

**Kritik mot Kommunstyrelsen i Umeå kommun som låtit ett juridiskt ombud delta i handläggningen av ärenden om handlingsutlämnande samt kritik mot två tjänstemän vid kommunen som allvarligt åsidosatt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen**

**Beslutet i korthet:** Ett bolag väckte talan mot Umeå kommun för avtalsbrott. Medan rättegången pågick begärde bolaget att få ta del av beställningsunderlag för vissa fakturor och ett stort antal mejl. Kommunen lät ett av sina juridiska ombud i rättegången hantera kommunikationen i utlämnandeärendena. Beställningsunderlaget lämnades ut efter drygt två månader. Något besked om mejlen hade ett drygt år efter begäran ännu inte lämnats.

JO konstaterar att ombudets medverkan i handläggningen av utlämnandeärendena står i strid med regeringsformens och kommunallagens krav på lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild. Kommunstyrelsen får kritik för detta.

I sitt yttrande till JO anförde kommunstyrelsen bl.a. att beställningsunderlagets eventuella påverkan på utgången i tvisten behövde bedömas. JO konstaterar att det inte finns något stöd för att sekretessbelägga uppgifter av det slag som finns i beställningsunderlagen med hänvisning till att det kan påverka utgången i en tvist som myndigheten är part i. Enligt JO visar kommunstyrelsens påstående i denna del liksom det förhållandet att man använde sig av ett ombud i frågan om utlämnande av handlingar att kommunen inte har skilt på sin roll som motpart till bolaget i den pågående rättegången och sin roll som myndighet med ansvar för att pröva bolagets begäran i enlighet med tryckfrihetsförordningen.

Kommunstyrelsen och två tjänstemän får också kritik för att hanteringen av bolagets framställningar inte varit förenlig med det grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

**Bakgrund och anmälan**

Umeå kommun ingick i september 2015 ett ramavtal om upphandling av glasreparationer med Glasmästeriet i Umeå AB (Glasmästeriet). I december 2016 vände sig Glasmästeriet till tingsrätten och yrkade skadestånd för avtalsbrott. Glasmästeriet hävdade att kommunen hade inhandlat tjänster som omfattades av ramavtalet av ett annat företag. Kommunen företrädde i tvisten av ombuden AA och BB vid Delphi advokatbyrå och Glasmästeriet företrädde av ombudet CC. Tingsrätten meddelade dom i oktober 2017. Domen

överklagades till hovrätten. I september 2018 ingick parterna en förlikning som stadfästes av hovrätten. I förlikningen angavs bl.a. att parternas samtliga mellanhavanden var slutligt reglerade genom förlikningen.

Den 12 februari 2018 mejlade CC upphandlaren DD vid upphandlingsbyrån, som är en förvaltningsenhet vid kommunen, och begärde att få ta del bl.a. av beställningsunderlag, felanmälan eller liknande för ca 140 angivna fakturor. AA fick en kopia av mejlet.

Den 13 februari svarade AA att de hade tagit emot begäran och skulle behandla den enligt rutin. Den 19 februari återkom AA till CC med beskedet att kommunen hade behandlat begäran men att det inte fanns något beställningsunderlag för de angivna fakturorna att lämna ut.

Den 5 mars 2018 mejlade CC kommunen och begärde att få ut all skriftlig kommunikation och eventuella inspelade samtal till och från DD respektive biträdande upphandlingschefen EE under perioden den 1 oktober 2017–5 mars 2018.

I anmälningar till JO förde Glasmästeriet, genom CC, fram klagomål mot Umeå kommun samt DD och EE.

Bolaget anförde i huvudsak att DD i strid med lag överlät till en person som inte är anställd vid kommunen att utöva myndighet genom att låta AA svara på Glasmästeriets begäran den 12 februari om att få ta del av allmänna handlingar. Efter att Glasmästeriet fått besked om att det inte fanns något beställningsunderlag hittade bolaget underlag för ett antal av fakturorna i kommunens eget beställningssystem.

Glasmästeriet hade inte fått ut några mejl vid tidpunkten för anmälan.

## Utredning

Kommunstyrelsen i Umeå kommun yttrade sig den 14 augusti 2018 i enlighet med det förslag till yttrande som upprättats av DD och EE och anförde följande.

Angående efterfrågade beställningsunderlag har vi följt upphandlingsbyråns rutiner genom att i första skedet kontrollera med leverantörsreskontra om det finns bifogade beställningsunderlag med inkomna fakturor. [...]. I inkomna fakturor fanns inga beställningsunderlag bifogade vilket meddelades till Glasmästeriet, [...]. Beställningsunderlagen registreras inte centralt utan finns ute i den verksamhet som gjort beställningen vilket medförde att kommunen gick vidare med sina efterforskningar ute i verksamheterna. Respektive verksamhet har gått igenom sina egna beställningar och eftersökt beställningsunderlag som skickats till Upphandlingsbyrån.

