

PM

Dnr 18REK27
2019-01-21

Kommunstyrelsen

Den kommunala revisionens tillgång till information med anledning av KLKs beslut om begränsningar i Platina.

Den kommunala revisionen är ett viktigt led i likväl fullmäktiges kontroll som allmänhetens insyn i den kommunala verksamheten. Det ligger i revisionsarbetets natur att det bygger på insamling, dokumentation, och utvärdering av en stor mängd uppgifter från olika håll i verksamheten. En grundförutsättning för att revisionen ska fungera på ett tillfredställande sätt är att en revisor har tillgång till dessa uppgifter som behövs för revisionsarbetet.

Kommunstyrelsens förvaltning tog 2018-10-09 bort möjligheten för revisorerna att ta del av handlingar i Kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens diarium. Detta mitt i revisionen av delårsrapport 2, där dokument skickats via diariesystemet Platina från KLK Ekonomi för granskning.

Vid ett möte 2018-10-24 diskuterades frågan med berörd enhets- och avdelningschef. Där framhölls de förtroendevaldas revisorernas rätt till information enligt Kommunallagen. En dokumentation av detta hade skickats via mail innan mötet. Tjänstemännen vidhöll sitt beslut. Ett skriftligt beslut med motivering begärdes och erhöles 2018-11-09. Denna handling hänvisar till Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och Sekretesslagen och Dataskyddsförordningen. Beslutet bifogas.

Sakkunniga vid Revisionskontoret har hänvisats till att begära ut information via registratorerna i respektive diarium, vilket dels visat sig ge i vissa fall felaktig information, dels vid förfrågningar som kräver större sökinsatser resulterat i förseningar av arbetet. Att inte ha tillgång till diarierna med både ärenden och underliggande handlingar innebär ett stort hinder i ett effektivt arbete för de förtroendevalda revisorernas räkning.

De förtroendevalda revisorerna har kontaktat Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet för ett utlåtande om revisorerernas rätt till information enligt Kommunallagen.

Av 12 kap. 9 § Kommunallagen framgår att nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. De ska också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna eller fullmäktigeberedningarna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör deras verksamhet.

Sekretess är inget problem. Revisorerna övertar sekretess i det fall det handlar om sekretessbelagd information - Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) 10 kap 17 §, 11 kap 1 §, se bilaga 3.

Vid revisorernas möte med fullmäktiges presidium 2018-11-22 togs frågan upp som mycket angelägen att lösa, då det begränsade de förtroendevalda revisorernas möjligheter att genomföra sitt uppdrag för fullmäktiges räkning.

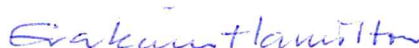
Ett utlåtande från Olle Lundin erhöles 2018-12-04. Detta bifogas. I hans avslutande analys sägs bl a följande:

- Väsentligt att notera är att det inte finns några regleringar, varken OSL eller GDPR*), som inskränker den kommunala revisionens rätt till information. I sekretesshänseende överförs sekretessen till revisionen så sekretess utgör inget hinder. Vad gäller GDPR så krävs lagstöd för att personuppgifter ska få hanteras. Lagstödet finns i kommunallagen så GDPR utgör inte heller något rättsligt hinder.
- Att utgångspunkten är att revisorerna ska få den information som behövs är inte helt orimlig. Det ligger i organisationens, kommunens intresse, att revisionen ska bli så effektiv som möjligt för att revisionen ska leda till att verksamheten blir mer ekonomiskt effektiv, mer lagenlig m.m. Det är svårt att se att någon grupp i den kommunala organisationen kan ha ett intresse av att den kommunala revisionen ska få det svårare tillgodogöra sig relevant information.
- Avslutningsvis kan sägas att den kommunala revisionens rätt till information är mycket vidsträckt och syftet är helt enkelt att revisionen ska bli så effektiv som möjligt. Kommunallagen är mycket kortfattad rörande detta och övriga rättskällor är mycket

* GDPR = The General Data Protection Regulation = Dataskyddsförordningen

sparsamma vad gäller revisionens rätt till information. En närmare analys av revisionens rätt till information visar att för att revisionen ska kunna efterfråga och erhålla relevant information krävs att revisionen har tillgång till grundläggande basinformation, dvs tillgång till diaries m.m. Rent allmänt bör självfallet kommunen och revisionens tillsynsobjekt, de kommunala nämnderna underlätta för revisionen att eftersöka och erhålla relevant information.

