på rapporten, och översände den 9 januari 2009 en korrigerad slutrapport som diariefördes vid barn- och ungdomsnämnden den 14 januari 2009.

Yttrande över barn- och ungdomsnämndens formella hantering av ärendet

Alltsedan JO genom beslut av den 30 september 2008, med JO:s diarienummer 4639-2007, uttalade viss kritik mot Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun har både barn- och ungdomsnämnden och kommunen arbetat kontinuerligt med att ständigt förbättra nämndens rutiner vid diarieföring.

Av AA:s JO-anmälan framgår att FF från Öhrlings fått uppgiften att slutrapporten skickats till Vänersborgs kommun under vecka 50 år 2008. Bakgrunden till denna uppgift synes, enligt barn- och ungdomsnämndens uppfattning, vara ett missförstånd mellan Öhrlings och BB.

Stöd för denna uppfattning utgör den slutrapport som diarieförts vid barn-och ungdomsnämnden den 14 januari 2009 och som daterats den 9 januari 2009. Slutrapporten har alltså avsänts från Öhrlings i vecka 2 år 2009.

Som framgår av JO:s tjänsteanteckning av den 2 februari 2009 över telefonsamtal med sekreteraren vid barn- och ungdomsnämnden DD ankom en version av ovan nämnda rapport till barn- och ungdomsnämndens ordförande under vecka 50 år 2008. Från barn- och ungdomsnämndens sida var aldrig avsikten att detta skulle vara ett slutligt dokument. Tvärtom var det nämndens uppfattning att dokumentet skulle vara ett "levande" dokument till dess båda parter var nöjda med rapportens innehåll.

Med anledning av ovanstående ansåg barn- och ungdomsnämndens ordförande BB, att skrivelsen från Öhrlings som överlämnats till BB under vecka 50 år 2008 var arbetsmaterial till dess båda parter var överens, och därför inte behövde diarieföras.

AA yttrade sig över nämndens remissvar. Han framförde också synpunkter på dels nämndens agerande vid det sammanträde vid vilket nämnden beslutade om yttrandet till JO, dels utformningen av protokollet från sammanträdet.

Nämnden inkom senare med en rättelse av det aktuella protokollet.

I ett beslut den 9 februari 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänför jag mig till den nya lagen som i berörda hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

Grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) framgår att 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. Enligt 6 § första stycket TF anses en handling inkommen till myndigheten, när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I 2 kap. 9 § TF finns regler rörande bl.a. minnesanteckningar samt utkast eller koncept till myndigheters beslut eller skrivelser. Sådana handlingar anses inte som

allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering. För att regeln ska vara tillämplig krävs att handlingen har tillkommit inom en myndighet. Härrör handlingen från enskild är bestämmelsen inte tillämplig oavsett om handlingen angetts vara av enbart preliminär natur (RÅ 1958:55). Handlingen blir i sådant fall allmän när den kommer in till myndigheten (2 kap. 6 § TF).

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

En ovillkorlig registreringsskyldighet enligt denna bestämmelse omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess föreligger valfrihet mellan att registrera handlingarna och hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras i elektronisk form under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen måste emellertid detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid i tidigare beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 565) uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. 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 ges in 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 förevarande fall framgår av utredningen att Öhrlings hade nämndens uppdrag att utreda vissa förhållanden rörande Arena Vänersborg. Enligt avtalet mellan Öhrlings och kommunen skulle uppdraget slutrapporteras under vecka 50 år 2008. Med anledning härav överlämnade Öhrlings vid denna tidpunkt en rapport till BB. Rapporten överlämnades till BB i hans egenskap av ordförande i projektstyrelsen för Arena Vänersborg, ett projekt som barn- och ungdomsnämnden ansvarade för. Öhrlings får anses ha haft en från nämnden fristående roll vid utarbetandet av rapporten. Det anförda innebär att rapporten blev en allmän handling när den kom BB till handa. Att BB för egen del betraktade rapporten som arbetsmaterial föranleder inte någon annan bedömning. Rapporten kan inte anses ha varit av ringa

betydelse för nämndens verksamhet. Det ankom därför på BB att skyndsamt vidarebefordra rapporten till nämndens kansli för registrering. Så har emellertid inte skett. BB förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen i detta avseende.

Vad AA anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.