

Kontaktuppgifter:

Eva-Karin Hamilton

Mot vem riktas anmälan:

Revisorerna i Gävle kommun anmäler kommunstyrelsen Gävle kommun, för att de fattat beslut som förhindrar revisorerna direktåtkomst i kommunens diarium med underliggande handlingar.

Frågan är allmängiltig för kommunrevisorer i Sverige och gäller Kommunallagens 12 kapitel §9 i förhållande till GDPR och OSL.

Revisorerna ifrågasätter även den interna handläggningen av ärendet.

Diarieärendet:

Dnr 18REK27 2019-01-21 Kommunrevisionens tillgång till diariesystemet PLATINA och underliggande handlingar

Beskrivning av ärendet

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag från kommunfullmäktige att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen samt pröva ansvarstagandet. Den kommunala revisionen är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna. Med sin granskning och prövning bidrar revisionen till en effektiv verksamhet samt värnar demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet.

Hela den kommunala verksamheten följs i en grundläggande granskning med insamling av information som utgångspunkt för riskanalys och planering av fördjupade granskningar. Direkt tillgång till diariet och underliggande handlingar har varit ett viktigt verktyg i detta.

Kommunledningskontoret (KLK), administrativa enheten, tog 2018-10-09 bort möjligheten för revisionskontorets anställda sakkunniga att ta del av handlingar i Kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens diariesystem. 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. Revisorerna framhöll revisorernas rätt till information enligt Kommunallagen. Tjänstemännen vidhöll sitt beslut. Revisorerna begärde ett skriftligt beslut med motivering.

2018-11-09 erhöles ett beslut med d.nr. 18KS458-1. Denna handling hänvisar till hinder i Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och Sekretesslagen och Dataskyddsförordningen.

Vid löpande påstötningar har revisorerna hänvisats till att begära ut information via registratorerna i respektive diarium. Detta är ineffektivt med förseningar och har visat sig ge osäkerhet om alla handlingar erhållits och i vissa fall felaktig information.

2018-11-14 kontaktade revisorerna Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet för ett utlåtande om kommunen har rätt att begränsa revisorernas rätt till information enligt Kommunallagen.

2018-11-22 tog revisorerna upp frågan med fullmäktiges presidium som mycket angelägen att lösa och då beslutet begränsade de förtroendevalda revisorernas möjligheter att genomföra sitt uppdrag för fullmäktiges räkning.

2018-12-04 lämnade professor Olle Lundin ett utlåtande som svar på revisorernas fråga. Detta bifogas. I hans avslutande analys sägs bl a följande:

- Väsentligt att notera är att det inte finns några regleringar, varken OSL eller GDPR¹), 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 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.

2019-01-21 träffade revisorerna kommunstyrelsens ordförande (KSO) och chefen för kommunledningskontoret (KLK). Chefen för Sektor styrning och stöd (i det följande Ssos) anslöt till revisorernas möte. Revisorerna begärde omprövning av beslutet att stänga diariesystemet för revisionen och begärde ett svar från kommunstyrelsen (KS) om det är styrelsens mening att försvåra de förtroendevalda revisorernas arbete. Vid sittande möte var inte Ssos beredd att ändra beslutet om revisorernas tillgång till diariet. Revisorerna lämnade därför över ett initiativärende till KSO med dnr: 18REK27. Överenskommelse träffades att ärendet skulle utredas skyndsamt och beslutas på kommunstyrelsens mars-sammanträde.

Personalen på revisionskontoret klagade till fackföreningen VISION över diariebeslutet och framhöll att det orsakar ett arbetsmiljöproblem när de inte kan få den information de behöver. VISION begärde svar av enhetschefen inom Ssos som fattat beslutet.

2019-02-11 erhöll VISION, med kopia till revisionskontoret, svar i skrivelse med dnr 19KS61. "Det är riktigt att revisionen har en långtgående rätt till information för att kunna granska kommunens verksamheter. Men den utgår ifrån att efterfråga handlingar de behöver för sin granskning inte att gå fritt i myndighetsarkiven."

2019-02-22 erhöll revisionschefen besked att samtliga 5 revisorer på revisionskontoret erhållit behörighet som registratorer. Möjligheter gavs att ta ut olika rapporter i diariesystemet där ärenden och underliggande dokument listas. Listan kan exporteras till Excel vilket möjliggör viss sökbarhet. Därefter kan handlingar efterfrågas genom registraturen på de olika myndigheterna. Denna möjlighet tillgodoser emellertid inte revisorernas behov.

¹ GDPR = The General Data Protection Regulation = Dataskyddsförordningen

2019-03-15 publicerades kallelsen till KS möte 2019-03-19. I kallelsen vidhöll chefen för Ssos att beslutet, som innebär att revisionen inte själv kan söka handlingar i diariet, "är korrekt och inte bör omprövas". Underlag för beslutet bestod av tre dokument vari sektorchefen sammanfattar sitt ställningstagande, tre dokument av souschefer inom Ssos samt ett utlåtande från arbetsrättsjuristen Sören Öman, Stockholm.

