

Avdelningen för juridik  
Helena Meier

Till  
Gävle kommun  
Helén Åleskog  
Sektorchef  
Styrning och stöd

## Åtkomst till diarium för fullmäktiges revisorer genom tillgång till inloggningsuppgifter

På uppdrag av Gävle kommun har avdelningen för juridik utrett möjligheterna att ge fullmäktiges revisorer åtkomst till nämndernas diarium och de handlingar som finns i diarierna genom att ge dem inloggningsuppgifter.

En förutsättning för att bedöma möjligheten att ge revisorerna åtkomst genom egna inloggningsuppgifter, är att ramarna för deras uppdrag är tydliga. Promemorian inleds därför med en genomgång av 1) kommunallagens regler om revisorernas uppdrag, 2) deras rätt till information, handlingar och räkenskaper och 3) vad som gäller om allmänna handlingar och sekretess.

I promemorian används begreppen ”kommunen” och ”revisorerna” som om revisorerna inte vore en del av kommunen, vilket de är. ”Kommunen” används här som ett samlingsbegrepp för de separata myndigheter som vardera nämnd utgör i tryckfrihetsförordningens mening, och vars diarium frågan om åtkomst avser. Revisorerna ses därför i promemorian som en separat funktion från de myndigheter som svarar för de aktuella diarierna och handlingarna.

### Ramarna för det uppdrag som fullmäktiges revisorer har

Enligt 12 kap 1-3 §§ kommunallagen har fullmäktiges revisorer följande uppdrag.

#### 1. Granska hur nämnderna bedriver sin verksamhet

Revisorerna ska granska verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden.

Granskningen avser om

1. verksamheten skötts
  - a. på ett ändamålsenligt sätt
  - b. från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
2. räkenskaperna är rättvisande
3. nämndernas interna kontroll är tillräcklig.

Vid misstanke om 1) förmögenhetsbrott eller 2) att en allmän domstols avgörande åsidosätts (domstolstrots) ska revisorerna anmäla sina misstankar till den berörda nämnden. Vidtar nämnden inte åtgärder utan oskäligt dröjsmål, ska revisorerna rapportera nämndens underlåtenhet att agera till fullmäktige.

### **1.1. Myndighetsutövning undantagen**

Den del av nämndernas verksamhet som utgör myndighetsutövning mot någon enskild ligger utanför revisorernas uppdrag. De får granska sådana ärenden endast om

1. handläggningen vållat kommunen/landstinget ekonomisk förlust
2. granskningen avser hur nämnderna verkställer
  - a. sina egna gynnande beslut enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL)
  - b. avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar
3. granskningen sker från allmänna synpunkter.

### **2. Bedöma resultat i delårsrapport och årsredovisning**

I revisorerna uppdrag ingår också att bedöma om resultaten i delårsrapport och årsredovisning är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat om.

## **Revisorerna har rätt till upplysningar**

För de två ovan angivna uppdragen har revisorerna rätt till de upplysningar de behöver för revisionsarbetet. Detta stadgas i 12 kap 9 § kommunallagen.

De som är skyldiga att lämna dessa upplysningar är

- nämnderna
- fullmäktigeberedningarna
- de enskilda ledamöterna och ersättarna i nämnderna/fullmäktigeberedningarna
- de anställda.

## **Revisorerna har rätt att få handlingar och räkenskaper samt att inventera tillgångar**

För de två uppdragen har revisorerna också rätt att

- närsomhelst inventera de tillgångar som nämnderna och fullmäktigeberedningarna har hand om
- ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas / fullmäktigeberedningarnas verksamhet.

## **Revisorernas rätt till handlingar och frågan om när en handling blir allmän**

Offentlighetsprincipen handlar om envars rätt att ta del av det som kallas ”allmän handling”. En ”handling” blir ”allmän handling” när den är att anse som ”förvarad” hos en myndighet.

Vardera nämnden i kommunen är att egen myndighet i det begrepp ordet används i offentlighetslagstiftningen. De tjänstemän som arbetar med nämndens uppdrag, ingår i den myndighet om nämnden utgör. Revisorerna utför sina uppdrag självständigt enligt 12 kap 7§ kommunallagen och är en egen myndighet. När revisorerna får del en handling har den lämnats till en annan myndighet. Det har konsekvenser för när en ”handling” blir ”allmän handling”.

En handling är förvarad hos en myndighet om den endera är

- inkommen till myndigheten eller
- upprättad av myndigheten.

En handling är upprättad antingen

- när den är expedierad, eller
- när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats, eller
- om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

Att en handling ”expedieras” betyder att den görs tillgänglig för någon utanför myndigheten.

En handling som ännu inte nått stadiet ”allmän handling” blir således en allmän handling om den blir tillgänglig för revisorerna, eftersom den blir expedierad när revisorerna får tillgång till den. Eftersom revisorerna är en egen myndighet enligt offentlighetslagstiftningen, blir handlingen ”inkommen” hos revisorerna.

## **Revisorerna och information som omfattas av sekretess**

Enligt 10 kap 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Den rätt till upplysningar och att ta del av handlingar som revisorerna har i enlighet med 12 kap 9 § kommunallagen, är en sådan lagstadgad uppgiftsskyldighet.

I 11 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen anges att om en myndighet i en verksamhet som avser tillsyn eller revision får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Revisorerna ska således iaktta sekretess på samma sätt som den myndighet inom kommunen som de fick uppgiften från.