Resultatet av denna efterforskning visade att 65 beställningsunderlag kunde härledas till efterfrågat material. Meddelande skickades till Glasmästeriet om att dessa beställningsunderlag fanns i stadshusets reception den 23 april 2018 för avhämtning, [...].

---

Angående efterfrågade mejlkonversationer från DD och EE har följande skett. I första skedet har vi skickat en mejllogg till Glasmästeriet, [...], med önskan om att Glasmästeriet skulle meddela vilka mejl de önskar ta del av. Som svar fick vi ”vi vill ha allt”, [...]. I DD:s mejlbox fanns det vid tillfället ca 900 mejl och i EE:s mejlbox fanns vid tillfället cirka 1600 mejl att bedöma om det är en offentlig handling och detta arbete pågår fortfarande och därför är ej några handlingar skickade. Bedömning om det är en offentlig handling måste göras av DD och EE, bedömningen kan inte överlämnas till någon annan, nämnas kan också att upphandlingsbyråns verksamhet innebär i många delar att det föreligger upphandlingssekretess och genomgången blir därför tidskrävande i och med omfattningen av begäran.

Vad gäller anmälarens påstående att myndighetsutövning har överlämnats till ett juridiskt ombud så är detta inte fallet eftersom inget beslut tagits annat än att lämna ut de begärda handlingarna, vilket inte kan anses som myndighetsutövning. De begärda beställningsunderlagen och mailen spelar också en roll i den mot anmälaren pågående tvisten i allmän domstol vilket innebär att en bedömning huruvida ett utlämnande skulle påverka utgången i tvisten var på sin plats.

Till yttrandet var kopior av det beställningsunderlag som lämnats ut och ett antal mejl fogade. Av dessa framgick bl.a. följande.

DD skickade den 13 februari 2018 ett mejl till fakturaavdelningen med anledning av Glasmästeriets begäran om att få ta del av beställningsunderlag och fick svaret att man inte kunde hitta några underlag. Han vidarebefordrade beskedet till AA och BB och bad dem att förmedla det till Glasmästeriet.

Den 13 mars 2018 skickade AA ett mejl med bl.a. följande innehåll till Glasmästeriet med anledning av bolagets begäran den 5 mars.

Återkommer gällande er begäran om mailkonversationer. Bifogat finner ni en logg över e-postmeddelanden från DD. Ni uppmanas att utifrån denna logg specificera vilka särskilda mail som ni är intresserade av. Därefter kommer kommunen genomföra en bedömning av om de specificerade mailen kan lämnas ut.

Den 4 april 2018 skickade AA ytterligare ett mejl till Glasmästeriet med bl.a. följande innehåll.

[---] Bifogat finner ni en logg över e-postmeddelandena från EE. Vi uppmanar er återigen att utifrån denna logg specificera vilka särskilda mail som ni är intresserade av. Om ni kan begränsa begäran så kan den behandlas betydligt fortare så bör det även ligga i ert intresse att en avgränsning sker. Vi emotser ert besked i denna del.

Glasmästeriet kommenterade kommunens yttrande och bifogade ett antal mejl som inte tidigare hade getts in i ärendet. Av dessa framgick bl.a. följande.

Den 16 januari 2018 förklarade AA för CC att all kontakt med kommunen inom ramen för tvisten skulle gå genom kommunens ombud AA eller BB och att Glasmästeriet vid framställningar om handlingar och övriga kontakter med kommunen skulle vända sig till ombuden och inte direkt till kommunen. När CC ifrågasatte detta förklarade AA att de självfallet inte kunde förhindra honom att kontakta kommunen direkt men att den kontaktvägen skulle ta längre tid eftersom kommunen vänder sig till ombuden.

Den 5 mars 2018 framställde Glasmästeriet på nytt den begäran om beställningsunderlag m.m. som hade gjorts den 12 februari. DD förklarade att förfrågan hade besvarats vid ett tidigare tillfälle. Den 7 mars skickade AA ett mejl till Glasmästeriet med bl.a. följande innehåll.

Undertecknad kommer att genomgående besvara dina frågor som du ställer till kommunen. Du kan vara säker på att de frågor du ställer till mig eller BB kommer att vidarebefordras till kommunen. Kommunens svar kommer i motsvarande mån att framföras till er. [---]

Som tidigare meddelats Glasmästeriet genom er jurist har Glasmästeriets olika begäran om allmänna handlingar hanterats som vilken annan begäran som helst. Någon särbehandling har inte skett i detta avseende. [---]

Er senaste begäran kommer att hanteras enligt sedvanlig rutin. På grund av dess omfattning kommer det dock ta tid att behandla den. [---]

CC upplyste den 8 mars 2019 JO om att han fortfarande inte hade fått ut något av de mejl han begärt ut den 5 mars 2018.