Revisionen var inte inbjuden att presentera sitt ärende och fick möjlighet att ta del av kommunledningskontorets utredning först i samband med kallelsen. Revisionen har dock rätt att närvara vilket vi gjorde med ordförande, chefen för revisionskontoret samt en revisor i kollegiet. Först presenterades GDPR. Revisionen fick därefter möjlighet att presentera sitt ärende.

2019-03-21 Kommunstyrelsens fattade följande beslut enligt protokollet §56.

"Kommunstyrelsen beslutar enligt ordförandes reviderade förslag; att återremittera ärendet för ytterligare beredning.

Ärendebeskrivning: Kommunstyrelsen ger sektor styrning och stöd i uppdrag att föra samråd med datainspektionen i frågan om huruvida kommunens revisorer kan ges digital direktåtkomst till samtliga diarium och tillhörande handlingar (arkiv). Styrning och stöd kan också inhämta fler rättsutlåtanden.

Kommunrevisionen har ställt en fråga om det är styrelsens mening att "försvåra för de förtroendevaldas arbete, då rättslig grund synes saknas för vidtagna åtgärder".

Kommunstyrelsen har inte för avsikt att försvåra de förtroendevaldas arbete."

Revisorernas anmärkning mot protokollet: Vid styrelsemötet beslutades även att de frågor som skulle ställas till Datainspektionen och andra sakkunniga i t.ex. i förvaltningsrätt skulle ske i samverkan med revisorerna. Detta antecknades emellertid inte i protokollet. KSO bekräftade emellertid efteråt via email att så skulle ske.

Det fortsatta beredningsarbetet

Den interna utredningen av Ssos, som varit inriktad på att motivera varför sitt beslut "är korrekt och inte bör omprövas", utvisade stora brister. Alla uppgifter och dokument som kom fram vid förfrågan hos andra kommuner redovisades varken till revisorerna eller till Kommunstyrelsen. Ett huvudargument framfördes att kommunen riskerar ett stort vite enligt GDPR om revisionen tillåts ha direktåtkomst till diarierna. När nu Ssos återigen fick i uppdrag att fortsätta utredningen beslutade revisionen att parallellt med KLKs andra utredningsomgång genomföra en enkät bland revisionskontor och regioner i Sverige. Vi kan konstatera av svaren att, med några få undantag, revisorerna har direkt åtkomst till diarierna med alla underliggande handlingar.

Revisorerna fick efter påstötning mötesinbjudan till Ssos 2019-04-08 för att diskutera frågorna som förvaltningen avser att ställa till Datainspektionen m.fl.. 2019-04-05 erhöll revisorerna utkast till frågorna. Mot bakgrund av kommunstyrelsens ambition att inte försvåra revisorernas arbete ifrågasatte vi den negativa inriktningen. Det här är exempel på de föreslagna frågorna;

1. har en kommun har en *skyldighet* (exempelvis utifrån 12 kap. 9 § KL) att ge revisionen direktåtkomst till digitala diarium med tillhörande handlingar (arkiv)? Om en sådan skyldighet finns, vilken rättslig grund åberopas i sådana fall?
2. Om det inte finns någon skyldighet enligt punkt 1: Vilka rättsliga *begränsningar* finns det för en kommun att ge den kommunala revisionen direktåtkomst till digitala diarium med tillhörande handlingar (arkiv)?

3. Enligt 12 kap. 9 § KL ska nämnder, fullmäktigeberedningar, anställda etc. lämna revisorerna de upplysningar som *behövs för revisionsarbetet*:
 - a. Vad innebär det om en kommun ger revisionen direktåtkomst till sekretessreglerade handlingar som *inte* behövs för revisionearbetet? Exempelvis uppgifter om myndighetsutövning mot enskild som inte omfattas av 12 kap. 3 § KL.
 - b. Om revisionen felaktigt tar del av sekretessreglerade handlingar (dvs. sådana som inte behövs för revisionsarbetet): Anser SKL att sekretessen då överförs?
 - c. Vilka andra rättsliga konsekvenser anser SKL kan uppstå om en kommunal revision ges direktåtkomst till sådant som inte behövs för revisionsarbetet?

Mötet 2019-04-08 avslutades med att KLK Ssos skulle återkomma med reviderade frågor som vi skulle kunna bli överens om.

Dagens datum är 2019-04-30 och vi har ännu inte fått någon återkoppling. Revisorernas initiativärende förefaller inte vara inplanerad på maj-sammanträdet.

På vilket sätt anser ni att myndigheten/tjänstemannen agerat felaktigt?

Vi anser att beslutet som innebär att revisorerna förhindras direktåtkomst i kommunens diarium med underliggande handlingar är felaktigt och strider mot Kommunallagens 12 kapitel §9. Beslutet fattades av en enhetschef inom Sektor styrning och stöd i Gävle kommun.

Övriga upplysningar

Denna anmälan lämnas på uppdrag av revisorerna i Gävle kommun av ordföranden i revisorskollegiet Eva-Karin Hamilton