



Utredning

Dnr 18KS458-6
2018-12-13

Filip Henriksen
Telefon 026-17 84 50
filip.henriksen@gavle.se

Rättsligt yttrande

Undertecknad har fått uppgiften att närmare utreda huruvida kommunens revision bör ges *oinskränkt digital tillgång* till kommunkoncernens samtliga diarium. Frågan är främst tekniskt betingad: Tidigare gällde att samtliga anställda inom Gävle kommun hade tillgång till samtliga diarium.¹ Numera finns en teknisk begränsning i ärendehanteringssystemet Platina, vilket innebär att den anställde i huvudsak har tillgång till det diarium för den myndighet där den anställde är placerad. Denna tekniska begränsning har medfört att kommunens revision inte längre kommer åt samtliga förvaltningsmyndigheters diarium. Vad undertecknad förstår gör revisionen gällande att denna ordning inte är förenlig med gällande rätt.

Enhetschef Eva Lindelöw Sjöo har på ett tydligt sätt redogjort för gällande rätt avseende handlingars offentlighet, kommunrevisionens rätt att ta del av allmänna handlingar som omfattas av sekretess.²

1. Något om offentlighetsprincipen

Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer *svenska medborgare* enligt 2 kap. 1 § TF. I vissa fall har även utlänningar en sådan rätt (Jfr. 14 kap. 5 § TF). Handlingars offentlighet tillkommer enligt *grundlagsskyddet* även juridiska personer i form av aktiebolag (RÅ 2003 ref. 83). I detta sammanhang bör det därför noteras att kommunrevisionen eller någon annan myndighet inte, i egenskap av revisor eller tjänsteman, kan göra grundlagsstödet gällande. När kommunens revision begär ut allmänna handlingar är det inte grundlagsstödet enligt 2 kap. 1 § TF som görs gällande utan andra bestämmelser i vanlig lag. Myndigheters informationsskyldighet emellan regleras i 6 kap. 5 § OSL.

¹ Med *diarium* avses, i strikt bemärkelse, registret över handlingarna – inte handlingarna *i sig*. Handlingarna är alltså inte en del av diariet utan är endast ett register över dem. Emellertid medför en digital tillgång till diariet i Platina en direktåtkomst till själva handlingarna. I denna skrivelse åsyftar tillgång till diariet även tillgång till själva handlingarna och inte enbart registret över dem.

² 18KS458-1

2. Kommunrevisionens rätt att ta del av allmänna handlingar som omfattas av sekretess

Enligt 12 kap. 9 § 1 st. KL ankommer det på nämnder, fullmäktigeberedningar, enskilda ledamöter och ersättare samt anställda att *lämna* revisorerna de upplysningar som *behövs för revisionsarbetet*. I sammanhanget bör det noteras att detta lagrum har formen av en s.k. sekretessbrytande bestämmelse.³ Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer enligt lag eller förordning. När det gäller begreppet ”i lag eller förordning” för den kommunala revisionen gäller 12 kap. 19 § 1 KL.

Lagstiftaren utgår ifrån att det inte borde uppkomma några problem vid tillämpningen av bestämmelserna om offentlighet- och sekretess för kommunens revisorer.⁴ I övrigt får det anses ligga i sakens natur att upplysningar och handlingar *lämnas* till revisorerna så snart som möjligt.⁵ Upplysningsskyldigheten för de kommunala myndigheterna och deras anställda framgår således med all tydlighet. Emellertid tar bestämmelsen sikte på skyldigheten att *lämna* upplysningar till revisionen. Lagbestämmelsen stipulerar alltså en *aktivitet* från nämnderna och de anställda snarare än en *oinskränkt rätt* för revisionen att ta del av kommunens diarium via en teknisk plattform. En sådan förståelse av lagbestämmelsen torde därför inte kunna göras.

Sammanfattningsvis kan man av ifrågavarande lagbestämmelse i kommunallagen inte utläsa någon generell rätt för revisionen att ta del av kommunens diarium via en teknisk plattform. Ostridigt är däremot nämndernas och deras anställdas skyldighet att *lämna* de upplysningar som behövs för att revisionen skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt lag. Detta *lämnande av uppgifter* förutsätter däremot en *aktivitet* från de kommunala nämnderna och deras anställda.