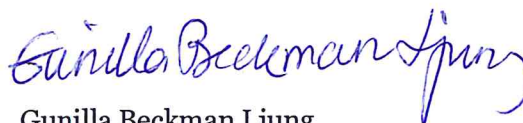
De förtroendevalda revisorerna som ska avsluta granskningen av 2018 års verksamhet och de nyvalda revisorerna som tillträtt fr o m 1 januari 2019 vill ha ett svar från Kommunstyrelsen om det är styrelsens mening att försvåra de förtroendevalda revisorernas arbete, då rättslig grund synes saknas för vidtagna åtgärder. Tillgång till diarierna med både ärenden och underliggande handlingar är väsentlig för revisionens arbete för fullmäktiges och ytterst medborgarnas räkning.



Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande
Fr o m 2019-01-01



Sergio Manzanares
Ordförande Revisorerna i Gävle
kommun t o m 2019-05-31



Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilagor:

1. Utlåtande om Kommunrevisionens rätt till information från Olle Lundin professor i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet
2. Begränsade möjligheter till åtkomst av diaries i Platina
3. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) 10 kap 17 §, 11 kap 1 §.

Olle Lundin
Professor i förvaltningsrätt
Uppsala universitet

Vänge 181204

Kommunrevisionens rätt till information

Jag har blivit ombedd att yttra mig i frågan om revisionens rätt till information enligt kommunallagen. Av särskilt intresse utgör dataskyddsförordningen, GDPR, och OSL:s eventuella påverkan på revisionens rätt.

Bakgrund

Den kommunala revisionen är ett viktigt led i likväl fullmäktiges kontroll som allmänhetens insyn i den kommunala verksamheten. Det ligger i revisionsarbetets natur att det bygger på insamling, dokumentation, och utvärdering av en stor mängd uppgifter från olika håll i verksamheten. En grundförutsättning för att revisionen ska fungera på ett tillfredställande sätt är att en revisor har tillgång till dessa uppgifter som behövs för revisionsarbetet. Hur denna revisors tillgång till nödvändiga uppgifter ska säkerställas är en fråga som aktualiserats och lösts på liknande sätt i flertalet författningar.

Rättsregler

Av 12 kap. 9 § kommunallagen framgår att nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. De ska också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna eller fullmäktigeberedningarna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör deras verksamhet.

Revisorernas rätt enligt KL är odiskutabel och otvetydig. Det är en självklarhet att revisionen har och måste ha en omfattande rätt till information från sina tillsynsobjekt. Liknande bestämmelser

återfinns i anknytning till andra typer av revision. Gällande revisionen i aktiebolag, till exempel, stadgas enligt 9 kap. 7 § aktiebolagslagen att styrelse och VD är skyldiga att tillhandahålla revisor med de upplysningar och hjälp som revisorn begär.

Även Riksrevisionen har samma omfattande rätt till information. I lag om revision av statlig verksamhet stadgas i 6 § att statliga myndigheter ska på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas. Denna återkommande lagstadgade och vida uppgiftsskyldighet gentemot revisor belyser revisionens tillsynsroll.

Rätten för revisionen att erhålla uppgifter och information från sina granskningsobjekt är tydligt reglerad för riksrevision, bolagsrevision och kommunalrevision. Motsvarande skyldighet finns självfallet, dvs. en skyldighet för granskningsobjekten att förse revisionen med uppgifter och information. Denna revisionens rätt är en grundbult i all revisionsverksamhet och en grundförutsättning för revisionens funktion.

Kommunallagen och OSL

Som ovan sagts så framgår av 12 kap. 9 § kommunallagen att nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Det är inte bara nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna i nämnderna utan också de anställda som är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. En sådan upplysningsskyldighet är alltid ansetts föreligga på arbetsrättslig grund. I förarbetena framhålls att de anställda genom bestämmelsen får en självständig upplysningsskyldighet skild från och utöver den skyldighet som kan följa av anställningsförhållandet.

