



- JO -

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

BESLUT

| | | |
|------------|-----------|-------|
| Datum | Dnr | Sid |
| 2008-06-11 | 3948-2006 | 1 (6) |

Anmälan mot Kommunrevisionen i Luleå kommun angående registrering av allmänna handlingar m.m.

Anmälan

I en anmälan ifrågasatte Jan Bergsten det sätt på vilket Kommunrevisionen i Luleå kommun hanterade och förvarade allmänna handlingar. Jan Bergsten framförde i huvudsak följande. Kommunrevisionen i Luleå kommun har sitt diarium hos den revisionsbyrå som är revisorerna behjälplig i revisionsarbetet. Den som kontaktar kommunen och vill ta del av allmänna handlingar som rör kommunrevisionen får veta att kommunrevisionens handlingar inte förvaras i kommunens lokaler. Kommunens förvaltning kan inte heller ta fram en lista över diarieförda ärenden hos kommunrevisionen. När Jan Bergsten skulle ta del av en handling som inkommit till kommunrevisionen fick han först kontakta revisionens ordförande som uppgav att skrivelsen fanns hos revisionsbyrån. Först efter flera dagar och flera telefonsamtal fick Jan Bergsten kontakt med den tjänsteman hos revisionsbyrån som kunde ta ställning till om handlingen skulle lämnas ut. När Jan Bergsten senare hämtade handlingen begärde han samtidigt en lista över inkomna ärenden hos kommunrevisionen. Någon sådan lista kunde personalen i revisionsbyråns reception inte ta fram. Personalen hänvisade i stället till den nyss nämnde tjänstemannen som dock befann sig på annan ort.

Utredning

Efter remiss anförde Kommunrevisionen i Luleå kommun, genom ordföranden Lars Lassinantti, i ett yttrande bl.a. följande.

Inledningsvis lämnar vi en beskrivning av hanteringen av de handlingar som Bergsten efterfrågade enligt beskrivningen i JO-anmälan.

Tisdagen den 8/8 2006 kontaktades kommunrevisionens ordförande av Jan Bergsten om en skrivelse från en kommunmedborgare som skickats till ordförandes hemadress. Ordförande meddelade att han hade kontaktats av kommunmedborgaren som skulle skicka en skrivelse till kommunrevisionen. Vidare meddelade ordförande att det hade kommit ett neutralt kuvert som var adresserat till honom personligen som han dock ännu inte hade öppnat. Bergsten ställde också frågor om diarieföringen av kommunrevisionens handlingar. Ordförande meddelade att kommunrevisionens diarium handhas av den revisionsbyrå, KPMG Bohlins AB (KPMG), som anlitas som sakkunnigt biträde till kommunrevisionen.

Ordförande kontaktade samma dag den 8/8 kundansvarig hos KPMG om diarieföringen av hand-

| | | | | | |
|-------------------|-------------------------|----------------|--------------------|----------------|------------------|
| Postadress | Gatuadress | Telefon | Texttelefon | Telefax | Webbplats |
| Box 16 327 | Västra Trädgårdsgatan 4 | 08-786 40 00 | 08-786 61 15 | 08-21 65 58 | www.jo.se |
| 103 26 STOCKHOLM | | | | | |

lingen och informerade också om förfrågan från Jan Bergsten om att få ut handlingen från diariet. Ordförande och kundansvarig kom överens om att ordförande skulle lämna in handlingen nästa dag till KPMG för diarieföring och att kundansvarig därefter skulle ta en kopia av handlingen som skulle finnas tillgänglig för avhämtning av Bergsten. Handlingen inlämnades nästa dag den 9/8 till KPMG och diariefördes också samma dag, vilket framgår av bilagd diarieförteckning och kopia av skrivelsen. Kundansvarig tog en kopia av handlingen och informerade sekreteraren om att handlingen skulle hämtas av Jan Bergsten. Bergsten återkom samma dag till ordföranden som meddelade att handlingen nu fanns tillgänglig på KPMG.

Tisdagen den 15/8 ringde Jan Bergsten till kundansvarig (som befann sig på tjänsteresa) för att efterfråga handlingen. Kundansvarig meddelade att handlingen fanns tillgänglig på KPMG för avhämtning. Samma dag hämtade Bergsten handlingen från KPMG och efterfrågade samtidigt en diarieförteckning. Sekreteraren hänvisade då till kundansvarig då hon inte hade full kännedom om var diarieförteckningen förvarades. Kundansvarig var tillbaka i Luleå nästa dag men Bergsten återkom dock aldrig med förfrågan om diarieförteckningen.

