

2005-11-24

JO-anmälan angående registrering av handlingar hos landstinget

Ärendet

Riksdagens ombudsmän, JO, har begärt att landstingsstyrelsen skall göra en utredning och yttra sig angående vad Jan Mosander har framfört om registrering av handlingar hos landstinget.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna tjänsteutlåtandet som sitt yttrande.

Bakgrund

Jan Mosander har i skrivelse till JO framfört att han önskar att JO utreder landstingets hantering av offentlighetsprincipen. Han har ifrågasatt om landstingets registrering av allmänna handlingar är lagenlig. Detta främst med anledning av landstingets hantering av de e-postbrev som inkommit angående påstådda missförhållanden vid stiftelser med uppgift att finansiellt stödja forskning, de s.k. Novumstiftelserna.

Utredning

Diarium inom landstingsstyrelsens förvaltning

Landstingsstyrelsens förvaltning har ett diarium för allmänna handlingar och ärenden inom förvaltningen som kallas LS-diariet. Alla inkomna handlingar förs upp på en postlista där inkomstdatum, avsändare, mottagare och en kort beskrivning av handlingen anges. Handlingar som kräver någon åtgärd och därmed blir ett ärende diarieförs i samma diarium och åsätts ett diariumnummer. E-post hanteras på samma sätt som vanlig post. Även utgående skrivelser registreras.

Det finns även diaries på de politiska kanslierna. Post till landstingsråden inkommer normalt sett direkt till varje landstingsråd eller till partikansliet. I fråga om handlingar till s-kansliet som det nu är fråga om gäller följande. Handlingar som inkommer till eller upprättas där diarieförs i kansliets diarium. I diariet anges datum, diariumnummer, avsändare, mottagare, en kort

beskrivning av handlingen samt en kort beskrivning av vilken åtgärd som vidtagits med anledning av handlingen. Även e-postbrev diarieförs i detta diarium. Samtliga handlingar förvaras i kronologisk ordning i en pärm. Om en handling kräver någon form av utredning eller på annat sätt bedöms bli ett ärende för landstingsstyrelsens förvaltning, eller tillhör ett ärende hos förvaltningen, skickas den till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Handlingar som inkommer till eller upprättas av m-kansliet diarieförs i kansliets diarium. I diariet anges datum, diarienummer, avsändare, mottagare, samt en kort beskrivning av vilken åtgärd som vidtagits med anledning av handlingen. Även e-postbrev diarieförs i detta diarium. Samtliga handlingar förvaras i kronologisk ordning i en pärm. Om en handling kräver någon form av utredning eller på annat sätt bedöms bli ett ärende för landstingsstyrelsens förvaltning, eller tillhör ett ärende hos förvaltningen, skickas den till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Om någon söker efter en handling och handlingen inte finns i LS-diariet hänvisar registrator till de politiska kanslierna. S- och m-kansliet hänvisar på motsvarande sätt till registrator för LS-diariet.

Diarieföring sker i enlighet med de riktlinjer om diarieföring och ärendehantering som finns i landstingsstyrelsens arkivhandbok.

Skrivelse den 16 juni 2004

E-postbrevet gäller påstådda missförhållanden i en stiftelse och det inkom till finanslandstingsrådet Ingela Nylund Watz den 16 juni 2004. Det diariefördes omgående i s-kansliets diarium. Efter samråd med landstingsdirektören och biträdande landstingsdirektören bedömde Ingela Nylund Watz att några åtgärder med anledning av innehållet i e-postbrevet inte skulle vidtas. Eftersom det således inte fanns någon anledning att öppna ett ärende skickades e-postbrevet inte till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Skrivelse den 23 mars 2005

Även detta e-postbrev behandlar en påstådd intressekonflikt i en stiftelse och har samma avsändare som det e-postbrev som inkom till landstinget den 16 juni 2004. E-postbrevet inkom till finanslandstingsrådet Ingela Nylund Watz den 23 mars 2005 och diariefördes även det omgående i s-kansliets diarium. Inte heller denna gång bedömdes innehållet i e-postbrevet föranleda någon åtgärd varför e-postbrevet inte skickades till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Skrivelse den 6 maj 2005

E-postbrevet har samma avsändare som de två tidigare och i huvudsak samma innehåll. Det inkom till oppositionslandstingsrådet Chris Heister m.fl. den 6 maj 2005 och diariefördes i Chris Heisters diarium på m-kansliet.

Skrivelser den 16 och den 17 augusti 2005

Breven gäller en begäran om rättelse angående ett inslag i Dagens eko om stiftelserna.

E-postbrevet som Anders Lönn, politisk sekreterare på finansroteln, skickade till Staffan Sonning på Sveriges Radio den 16 augusti 2005 och Staffan Sonnings svar på detta e-postbrev den 17 augusti 2005 registrerades varken i s-kansliets diarium eller i LS-diariet. De finns dock registrerade och förvarade i Anders Lönnns e-postsystem.