I fråga om överlämnande av sekretessbelagda uppgifter till revisor har lagstiftaren utgått från att bestämmelsen inte ska skapa några problem vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till annan

myndighet om uppgiftsskyldighet av lag eller förordning. Revisorerna får betraktas som en självständig myndighet vid tillämpningen av OSL. Lagregeln anses emellertid vara tillämplig inte bara när myndigheten som sådan är uppgiftsskyldig utan även när en offentlig funktionär är skyldig att lämna uppgifter utan att därvid handla på myndighetens vägnar. Kommunallagens regler om uppgiftsskyldighet till revisorerna bryter alltså igenom eventuell sekretess. Enligt 11 kap. 1 § OSL följer sekretessen med då sekretessbelagda uppgifter överförs till revisionen. Det ankommer därmed på revisorerna att då vårda sekretessen.

GDPR

Vad gäller då avseende revisionens rätt till uppgifter och dataskyddsförordningen (GDPR)? Dataskyddsförordningens funktion och syfte är att förhindra onödig personuppgiftshantering samt att ge enskilda vissa rättigheter mot den personuppgiftsansvarige, en myndighet eller ett företag. En sådan rättighet är exempelvis rätten att bli glömd, d.v.s. en rätt att begära att personuppgifter om en själv ska raderas ur systemen. Däremot finns inga regler i dataskyddsförordningen som ska förhindra eller försämra offentlig verksamhet. Tvärtom är det tydligt att en myndighet eller liknande som har ett lagstöd för detta agerar helt i enlighet med förordningen. Den kommunala revisionen har ett sådant lagstadgat uppdrag i kommunallagen och förtroendevalda och anställda har en lagstadgad skyldighet att förse revisionen med det som revisionen behöver för sin granskning.

Avslutande analys

Avslutningsvis kan konstateras att varken OSL eller dataskyddsförordningen innebär hinder för revisionens odiskutabla rätt till informationen och uppgifter. Vidare förutsätter kommunallagen att förtroendevalda och tjänstemän bistår revisionen i sin jakt på information och uppgifter som är nödvändiga i revisionens arbete. Denna självklara utgångspunkt innebär att det finns en vidsträckt skyldighet för både förtroendevalda och anställda att förse revisionen med den information som behövs för att revisionen ska kunna utföra sitt uppdrag.

Ett problem med revisionens rätt till information enligt kommunallagen är att det är uppenbart att lagstiftaren helt enkelt förutsatt att revisorerna ska få den information som behövs. I förarbetena

utvecklas detta inte. Det saknas helt rättspraxis som belyser saken. En jämförelse med andra rättsområden visar på liknande magra svar från rättskällorna. Det förutsätts fungera.

Att utgångspunkten är att revisorerna ska få den information som behövs är inte helt orimlig. Det ligger i organisationens, kommunens intresse, att revisionen ska bli så effektiv som möjligt för att revisionen ska leda till att verksamheten blir mer ekonomiskt effektiv, mer lagenlig m.m. Det är svårt att se att någon grupp i den kommunala organisationen kan ha ett intresse av att den kommunala revisionen ska få det svårare tillgodogöra sig relevant information.

I praktiken går informationssökning till på flera olika sätt. Det kan röra sig om information från tips från enskilda, information som framgår av olika typer av officiella register, mediareportering m.m. samt information som revisionen inhämtar på eget initiativ. I det sistnämnda fallet är revisionens tillgång till informationssökning av avgörande betydelse. Vad gäller informationssökning är de verktyg som revisionen har till sitt förfogande av högsta relevans. I den informationssökningen är exempelvis tillgången till diaries av central betydelse.

För att revisionen ska kunna efterfråga information så krävs att revisionen har förkunskaper rörande vad som kan efterfrågas och vad som är relevant att efterfråga. Revisionen måste således ha tillgång till information för att kunna eftersöka information. Lagstiftaren har utgått ifrån att revisionen har tillgång till allt av betydelse för att kunna efterfråga och erhålla relevant information.

Väsentligt att notera är att det inte finns några regleringar, varken OSL eller GDPR, som inskränker den kommunala revisionens rätt till information. I sekretesshänseende överförs sekretessen till revisionen så sekretess utgör inget hinder. Vad gäller GDPR så krävs lagstöd för att personuppgifter ska få hanteras. Lagstödet finns i kommunallagen så GDPR utgör inte heller nåt rättsligt hinder.