Kommunrevisorerna anser att det är förenligt med lagar och regelverk att diariet handhas och förvaras hos den revisionsbyrå som anlitas som sakkunnigt biträde till kommunrevisionen. Vår uppfattning är det är vanligt förekommande att diarieföring och arkiv ingår i de tjänster som upphandlas av sakkunnigt biträde. Vi hänvisar också till JO-ärendet från 1983 (Dnr 3466-1983) "Fråga om handlingars offentlighet och tillgänglighet hos revisorerna i en landstingskommun". I bedömningen anges följande:

"Landstingsrevisorernas handlingar förvaras delvis hos den privata revisionsbyrå som anlitas som sakkunnigt biträde. Byrån utgör revisionskansliet. Jag har ingen erinran mot denna ordning. Såvitt gäller hanteringen av landstingsrevisorernas handlingar och tillämpningen av principen om allmänna handlingarna offentlighet är nämligen revisionsbyrån att betrakta som en del av myndigheten landstingsrevisorerna. Den tillämpade ordningen innefattar därför inte någon begränsning i rätten för allmänheten eller annan att ta del av landstingsrevisorernas handlingar."

Jan Bergsten kommenterade remissvaret.

I en förnyad remiss anmodades kommunrevisionen att i ett nytt yttrande behandla och lämna svar på några i remissen särskilt angivna frågeställningar.

I ett yttrande den 13 mars 2008 anförde kommunrevisionen, genom Lars Lassinantti, bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

Avtalet mellan KPMG och revisorerna är slutet med rättssubjektet KPMG Bohlin AB (se avtalet i bilaga). Uppdragets omfattning framgår av bilaga 1 till avtalet. I avtalet namnges inte vilka personer som ska arbeta med uppdraget. I uppdragsbeskrivningen (bilaga 1) finns dock under rubriken Särskilda krav en beskrivning av att uppgiften som revisionsbiträde kommer att utföras av flera personer och att en av dem ska vara kundansvarig och stationerad i Luleå. I anbudet från KPMG framgår vem som föreslås till kundansvarig men alltså inte i avtalet. Slutsatsen är att det inte finns något avtal med KPMG om att bolaget ska ställa en viss person till kommunrevisionens förfogande och därmed finns det ingen uppdragstagare som står under kommunrevisionens arbetsledning.

Fullmäktige har inte fattat något beslut om överlämnande av förvaltningsuppgifter innefattande registrering m.m. av allmänna handlingar. Av kommunrevisionens dokumenthanteringsplan, fastställd av fullmäktige 2001-04-23, framgår dock att "samtliga handlingar förvaras hos revisionsbiträdet" (se bilaga).

KPMG har sitt kontor i centrala Luleå – – – där kommunrevisionens handlingar förvaras fysiskt.

Allmänheten har tillträde till KPMG:s kontorslokaler, kan besöka kontoret för att begära och ta del av allmänna handlingar. Sådana framställningar handhas av Annicka Brännström, kundansvarig och auktoriserad revisor, eller kontorets sekreterare. Kontoret har öppet för allmänheten vardagar 08.00-17.00. Kontoret har semesterstängt fyra veckor, i princip under juli månad.

Den personal som hanterar diariet och andra allmänna handlingar känner till att handlingarna omfattas av offentlighetsprincipen och har också övergripande kännedom om den närmare innebörden av föreskrifterna därom samt serviceskyldigheten.

Efter beredningen av detta ärende och efter kontakter med Sveriges Kommuner och Landstings (SKLs) jurist Håkan Tomngren har vi blivit uppmärksamma på att nuvarande rutin, att diariet handhas och förvaras hos den revisionsbyrå som anlitas som sakkunnigt biträde till kommunrevisionen, inte är helt förenlig med lagar och regelverk som styr registrering av allmänna handlingar och myndigheters serviceskyldighet vad gäller öppettider mm.

Vår bedömning är dock att detta är ett vedertaget "upplägg" som tillämpas av många svenska kommuner. Det är vanligt förekommande att diarieföring och arkiv ingår i de tjänster som upphandlas av sakkunnigt biträde.

Kommunallagen förutsätter att kommunrevisionen anlitar sakkunnigt biträde. I SKLs skrift God revisionsned i kommunal verksamhet 2006 framgår bl a följande som berör frågan om revisorernas handlingar.

"Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga, i den omfattning som revisorerna bedömer behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionsned i kommunal verksamhet."

"Revisorerna väljer själva de sakkunniga – genom anställning och/eller som externt anlitate uppdragstagare efter upphandling. När revisorerna väljer att anställa egna sakkunniga är revisorerna arbetsgivare och anställningsmyndighet. Som uppdragsgivare och/eller arbetsgivare definierar och reglerar revisorerna de sakkunnigas uppdrag – i upphandlingsunderlag och avtal, vid anställning, i planering, löpande dialog och kommunikation.

"När sakkunniga upphandlas regleras villkoren för förvaring, utlämnande, överlämnande och äganderätt till dokumentation i avtal."

SKL har blivit uppmärksammad på denna problematik och avser att ta upp frågan hos kommuner och landsting.