Ärendet avseende stiftelserna

Den 12 maj 2005 bestämde landstingsdirektören att de förhållanden som skrivelserna behandlade skulle utredas. E-postbreven daterade den 23 mars och 6 maj 2005 diariefördes då i LS-diariet i det nya ärendet LS 0505-0840. Vad som registrerades i diariet framgår av bilagan. Skrivelserna i sin helhet hemligstämplades samma dag. I samband med detta raderades uppgift om avsändare och beskrivning av handlingen i s-kansliets diarium avseende skrivelsen som inkom den 23 mars 2005. I kolumnen kommentar angavs "Ärendet sekretessförklarad. Hänvisning till landstingets chefsjurist". Även Chris Heister uppmanades att radera uppgifterna i sitt diarium på m-kansliet avseende skrivelsen som inkom den 6 maj 2005 i samband med att skrivelsen flyttades över till LS-diariet eftersom skrivelsen sekretessförklarades. Uppgifterna raderades i diariet.

Skrivelsen som inkom den 16 juni 2004 överfördes den 2 juni 2005 till LS-ärendet 0505-0840. I samband med detta raderades uppgift om avsändare och beskrivning av handlingen i s-kansliets diarium. I kolumnen kommentar angavs "Ärendet sekretessförklarad. Hänvisning till landstingets chefsjurist". Skrivelsen blev dock vid denna tidpunkt inte diarieförd i LS-ärendet utan först den 2 november 2005, vilket framgår av bilagan.

Som en del av utredningen i ärendet anlätades advokaten Jan Sjöberg av landstingsdirektören som konsult och hans utredning, färdigställd den 8 juli 2005, behandlades som arbetsmaterial i ärendet och var således inte en till landstinget inkommen handling och därmed inte allmän. Den kunde således inte återfinnas i LS-diariet. I samband med att ärendet avslutats har handlingen dock blivit diarieförd i ärendet.

Det stämmer att det fanns en markering i LS-diariet den 18 augusti 2005 om att ärendet var sekretessbelagt. Sekretessmarkeringen är nu borttagen.

Ärendet avslutades den 24 november 2005. I samband med att ärendet avslutades diariefördes flera e-postbrev.

Utlämnande av handlingar i ärendet LS 0505-0840

Jan Mosander begärde den 26 maj och den 2 juni 2005 att få ta del av bl.a. de ovan angivna e-postbrev daterade den 16 juni 2004, 23 mars och 6 maj 2005 som inkommit till landstinget. I beslut den 31 maj 2005 (ärende LS 0506-0941) avslog landstinget i huvudsak den första ansökan. I beslut den 7 juni 2005 (ärende LS 0505-1054) avslog landstinget även den andra ansökan. Landstinget anförde i de båda besluten att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 5 kap. 1 § tredje stycket och 8 kap. 10 § sekretesslagen. Jan Mosander överklagade besluten till Kammarrätten i Stockholm som i domar den 30 juni 2005 (mål nr 3820-05 och 4100-05) biföll överklagandena endast på så sätt att kammarrätten förordnade att landstinget skulle lämna ut tidsangivelserna för de aktuella e-postbrev.

Den 21 juli 2005 hävdades sekretessen avseende de tidigare hemliga skrivelserna i ärendet och Jan Mosander fick omgående del av skrivelserna och utredningen som gjorts av advokat Jan Sjöberg

Tilläggas ska att Jan Mosander efter anmälan till JO begärt att få ut fler handlingar i ärendet. Beslutet att inte lämna ut de begärda handlingarna är under prövning i Kammarrätten i Stockholm.

Personen - omnämnd av Jan Mosander i anmälan daterad den 18 augusti 2005 - som begärde att handlingarna skulle lämnas ut fick också omgående ut de begärda handlingarna eftersom någon sekretess inte gällde.

Skrivelserna den 16 och 17 augusti 2005

Den 20 september begärde Jan Mosander att få del av skrivelserna samt andra skrivelser med anknytning till ärendet om stiftelserna. Den 23 september skickades samtliga begärda handlingar till Jan Mosander.

Tillämpliga lagbestämmelser

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om registrering av allmänna handlingar. Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en handling som har

kommit in till eller upprättats hos en myndighet 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 underlätas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

I 15 kap. 2 § sekretesslagen anges vad som skall framgå av ett register. I det fall en handling registreras skall av registret framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt 4. i korthet vad handlingen rör.

Uppgifterna under punkterna 3 och 4 skall dock utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Landstingets bedömning av uppgifterna i anmälan

Landstingsstyrelsen har ett och samma diarium för registrering av handlingar samt ärenden och därutöver finns diarium hos de politiska partikanslierna. Det finns inget krav på att en myndighet endast ska ha ett diarium. I diarierna registreras inkommande och utgående allmänna handlingar och det går utan svårighet att fastställa när en handling kommit in eller upprättats. De ansvariga för registreringen upplyser också allmänheten om att en eftersökt handling som inte återfinns i ett av diarierna kan sökas i de andra diarierna.