Avslutningsvis kan sägas att den kommunala revisionens rätt till information är mycket vidsträckt och syftet är helt enkelt att revisionen ska bli så effektiv som möjligt. Kommunallagen är mycket kortfattad rörande detta och övriga rättskällor är mycket sparsamma vad gäller revisionens rätt till

information. En närmare analys av revisionens rätt till information visar att för att revisionen ska kunna efterfråga och erhålla relevant information krävs att revisionen har tillgång till grundläggande basinformation, dvs tillgång till diaries m.m. Rent allmänt bör självfallet kommunen och revisionens tillsynsobjekt, de kommunala nämnderna underlätta för revisionen att eftersöka och erhålla relevant information.

Olle Lundin

Professor i förvaltningsrätt

P.M.

Dnr 18KS458-1
2018-11-09

Eva Lindelöw Sjöö
Telefon 026-17 81 19
eva.lindelow.sjoo@gavle.se

Begränsade möjligheter till åtkomst av diarier i Platina

Tillgången till kommunens olika myndighetsdiarier i dokument- och ärendehanteringssystemet Platina har begränsats. Det har fram till nu varit möjligt för alla, tjänstemän med flera, att med användarbehörighet i Platina, ta del av såväl register som tillhörande handlingar hos samtliga kommunens myndigheter. Den tillgången har nu begränsats till att man endast kan se information i det diarium i den myndighet och förvaltning man arbetar. Beskrivning om varför och om vidtagna åtgärder samt konsekvenser finns i bilaga 1 till denna P.M. en beskrivning som lämnades till administrativa chefer och övriga berörda i samband med en inbjudan till ett informationsmöte den 27 september i år.

I samband med förberedelserna för att personuppgiftslagen (1998:204) skulle komma att ersättas av den nya dataskyddsförordningen GDPR) fattades verksamhetsbeslut om att dels begränsa behörigheten till åtkomst av information i Platina och dels om att tillfälligt upphöra med webbdariet. Redan tidigare fördes diskussioner inom ansvarig avdelning, Administrativa avdelningen, att hanteringen av Platina inom Gävle kommun inte hade stöd i lagstiftningen kring allmänna handlingar eller i personuppgiftslagens regler kring behandling av personuppgifter. Detta baserat på bland annat rättsfall och domar, t.ex. Förvaltningsrättens i Stockholm dom kring att inte låta alla anställda ha elektronisk tillgång till alla myndigheters offentliga allmänna handlingar inom en statlig myndighet. (dom 2012-04-24 i mål nr 33893–10). Domstolen slog i det fallet också fast att myndigheten inte fick ge allmänheten elektronisk tillgång via internet till myndighetens offentliga diarium över ärenden. Hinder mot hanteringen återfanns i personuppgiftslagen.

Grundläggande principer för tillgång till allmänna handlingar och personuppgifter

TF 2 kap – riktar sig till allmänheten och ger medborgarna en grundlagsskyddad rätt att ta del av myndigheters allmänna handlingar. Gäller inte för tjänstemän eller myndigheter.

Förutsättningar för att kunna ta del av allmänna handlingar är att de registreras eller hålls ordnade så att myndigheten lätt kan hitta efter-

frågad handling och pröva en begäran om utfående. Sekretesskyddade handlingar ska alltid registreras, det är obligatoriskt. Registreringsskyldigheten regleras i OSL 4 kap.

OSL reglerar även sekretessbrytande bestämmelser, som t.ex. att det inte finns hinder att en myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet, om det finns reglerat i lag eller förordning (OSL kap. 10, § 28) och om överföring av sekretess mellan myndigheter (OSL kap. 11, § 1.). Kommunens nämnder och dess styrelse utgör förvaltningsmyndigheter enligt Regeringsformen RF, kap 1, § 8. Hur kommunerna organiseras har kommunerna själva stora möjligheter att besluta om vilket regleras i kommunallagen.