## **Rättsliga frågor kring åtkomst på eget initiativ**

Det revisorerna önskar är tillgång till kommunens diariéer och de handlingar som finns i diarierna. En första fråga är om det kan innebära att revisorerna får det som kallas *direktåtkomst*. Direktåtkomst betyder att den som vill ha informationen har tillträde till den, när den vill ha den. Det finns en variant som kallas ”*utlämnande på medium för automatiserad behandling*”. I det fallet frågar den som vill ha informationen på ett standardiserat automatiserat sätt och får ett svar automatiserat tillbaka. Skillnaden är

att det är den som har informationen som lämnar ut den, inte den som vill ha den som hämtar den (då är det direktåtkomst).

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Högsta förvaltningsdomstolen har i målet HFD 2015 ref 61 kommit fram till att direktåtkomst föreligger om en upptagning är tillgänglig för en myndighet genom ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Med denna tolkning kan det antas att revisorerna har direktåtkomst i den betydelse ordet används i juridiska sammanhang, om de har inloggningsuppgifter till diarierna. Genom inloggningen blir handlingarna tillgängliga för revisorerna.

Om revisorerna genom egna inloggningsuppgifter får tillgång till diariéer och handlingar, är handlingarna allmänna handlingar hos revisorerna eftersom de genom att vara *inkomna* uppfyller kriteriet att vara *förvarade* hos den myndigheten som revisorerna utgör.

### **Bestämmelser om direktåtkomst**

Det finns inte några entydigt svar på om direktåtkomst förutsätter författningsstöd eller inte. Det man kan konstatera är att det i ett antal registerförfattningar om behandling av personuppgifter finns bestämmelser om när direktåtkomst är tillåten. Avdelningen för juridik har dock inte inom ramen för denna promemoria möjligheter att göra en genomgång vilka författningsbestämmelser som finns om direktåtkomst. Man kan anta att kommunen har den kunskapen inom de områden där sådana bestämmelser finns.

Med undantag för de områden där särskilda bestämmelser om direktåtkomst införts kan avdelningen för juridik inte se att en direktåtkomst för revisorerna i sig skulle strida mot dataskyddsförordningen/lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, "dataskyddslagen". Uppgiftsskyldigheten i 12 kap 9 § kommunallagen utgör en laglig grund för den behandling av personuppgifter som tillgången till diariéer och handlingar kan innebära. Eftersom revisorernas uppdrag är ett åliggande enligt lag, har revisorerna laglig grund för den behandling av personuppgifter som de gör när de fullgör sina uppdrag.

### **Juridiskt utrymme för direktåtkomst**

Teoretiskt juridiskt synes det finnas utrymme för kommunen att ge revisorerna direktåtkomst, om kommunen vill göra det. Det finns dock inte någon grund för revisorerna att kräva det.

För att direktåtkomst ska vara möjlig måste diarierna dock vara uppbyggda så att direktåtkomsten endast sker till allmänna handlingar som är offentliga. Med att de är offentliga avses att sekretess inte föreligger eller kan föreligga. Även om uppgiftsskyldigheten i 12 kap 9 § kommunallagen är sekretessbrytande enligt 10 kap 28 § offentlighets- och sekretesslagen, så bryter uppgiftsskyldigheten sekretessen

endast om revisorerna behöver uppgifterna för sina uppdrag. Det ska således göras en sekretessprövning. Ett alternativ är att direktåtkomsten kan styras så att den endast går till sådana handlingar som revisorerna behöver för att utföra sina uppdrag och som är allmänna handlingar. Om direktåtkomst medför att revisorerna får tillgång till information som omfattas av sekretess även mot dem (det vill säga inte behövs för deras uppdrag), sker ett obehörigt utlämnande. Ett obehörigt utlämnande utgör ett brott mot tystnadsplikten, vilket är straffsanktionerat i 20 kap 3 § brottsbalken.

Om kommunen har diarier i form av verksamhetssystem som innebär att även handlingar som inte är allmänna handlingar är tillgängliga för dem som har tillgång till systemen, bör en direktåtkomst inte omfatta handlingar som inte är allmänna handlingar. Det kan till exempel vara olika former av tjänstemannaunderlag som är under utarbetande och som inte fått sin slutliga utformning. Får revisorerna direktåtkomst till dem blir de allmänna genom att de i tryckfrihetsförordningens mening expedieras till revisorerna när revisorerna får möjligheten att ta del av dem. De är sedan inkomna till revisorerna och allmänna handlingar även hos dem. Även om rätten till handlingar i 12 kap 9 § kommunallagen kan medföra att revisorerna har rätt att ta del av handlingar som kommunen egentligen inte avsett att ha upprättat i det skedet, så för en direktåtkomst med sig att en handling är upprättad så snart den skapats i systemet och därmed omfattas av handlingsoffentligheten fast innehållet inte är färdigarbetat.

## **Sammanfattande bedömning**

Det synes finnas ett visst juridiskt utrymme för att bedöma att direktåtkomst till vissa handlingar i nämndernas diarier är tillåten när det gäller fullmäktiges revisorer. Det är i de fallen ett val för respektive nämnd inom kommunen om den vill tillåta direktåtkomst. Direktåtkomst får dock inte ske så att det inte kan göras erforderlig sekretessprövning eller att revisorerna har åtkomst till handlingar som de inte behöver för att fullgöra sina uppdrag. Revisorernas uppdrag definieras i 12 kap kommunallagen och består i att 1) granska hur nämnderna/fullmäktigeberedningarna bedriver sin verksamhet och 2) bedöma om resultaten i delårsrapport och årsredovisning är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat om. En direktåtkomst bör inte heller utformas så att revisorerna har åtkomst till handlingar som annars inte är avsedda att ännu vara upprättade, eftersom möjlighet till åtkomsten medför att handlingarna blir allmänna handlingar.

---