Kommunrevisorerna hänvisade slutligen till det ovan återgivna JO-uttalandet samt informerade om att man avsåg att ta initiativ till en förändring av rutinerna innebärande att kommunrevisionens handlingar och diarium i fortsättningen ska hanteras hos kommunen och KPMG får kopior av handlingarna.

Jan Bergsten lämnades tillfälle att kommentera kommunrevisionens yttrande men hördes inte av.

Rättslig reglering

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) 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 tryckfrihetsförordningen 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 inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlätas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran "genast eller så snart det är möjligt" på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår vi-

dare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Av 15 kap. 4 § sekretesslagen framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet. Av 5 § framgår att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. En myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock inte om en sådan dag samtidigt är midsommarafton, julafton eller nyårsafton.

De nu redovisade föreskrifterna innefattar förvaltningsuppgifter som åligger myndigheter, såsom kommunernas revisorer.

Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda har vid ett flertal tillfällen varit föremål för JO:s bedömning (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250, 2004/05 s. 428, 2006/07 s. 461 och 2007/08 s. 530). På det kommunala området gäller i huvudsak följande.

Möjligheten att inom det kommunala området överlämna förvaltningsuppgifter till andra utanför myndigheten regleras i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). Av bestämmelsen framgår att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige kan lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. I samma bestämmelse anges att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Handläggningen av ärenden om utfäende av allmänna handlingar utgör myndighetsutövning.

En kommun anses ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra förvaltningsuppgifter utan att uppgiften bedöms vara överlämnad till enskild. Det gäller då uppdragstagaren, har sådan anknytning till uppdragsgivaren att han eller hon 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 uppdragstagare av detta slag, s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare, är bestämmelserna i sekretesslagen direkt tillämpliga. Vidare kommer de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att vara allmänna handlingar i uppdragsgivarens verksamhet. Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar kan bli direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att kommunrevisionen med stöd av ett avtal med en revisionsbyrå har låtit revisionsbyrån handha och förvara kommunrevisionens allmänna handlingar. Bland de uppgifter som revisionsbyrån utfört har ingått


att registrera och arkivera allmänna handlingar. Uppenbarligen har det på revisionsbyrån också ålegat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. I praktiken har avtalet med revisionsbyrån därmed också kommit att innebära ett överlämnande av sådana förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det får vidare förutsättas att revisionsbyrån också har fått handha framställningar om utfående av uppgifter ur allmänna handlingar samt allmänna frågor om verksamheten. Kommunrevisionens handlingar har inte samtidigt registrerats och förvarats hos kommunförvaltningen. Den som t.ex. velat ta del av kommunrevisionens handlingar med stöd av tryckfrihetsförordningen har således varit hänvisad till att kontakta revisionsbyrån.


Det sätt på vilket kommunrevisionen har arrangerat de nu berörda uppgifterna är inte förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgifter. Avtalet med revisionsbyrån har inte haft ett sådant innehåll att det inneburit att revisionsbyråns personal varit att betrakta som uppdragstagare som kunde anses delta i kommunrevisionens verksamhet. Kommunrevisionen har således överlämnat förvaltningsuppgifter till revisionsbyrån. Något beslut om sådant överlämnande har inte fattats av kommunfullmäktige. Eftersom uppgifterna kommit att innefatta myndighetsutövning har dessutom ett överlämnande av uppgifterna inte varit möjligt, då lagstöd för detta saknas.

När det gäller de krav på bl.a. tillgänglighet och service som ställs på myndigheter vill jag mot bakgrund av vad som har framkommit i ärendet tillägga följande. Kommunrevisorena är en del av den kommunala förvaltningen. Det framstår därför som självklart att registrering och arkivering m.m. av revisorernas allmänna handlingar ska ske inom ramen för eller i nära samband med – både organisatorisk och lokalmässigt – den övriga kommunala förvaltningen. I sammanhanget vill jag också peka på betydelsen av att myndigheters förvaltningsuppgifter utförs i myndighetens namn; JO har tidigare uttalat följande (se JO 2007/08 s. 530).

Från allmänna utgångspunkter kan tilläggas att det är angeläget att i synnerhet 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 klar risk för att enskilda tror att de grundläggande författningsföreskrifterna angående ärendehandläggning och myndigheternas uppgifter i övrigt, t.ex. reglerna i förvaltningslagen (1986:223) och bestämmelserna rörande offentlighetsprincipen, inte är tillämpliga vid handläggningen.

Av kommunrevisionens senare yttrande i ärendet framgår att revisionen numera är medveten om att det tillämpade förfarandet inte var rättsenligt. Jag noterar att kommunrevisionen också har anfört att den skulle ta initiativ till en förändring av rutinerna som innebär att kommunrevisionens handlingar och diarium i fortsättningen ska hanteras hos kommunen.


Hans-Gunnar Axberger


Pär Hemmingsson

Expedition till

Jan Bergsten

Kommunrevisionen i Luleå kommun

Sveriges kommuner och landsting