Det finns egentligen ingen motsättning mellan dataskyddsförordningen och reglerna kring offentlighetsprincipen. De senare är överordnade dataskyddsförordningen men bara så långt offentlighetsprincipen ger myndigheterna en skyldighet. En myndighet har enligt offentlighetsprincipen skyldighet *att bara på begäran lämna ut personuppgifter* i en allmän handling, förutsatt att inte sekretess föreligger. Skyldigheten sträcker sig dessutom endast till att lämna ut handlingen som utskrift på papper. En myndighet kan därför inte, och får inte på eget initiativ sprida personuppgifter genom att publicera allmänna handlingar över Internet eller i övrigt elektroniskt. En myndighet får därmed inte möjliggöra fri åtkomst till sina allmänna handlingar eller annan information myndigheten förfogar över för utomstående. T.ex. till andra myndigheter eller allmänheten.

Sammanfattningsvis finns alltså inget i lagstiftningen som medger en oinskränkt tillgång till offentliga allmänna handlingar, varken för revisionen eller andra myndigheter och deras personal. Risken för otillåten spridning av personuppgifter är stor och därmed risk för att bryta mot dataskyddsförordningen. I ett sådant fall så är det båda myndigheterna som brister.

Fri tillgång till andra myndigheters handlingar kan innebära risk för åtkomst till sekretessbelagda uppgifter som inte behövs i revisionsarbetet. Sådana handlingar blir inte sekretesskyddade med stöd av OSL, kap 11, § 1, eftersom regleringen av sekretess som medföljer, endast omfattar information revisionen förutsätts begära ut i samband med aktuellt granskningsarbete.

Revisionen är en myndighet med rätt till information för att utföra sitt uppdrag

I kommunallagens 12 kapitel regleras revisorernas uppdrag. Av intresse här framgår att revisorerna har rätt till information, § 9. För att deras arbete ska kunna fullgöras på avsett sätt måste revisorerna få tillgång till information om hur verksamheterna bedrivs. Därför är nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. De har vidare rätt att ta del av hand-

lingar genom en sekretessbrytande bestämmelse i OSL, 10 kap, § 28. Om begärda uppgifter är belagda med sekretess gäller enligt kap 11, § 1 att uppgifterna omfattas av sekretess även hos revisionen.

Med den ställning och de uppgifter som revisorerna har, enligt kommunallagen betraktas de vid tillämpningen av TF och OSL som en självständig myndighet inom den kommunala organisationen. Principen är att revisorerna har rätt till den information de behöver för att utföra sin planerade eller beslutade granskning. Information som de därmed ska begära ut. Med stöd av bestämmelser i kommunallagen och i OSL har revisionen den rätten förutsatt att den begärda informationen behövs för revisionen.¹ Det betyder därmed inte att revisorerna har oinskränkt rätt att ta del av handlingar hos kommunens övriga myndigheter. Som handlingar räknas nämndernas diarium och till det tillkommer de diarieförda handlingarna. Den avgränsning som hittills är gjord i Platina begränsar möjligheterna för berörda användare att se annat än diariet och de handlingar för den myndighet de har tillhörighet till. Detta gäller även revisionens personal då de arbetar inom sin egen förvaltningsmyndighet.

Lagstiftning kring allmänna handlingar

Allmänhetens rätt att ta del av myndigheters allmänna handlingar är grundlagsreglerad i och med bestämmelser i Tryckfrihetsförordningens, TF, 2 kapitel. Anledningen är allmänhetens och medias rätt till insyn i myndigheternas verksamheter i syfte att upprätthålla förtroende för myndigheterna. Med öppenhet och insyn ska företeelser som korruption och maktmissbruk kunna motverkas. Medborgarna ska i övrigt ges möjlighet till kunskap och därmed kunna bilda sig egna åsikter och uppfattningar som en del i den offentliga debatten.

I TF kapitel 2, definieras vad en allmän handling är och här klargörs medborgarnas rättigheter och vad det innebär för myndigheterna. Offentlighet är huvudregeln men det finns undantag där enskilda intressen anses gå före det allmänna. Alla sådana begränsningar regleras i Offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400).

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller även mellan myndigheter men regleras inte i TF då den enbart omfattar allmänhetens rätt. Istället finns regler om det i OSL, som för övrigt gäller alla typer av uppgifter, inte bara allmänna handlingar. Av OSL kap 6, § 5, framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

När det kommer till hantering av allmänna handlingar likställs även kommunala bolag med myndigheter enligt OSL, kap 2, § 3.