Kompletterande upplysningar har hämtats in per telefon från DD och EE som uppgett följande. Det är riktigt att de inte har lämnat ut några mejl. Fram till dess att förlikningen ingicks arbetade de med att gå igenom mejlen. Efter förlikningen upphörde de med detta och har i stället avvaktat JO:s beslut i ärendet. Av EE:s upplysningar framgick att hon hade uppfattningen att JO kommer att ta ställning till frågan om mejlen ska lämnas ut.

Ett kompletterande yttrande hämtades in från kommunstyrelsen som bl.a. uppgav att DD och EE uppfattat att den förlikning som ingicks i september 2018 också innebar att ett utlämnande av de mejl Glasmästeriet begärt att få del av inte längre var aktuellt.

## **Rättsliga utgångspunkter**

### **Utlämnande av allmän handling**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar varvid flera av bestämmelserna fick nya paragrafnummer (se SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1–4 §§ TF) har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med ett tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. (Se 2 kap. 3 § och 6 § första stycket TF.)

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till bl.a. att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen (se 4 kap. 1 § OSL).

En myndighet ska som utgångspunkt registrera allmänna handlingar eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats (se 5 kap. 1 § OSL).

#### Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild

Fullmäktige i kommuner får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag. (Se 12 kap. 4 § regeringsformen och 10 kap. 1 § kommunallagen.)

Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda och frågan om möjligheten att anlita advokat som företrädare för det allmänna har bedömts av JO vid ett flertal tillfällen (se JO 2008/09 s. 550, dnr 2350-2007, och där gjorda hänvisningar). I huvudsak gäller följande.

Förbudet mot att utan stöd i lag lämna över skötseln av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ett ärende anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.

En kommun har möjlighet att anlita en uppdragstagare för att utföra förvaltningsuppgifter utan att uppgiften anses överlämnad till en enskild. Uppdragstagaren ska ha en sådan anknytning till uppdragsgivaren att hen kan anses delta i dennas verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under uppdragsgivarens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på dennes anställda. För sådana s.k. beroende eller osjälvständiga

uppdragstagare gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen direkt. De handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för uppdraget är allmänna handlingar i uppdragsgivarens verksamhet. Reglerna om ansvar för tjänstefel och om skadeståndsansvar för det allmänna kan bli direkt tillämpliga när det gäller en sådan uppdragstagare.

Det förekommer att myndigheter anlitar ombud, t.ex. en advokat, för att föra myndighetens talan vid domstolar och andra myndigheter. Det rör sig då om att företräda en myndighet i dess egenskap av part i rättsliga processer som handläggs hos andra instanser. Att låta sig företrädas av ombud vid ärendehandläggningen hos den egna myndigheten är en annan sak. Myndigheten för i den situationen inte någon talan utan fullgör sina i författning angivna förvaltningsuppgifter. Det är angeläget att enskilda som har kontakter med en myndighet inte ges intrycket av att den handläggning som myndigheten är ansvarig för sköts av någon utanför myndigheten. Det finns annars en risk för att enskilda tror att de grundläggande reglerna om ärendehandläggning och myndigheternas uppgifter i övrigt, t.ex. reglerna i förvaltningslagen och bestämmelserna rörande offentlighetsprincipen, inte är tillämpliga vid handläggningen.

En myndighet kan självfallet anlita en advokat eller annan jurist vid en advokatbyrå för juridisk rådgivning. Något hinder mot att låta en advokat upprätta ett förslag till hur en rättslig fråga, t.ex. om tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar, ska bedömas finns alltså inte. Myndigheten kan sedan välja att följa advokatens råd, men den kan inte överlåta till denne att i eget namn överta ärendets handläggning.

### **Bedömning**

#### **AA:s medverkan i handläggningen**

Att handlägga frågor om utlämnande av allmänna handlingar som förvaras hos en kommun är en kommunal angelägenhet som innefattar myndighetsutövning. Något stöd i lag för att lämna över handläggningen av sådana frågor till en juridisk person eller en enskild individ finns inte. Som framgått ovan har JO vid ett flertal tillfällen uttalat att beredningen av och beslutet i ett ärende utgör oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Jag har ingen annan uppfattning i den frågan.

Utredningen ger inte stöd för att AA haft någon annan roll vid handläggningen av frågan om utlämnande av de handlingar Glasmästeriet ville ta del av än att förmedla uppgifter mellan kommunen och Glasmästeriet. Detta måste enligt min uppfattning också ha stått klart för Glasmästeriet. De arbetsuppgifter som AA har utfört ingår emellertid otvetydigt i handläggningen av utlämnandefrågan. Utredningen ger inte stöd för – och det har heller inte påståtts från kommunens sida – att det funnits en sådan närmare anknytning mellan kommunen och AA att han var en sådan osjälvständig uppdragstagare som bl.a. bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och om tjänstefel

gäller för. Handläggningen i denna del har alltså avvikit från regeringsformens och kommunallagens krav på lagstöd för att förvaltningsuppgifter ska kunna lämnas över till en enskild individ. Kommunstyrelsen ska kritiseras för detta.

Det finns även anledning att kommentera det som kommunstyrelsen har anfört i sitt yttrande om att man behövde göra en bedömning av om ett utlämnande av beställningsunderlagen och mejlen skulle påverka utgången i tvisten. Sekretess gäller för uppgifter som har tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av myndighetens rättstvist, om det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs (se 19 kap. 9 § OSL). Det finns dock inte något stöd för att sekretessbelägga uppgifter av annat slag med hänvisning till att det kan påverka utgången i en tvist som myndigheten är part i. Någon sekretessprövning av beställningsunderlagen på den grunden behövde därför inte göras. Kommunstyrelsens påstående i denna del liksom det förhållandet att man använde sig av ett ombud i frågan om utlämnande av handlingar visar enligt min mening att kommunen inte har skilt på sin roll som motpart till Glasmästeriet i den pågående rättegången och sin roll som myndighet med ansvar för att pröva Glasmästeriets begäran i enlighet med tryckfrihetsförordningen.

#### Handläggningen av begäran om beställningsunderlag

Den 19 februari 2018 besvarade kommunen Glasmästeriets begäran om att få ta del av beställningsunderlag med beskedet att det inte fanns några sådana handlingar att lämna ut. Kommunstyrelsen har emellertid i sitt yttrande uppgett att kommunen gick vidare med efterforskningar av handlingarna i kommunens olika verksamheter. Detta borde givetvis, om så var fallet, ha framgått av det besked som lämnades till Glasmästeriet. Det besked som nu lämnades kunde inte tolkas på något annat sätt än att handläggningen av framställningen var avslutad.

När Glasmästeriet på nytt framställde sin begäran den 5 mars 2018 hänvisade DD till det besked som tidigare hade lämnats. Att han inte heller vid detta tillfälle klargjorde att efterforskningar pågick framstår enligt min mening som obegripligt.

Fakturaunderlagen lämnades ut den 23 april 2018. Utredningen ger inte något svar på om svårigheter att söka efter det aktuella slaget av handlingar i kommunens it-system har bidragit till den långa handläggningstiden. Jag vill understryka att det i så fall står i strid med kommunens skyldighet att organisera sin hantering av allmänna handlingar på ett sådant sätt att skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen kan efterlevas. Mitt intryck av utredningen är dock att den långa handläggningstiden snarast har sin förklaring i att kommunen inte vidtog de åtgärder som krävdes för att få fram handlingarna med den skyndsamhet som lagen kräver. Därtill kommer att de handlingar som lämnades ut – såvitt framgår av de kopior som kommunen gett in till JO – skrevs ut redan i mars 2018. Någon förklaring till varför det därefter tog ytterligare en månad

innan de lämnades ut har inte getts. Handläggningstiden är oförenlig med det grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

Kommunstyrelsen ska kritiseras för den bristfälliga handläggningen av Glasmästeriets begäran.

#### Handläggningen av begäran om mejl

Prövningen av framställningen om att få del av DD:s och EE:s mejl under perioden den 1 oktober 2017–5 mars 2018 krävde en genomgång och sekretessbedömning av ett omfattande material. Det har därför varit ofrånkomligt att handläggningen av begäran tagit viss tid. DD och EE borde emellertid vid sådana förhållanden successivt ha lämnat besked om vad som kunde lämnas ut.

Någon grund för att upphöra med handläggningen på grund av förlikningen mellan kommunen och Glasmästeriet fanns inte. En överenskommelse om att samtliga mellanhavanden mellan två parter är slutligt reglerade innebär inte att pågående ärenden där den ena parten i egenskap av myndighet ska pröva en framställning från den andra parten ska anses avslutade. Om det var så att DD och EE hade uppfattningen att begäran var överspelad i och med förlikningen skulle de ha kontaktat CC för att kontrollera om begäran kvarstod.

Jag vill också framhålla att en pågående JO-utredning naturligtvis inte är ett godtagbart skäl för att upphöra med den handläggning som utredningen avser.

DD och EE har inte gett besked om något mejl trots att det har gått över ett år sedan begäran. Det är ett allvarligt åsidosättande av det grundlagsfästa skyndsamhetskravet och de ska kritiseras för detta. Även kommunstyrelsen – som senast i samband med JO:s remiss fått kännedom om framställningen – ska kritiseras för att inte ha agerat för att ett utlämnande skulle komma till stånd.

Ärendet avslutas.