3. Sekretessbrytande bestämmelser för kommunrevisionen enligt offentlighet- och sekretesslagen

Som nyss nämnt hindrar inte sekretess att en uppgift *lämnas* till en annan *myndighet* om uppgiftsskyldighet följer enligt lag eller förordning.⁶ Detta framgår av 10 kap. 28 § OSL. Vidare föreskriver 11 kap. 1 § OSL att om en myndighet, som bedriver tillsyn eller revision, får sekretessreglerad uppgift blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Samma sak gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling (direktåtkomst) och uppgiften i denna upptagning är sekretessreglerad (11 kap. 6 § OSL). Detta innebär att om

³ Lundin, O & Madell, T, *Kommunallagen – en kommentar*, 1:2 Uppl, s. 298

⁴ Prop. 1990/91:117 s. 125.

⁵ Dalman m.fl., L, *Kommunallagen – med kommentarer och praxis*, 5 uppl., s. 264

⁶ Den kommunala revisionen ska ses som en självständig myndighet. Jfr. Bohlin, A, *Kommunalrätten grunder*, 5e Uppl, s. 237

en kommunal förvaltningsmyndighet (nämnd) lämnar ut sekretessreglerade uppgifter så medföljer sekretesskyddet. Det ankommer då på kommunens revisorer att vårda sekretessen. Även 10 kap. 28 § OSL talar om att en uppgift *lämnas* till en annan myndighet. Det förutsätts därför att den uppgiftslämnande myndigheten vidtar någon form av *aktivitet*. Om kommunens revisorer begär ut handlingar varom sekretess råder *förutsätts det att dessa lämnas ut av myndigheten*.

4. Formerna för handlingars utlämnande

Den centrala frågan är om kommunrevisionen bör ges oinskränkt tillgång till kommunkoncernens diarium. Av vad som anförts ovan går det att konstatera att upplysningsskyldigheten enligt kommunallagen förutsätter att den kommunala förvaltningsmyndigheten eller dess anställda lämnar ut informationen. Regeln härom, 12 kap. 9 § KL, kan inte anses ge stöd för att den kommunala revisionen skall medges en oinskränkt tillgång till de kommunala myndigheternas diarium. Det ankommer som sagt på nämnderna och de anställda att *lämna information*.

Detta synsätt får också anses vara en röd tråd genom såväl tryckfrihetsförordningen och offentlighet- och sekretesslagen när det kommer till frågan om formerna för handlingars *utlämnande*. Det finns ett flertal regler som reglerar hur utlämnandet av allmänna handlingar ska gå till. Enligt 2 kap. 12 § TF kan sökande ta del av handlingen *hos myndigheten*. Här gäller att handlingen lämnas ut i förvaltningsmyndighetens lokaler. Emellertid kan sökande inte begära att få tillträde till myndighetens arkiv.⁷ Just denna fråga har prövats och där anför Regeringsrätten följande:

En databas kan rymma ett mycket stort antal upptagningar. Tillhandahållande av upptagningar från databas kan likställas med tillhandahållande av handlingar från ett arkiv. Offentlighetsprincipen innebär inte, att någon utomstående själv får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet. Principen bygger på att efterfrågade handlingar skall tillhandahållas av vederbörande tjänsteman som före utlämnandet skall undersöka om någon handling inte får lämnas ut enligt sekretessbestämmelserna. En sådan handling är ofta inte hemligstämplad. Å andra sidan innebär en hemligstämpel inte, att handlingen för alla tider är undandragen offentligheten. Varje gång någon begär att få ut handlingen skall sekretessfrågan prövas enligt gällande bestämmelser och med beaktande av den då föreliggande situationen

Regeringsrättens dom och innebörden rörde förvisso en enskild person. Frågan är om perspektivet också kan anläggas på kommunens revisorer, där sekretessen ofta upphävs enligt vad jag nämnt tidigare. Domstolen anför dock att tillhandahållande av upptagningar från databas kan likställas med tillgången till ett arkiv. Innebörden är att, om revisionen ges fullständig tillgång till de olika diarierna i Platina, är detta att jämföra med en situation där revisionen har full tillgång till ett fysiskt arkiv. I ett arkiv förekommer

⁷ RÅ 1980 2:42

normalt också uppgifter som kommunens revisorer inte skulle ha rätt att ta del av eftersom rätten att ta del av sekretessreglerade handlingar endast avser sådana som gäller revisionsarbetet (12 kap. 9 § 1 st KL). Att ge revisorerna tillgång till ett arkiv med handlingar som inte på något sätt har med revisionsarbetet att göra torde därför vara oförenligt med gällande rätt. Slutligen anför domstolen att offentlighetsprincipen inte innebär att utomstående själva får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet. Detta borde även gälla om man med säkerhet visste att samtliga handlingar i arkivet är offentliga allmänna handlingar. Samma synsätt kan givetvis anläggas på kommunens ärendehanteringssystem Platina.

Hela offentlighetsprincipen bygger alltså på att en efterfrågad handling skall *tas fram och tillhandahållas av en tjänsteman*.⁸ Sättet som en allmän handling lämnas ut på kan dock variera. Däremot är dessa sätt inte alternativa för den som har begärt ut handlingen. Om exempelvis myndigheten har en fysiskt utskriven kopia på en upptagning, som myndigheten är villig att lämna ut, kan inte sökande kräva att få se denna på en datorskärm. Sökande torde inte heller kunna utkräva en handling i original utan får istället nöja sig med en kopia.⁹

I ljuset av vad som sagts tidigare, angående kommunallagen och sekretessbrytande bestämmelse för den kommunala revisionen om uppgiftslämnande, torde det inte vara främmande att samma ordning bör gälla för när myndigheter emellan begär att få ta del av allmänna handlingar. OSL innehåller emellertid endast ett fåtal regler om hur utlämnandet dem emellan ska gå till. Enligt 6 kap. 5 § OSL gäller att en myndighet ska, på begäran av en annan myndighet, lämna uppgift som den förfogar över.

Ett illustrerande exempel skulle kunna vara överförmyndarnämndens tillsynsverksamhet. Enligt 16 kap. 10 § är socialnämnder och andra myndigheter skyldiga att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet. Lagkommentaren till ifrågasvarande lagrum är tämligen vitt: Överförmyndaren avgör generellt sett själv vilka uppgifter som behövs. Denna vittgående rätt att ta del av uppgifter från socialnämnden kan naturligtvis inte tolkas som att överförmyndaren har en oinskränkt tillgång till socialnämndens arkiv (varken fysiskt eller digitalt – se RÅ 1980 2:42). Precis som för kommunens revisorer gäller för överförmyndaren att socialtjänsten skall lämna över uppgifter. Det handlar inte om någon rätt till socialtjänstens diarium.

5. Sammanfattning

⁸ Bohlin, A, *Offentlighetsprincipen*, 8e Uppl, s. 125. Det bör noteras att detta gäller när handlingar lämnas ut till *enskild*. Det torde dock inte vara omöjlig att göra en analog även till hur handlingar bör lämnas ut till myndigheter. Exempelvis kommunens revision.

⁹ A.a. s. 126

Det råder ingen som helst tvekan om att de kommunala myndigheterna skall *lämna* revisionen de uppgifter de behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. Innebörden är dock att det är myndigheten själv som skall stå för själva utlämnandet. Det går inte att tolka gällande rätt som att kommunernas revision har en generell rätt till kommunens diaries i form av en digital direktåtkomst. Detta kan jämföras med frågan om revisionen skall ha direktåtkomst till ett fysiskt arkiv. Från lagstiftarens håll har frågan lösts på sådant sätt att det är den ansvariga förvaltningsmyndigheten som skall lämna ut handlingen.

En rimlig lösning för att underlätta revisionens arbete torde vara att centrala rutiner upprättas så att de snabbt och smidigt kan erhålla någon form av lista över diariesförda ärenden. Listan kan tillhandahållas i diverse filformat som sedan underlätta för sökning i själva dokumentet. När revisionen sedan identifierat ett ärende som de vill granska hör de av sig till aktuell myndighet och begär att få ta del av handlingarna.

Filip Henriksen
Jurist/Utredare
Administrativa avdelningen