¹ Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, 6 uppl. 2011, sid 256.

Hantering av allmänna handlingar regleras i flera lagar kring handlingsoffentlighet, t.ex. förvaltningslagen och arkivlagen. Förvaltningslagen anger bl.a. myndigheternas skyldighet att hålla öppet så att allmänheten kan ta vara på sin rätt till att ta del av allmänna handlingar. Arkivlagen föreskriver att allmänna handlingar ska bevaras vilket är en förutsättning för att kunna ta del av dessa. För att förstöra en allmän handling krävs ett gallringsbeslut.

Diarieföring av allmänna handlingar regleras i OSL, kap 5, §. I lagtexten används inte begreppet diarieföring eller diarier utan kravet är att allmänna handlingar registreras eller om så är möjligt hålls ordnade att de lätt kan redovisas och sökas fram om någon begär det. Registren ska innehålla offentliga uppgifter eftersom allmänheten på egen hand ska kunna ta del av dessa. (OSL kap 4, p 4).

Grundprincipen i regelverket kring handlingsoffentlighet är att varje myndighet ansvarar för sina allmänna handlingar vilket inkluderar diariéer och de handlingar som tillhör dessa. Det innebär bland annat ansvar för skydd och säkerhet samt en ändamålsenlig organisering för att underlätta allmänhetens möjligheter att få tillgång till information om vilka allmänna handlingar som finns. Diarierna är ett redskap bland flera för att ge allmänheten vägledning om vilka allmänna handlingar som finns. Arkivförteckningar och arkivbeskrivningar är andra redskap. Principen för utfående är att någon vänder sig till myndigheten med sin begäran. Myndigheten prövar ett utlämnande och om sekretess inte föreligger får den som begär det antingen ta del av handlingen på stället och/eller beställa en kopia av en handling (TF kap 2, §§ 12,13).

Offentlighetsprincipen bygger på att en efterfrågad handling utan dröjsmål ska tas fram och tillhandahållas av tjänsteman som före utlämnandet ska pröva om handlingen kan lämnas ut. (TF kap, § 14). Är handlingen allmän? Är handlingen offentlig eller sekretesskyddad, helt eller delvis? Den som förvarar handlingen gör i första hand den prövningen.

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen omfattar behandling av personuppgifter. Innan en myndighet kan behandla personuppgifter måste det finnas ett lagligt stöd för det (Artikel 5 och 6). I förordningens artikel 4 definieras vad som avses vara en personuppgift och vad som anses vara en behandling av en personuppgift. I artikel 9 anges vad som är känsliga personuppgifter. Grundprincipen i såväl den tidigare personuppgiftslagen och i den nu gällande dataskyddsförordningen är att inte i onödan behandla och sprida personuppgifter. Tillgången till personuppgifter ska vara behovsstyrd inte obegränsad. Anställda ska bara ha tillgång till personuppgifter som de behöver för sitt arbete. ² (Artikel 29 och artikel 32, p 4.)

² Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2012-04-24 i mål nr 33893–10



Eva Lindelöv Sjöo
Enhetschef
Administrativa avdelningen

Nödvändigt att begränsa behörigheter och åtkomst till handlingar i Platina

Bakgrund

I Gävle kommun använder vi ett gemensamt stöd för registrering av allmänna handlingar och ärenden. Sedan 2004 är det Platina och nuvarande leverantör är Formpipe. I systemet finns idag 1009 användare, sammanlagt 26 myndighetsdiarier varav 6 av dessa är från upphörda myndigheter och för vilka ansvaret är övertaget av den efterkommande nämnden/bolaget. I detta fall räknas även kommunkoncernens bolag som myndigheter i enlighet med offentlighets- och sekretesslagens kapitel 2, § 3. Utöver dessa finns även ett antal diarier som inte är myndighetsdiarier men som är kopplade till grupper och innehåller allmänna handlingar under respektive nämnd.

Grundprincipen i offentlighets- och sekretesslagen är att varje myndighet har ansvar för sina allmänna handlingar och arkiv, vilket inkluderar diarier och de handlingar som tillhör dessa. Det innebär bland annat ansvar för skydd och säkerhet samt en ändamålsenlig organisering för dess tillgänglighet gentemot allmänheten. Vid förfrågningar från allmänheten och media om utfående av allmänna handlingar ska respektive myndighet pröva om förfrågan omfattar allmänna handlingar. Om så, och under förutsättning att de inte omfattas av sekretess, ska de lämnas ut. Grundprincipen i dataskyddsförordningen är att inte i onödan behandla och sprida personuppgifter.