Mot bakgrund av detta tillbakavisas Jan Mosanders ifrågasättande av landstingets diarieföring av inkommande post. Skrivelserna som rör stiftelserna och som när de kom in inte innehöll sekretessbelagda uppgifter har diarieförts i s- respektive m-kansliets diarium. Det finns således ingen anledning att kritisera landstinget för bristande ordning vad gäller möjligheterna att fastställa om de aktuella handlingarna kommit in till landstinget. Det har inte heller varit något problem att återfinna handlingar som begärts utlämnade vid ett flertal tillfällen.

Ifråga om handlingarna den 16 och 17 augusti 2005 är det riktigt att dessa inte återfinns i s-kansliets diarium. Ett uttryckligt krav saknas i sekretesslagen vad gäller på vilket sätt handlingar ska hållas ordnade. Handlingarna har hållits ordnade i ett e-post bibliotek och utan problem kunnat återfinnas som inkommande och utgående skrivelser varför Jan Mosanders kritik även i denna del tillbakavisas. Att e-postbrev inte finns registrerade i s-kansliets diarium får dock ses som ett undantag från det sedvanliga hanterandet av handlingarna på s-kansliet som det beskrivits ovan. Tilläggas ska att skrivelserna inte innehåller sekretessbelagda

uppgifter och inte heller är av den karaktären att de ska tillhöra ärendet LS 0505-0840.

När det beslutades att närmare utreda omständigheterna med anledning av vad som framförts i skrivelserna har skrivelserna den 23 mars och 6 juni 2005 tillförts ärendet LS 0505-0840 i LS-diariet. De har registrerats i enlighet med kraven i 15 kap. 2 § sekretesslagen vilket framgår av bilagan. De uppgifter som tidigare framgått av diarierna på s- respektive m-kanslierna återfinns nu i LS-diariet. Följaktligen är registreringen lagenlig. Att uppgifter samtidigt togs bort i diarierna på s- respektive m-kanslierna får dock anses felaktigt. Skrivelsen som inkom den 16 juni 2004 överfördes den 2 juni 2005 till LS-ärendet 0505-0840. Av misstag blev den dock inte införd i diariet men har sedan den togs från s-kansliet förvarats i akten och handlagts som en till ärendet hörande handling. Numer är handlingen rätteligen diarieförd i ärendet.

Vad gäller anmälares påstående att en utredning upprättad av advokat Jan Sjöberg inte återfanns i registret som en handling i ärendet LS 0505-0840 är det riktigt. Utredningen är upprättad av advokaten som är anlita som s.k. osjälvständig uppdragstagare av landstinget och därmed att jämföras med en anställd i landstinget vad gäller arbetsuppgiften dvs. utredningsuppdraget. Detta innebär att utredningen anses vara en del av ärendet och därmed inte en till landstinget inkommen handling utan arbetsmaterial att jämföras med en rättsutredning. Slutligt ställningstagande till om den skulle vara en allmän handling skedde när ärendet avslutades. Handlingen är numera diarieförd i ärendet.

Det är också riktigt att det i diariet fanns en oriktig anteckning om att hela ärendet var sekretessbelagt. Detta har dock inte hindrat att en prövning omedelbart gjorts av Jan Mosanders och en annan persons begäran att få ut handlingar. Registrator är väl medveten om den begränsade betydelsen av en sådan anteckning. Vad anmälares anför om aktens placering saknar relevans då begäran om utlämnande omedelbart handlagts.

Jan Mosander har också framfört kritik mot landstingets bedömning vad gäller sekretesshanteringen av "PW:s identitet". Detta har Kammarrätten i Stockholm prövat varför landstinget inte finner anledning att kommentera detta.

Sammanfattningsvis anser landstinget efter utredning att Jan Mosander inte anfört något som styrker hans påståenden att landstinget inte har rutiner och följer tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Vissa misstag har begåtts men de handlingar som begärts ut har alltid lätt kunnat återfinnas. Syftet med tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser är att allmänheten ska kunna ha insyn i myndighetens

verksamhet och offentlighetsprincipen upprätthållas. Av utredningen framgår att när Jan Mosander begärt att få del av allmänna handlingar har han omgående fått handlingarna eller beslut att de inte lämnas ut. Landstinget anser mot bakgrund av detta att den ordning som gäller för landstingsstyrelsens diarium och registrering fyller lagens syfte.

Slutligen vill landstinget upplysa att det för närvarande pågår en översyn av system och anvisningar för registrering och diarieföring inom landstingsstyrelsens förvaltning bl.a. i syfte att utgöra underlag för en modernisering av diarieföringssystemet som i högre utsträckning ska garantera allmänhetens möjligheter till insyn. Särskilt gäller detta mot bakgrund av den alltmer omfattande hanteringen av handlingar via e-post.

Sören Olofsson