Kortfattat innebär nuvarande organisering av behörigheter i Platina att en användare har tillgång till att läsa i princip all information som finns registrerad och har tillgång till de handlingar som är kopplade till ärendena oavsett myndighet. Det innebär att en användare kommer åt all information som egentligen tillhör andra myndigheter som denne inte arbetar för. Enligt lagstiftningen råder sekretess mellan myndigheterna och i förekommande fall även mellan verksamheter inom samma myndighet. Utöver det har en användare även tillgång till samtliga arbetsdokument. Arbetsdokument är handläggarens olika utkast och skrivelser som per definition inte är färdigställda eller omhändertagna för arkivering enligt TF 2 kap, § 9 efter det att ärendet avslutats. Arbetsdokumenten är inte allmänna handlingar.

Det är endast om en handling eller ett ärende har markerats med sekretess eller med "känslig PUL" som informationen inte längre blir tillgänglig. Det sista avser handlingar med personuppgifter som enligt dataskyddsförordningen omfattar känsliga personuppgifter. För att en användare i dessa fall ska kunna få tillgång till all information i ett ärende måste användaren ha fått behörigheten "Full kontroll". Då kan användaren se all information i ett ärende, få tillgång till samtliga handlingar så väl sekretesshandlingar som handlingar markerade "känslig PUL". Däremot kan man inte markera arbetsdokument som "känslig PUL". Arbetsdokumenten i sekretess- eller pulskyddade ärenden är därför just nu alltid tillgängliga för alla med behörighet i Platina.

Konsekvenser av nuvarande hantering

Nuvarande hantering inom Gävle kommun innebär spridning och publicering av information i diarierna och de handlingar som hör till, varför en sådan tillgänglighet innebär att man skapar allmänna handlingar av handlingar genom att de tillgängliggörs emellan nämnderna. Det gäller också arbetsdokument genom att de görs tillgängliga på det sätt som idag är fullt möjligt. Det kan därför innebära en skyldighet att pröva och lämna ut handlingar som egentligen inte hör till nämndens verksamhet eller ansvarsområde. Det kan även innebära att uppgifter som omfattas av sekretess inom en viss verksamhet kan vara offentliga i en annan och då måste lämnas ut. Även om

handlingarna är sekretessmarkerade och därmed inte tillgängliga, kan de göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder och måste då lämnas ut om de inte kan skyddas med sekretess i nämndens verksamhet. Det är inte tillåtet för en nämnd att sprida sekretessreglerade handlingar till andra nämnder.

Offentlighetsprincipen innebär en grundläggande rätt för allmänheten ta del av allmänna handlingar hos myndigheter och regleras i en av våra fyra grundlagar, Tryckfrihetsförordningens 2 kapitel. Den omfattar däremot inte tjänstemän. Där finns istället rättsliga uttalanden om att tillgängligheten snarare ska vara begränsad och att information inte i onödan ska spridas eller göras tillgänglig. Datainspektionen har tidigare sagt att "tillgång till personuppgifter begränsas så att enbart den som har behov att ta del av uppgifterna i sitt arbete ska ha tillgång till dem." Man kan med fog hävda att den som jobbar i en nämnds verksamhet knappast behöver ha automatiserad, "egenstyrd" tillgång till personuppgifter som behandlas i en annan nämnd.

Även arkivlagens bestämmelser kring överlämnande av handlingar till arkivmyndigheten upprätthålls inte idag. Kommunens nämnder överlämnar aktserier till arkivmyndigheten (kommunstyrelsen) men däremot överlämnas inte sökregistret, diarierna vars sökingångar finns i Platina. Det innebär en större åtkomst till handlingarna än vad lagstiftningen tillåter. I sig innebär det att rutiner för överlämnande till arkivmyndigheten bör ses över och att handlingar inte överlämnas för tidigt det vill säga åtminstone inte så länge nämnden och dess förvaltning behöver tillgång till handlingarna för egen del. Ett för tidigt överlämnande innebär att sekretessprövning egentligen ska göras av arkivmyndigheten.

I dataskyddsförordningen som trädde i kraft den 25 maj i år, som omfattar behandling av personuppgifter, saknas också stöd för Gävle kommuns nuvarande hantering av allmänna handlingar. All spridning och all tillgänglighet innebär behandling av personuppgifter i strid med dataskyddsförordningen.

Gävle kommun måste därför omgående avgränsa myndighetsdiarierna i Platina. Gäller även äldre avställda diaries som idag lagras i systemet DIA.

Konsekvenser av att vi begränsar åtkomst och behörigheter

Avgränsning av myndighetsgränserna i systemet samt begränsade behörigheter kommer bl.a. att innebära

- Handläggare kommer inte längre åt diarierna hos andra myndigheter, inte heller tillhörande handlingar.
- Längre tid för handläggare m.fl. att få tag i annan information som hör till andra handläggares ärenden dels inom samma förvaltning och dels hos andra nämnder för handläggning och som de själva kan komma att behöva i sin egen handläggning.
- Omarbeta rutiner för återsökning av information överlag.
- Utse eller förtydliga kring funktioner, sannolikt registratorer att ta emot förfrågningar rörande diariesförda handlingar. Innebär i sig fler förfrågningar.
- Rutiner för prövning av utlämnande av information behöver upparbetas av de funktioner som enligt ovan ska pröva utlämnande.
- Beställning av en anpassning av Platina av leverantören gällande åtkomst till arbetsdokument som ska begränsas till berörda handläggare.
- Möjligen uppstår behov av att lösa efterfrågan av handlingar ur Platina med hjälp av en intern e-tjänst. Kan vara till hjälp för registratorer att hantera fler förfrågningar.

- Åtkomst till tidigare myndigheters/nämnders diarium ska ges till de nämnder som övertagit verksamheterna under förutsättning att inte de diarieförda handlingarna överlämnats till arkivmyndigheten. Då ska istället arkivmyndigheten ges behörighet till upphörd myndighets diarium.

Det finns inget legalt stöd för att vissa funktioner ska ha större insyn än andra i Platina. Behovet av insyn avgörs av vilka arbetsuppgifter och uppdrag man har. Gäller såväl kommunens registratorer som nämndsekreterare.

I Datainspektionens vägledning för E-förvaltning anges att tillgången till personuppgifter ska vara behovsstyrd.

"Dokument- och ärendehanteringssystem kan innehålla stora mängder personrelaterad information. En grundläggande princip är att anställda inom en myndighet endast bör ha elektronisk tillgång till personuppgifter som de behöver för sitt arbete. Detta gäller även om uppgifterna är offentliga. Behovet av åtkomst varierar naturligtvis beroende på myndighetens verksamhetsområde och den anställdes arbetsuppgifter. För att begränsa den elektroniska tillgången ska myndigheten ha ett system för behörighetsstyrning. Obehörig åtkomst måste också begränsas genom fungerande rutiner, till exempel arbetsrutiner, rutiner för utbildning och information till anställda samt rutiner för logguppföljning."

Planerade åtgärder

Under veckorna 31-32, det vill säga i början av augusti, kommer vi att genomföra avgränsningen av myndighetsgränserna i Platina vilket bland annat innebär de konsekvenser som är beskrivna ovan. Under augusti utarbetas vidare en plan för kommande informationsinsats samt förslag till rutiner för framför allt berörda funktioner som registratorer, nämndsekreterare, administrativa chefer och andra berörda. En planerad information ges den 27 september kl 15-17 i förvaltningshuset, sal Amsterdam.

Frågor kan ställas till

Eva Lindelöw Sjöo, enhetschef kanslienheten, administrativa avdelningen KKK, tel 8119
Ann-Sofie Johansson Nyberg, processledare och systemförvaltare för Platina, tel 9543

Utdrag ur Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

t.o.m. SFS 2018:2093

10 kap. Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

Bestämmelser som gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter

Tillsyn eller revision

17 § Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer

11 kap. Överföring av sekretess

Bestämmelser om överföring av sekretess

Tillsyn och revision

1 § Får en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

Första stycket tillämpas inte på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten.