

Kritik mot Försvarsdepartementet som dröjt för länge med att lämna ut en e-postlogg och inte informerat sökanden om att e-postkontot skulle raderas

Beslutet i korthet: En företrädare för en tidskrift begärde att få ta del av e-postloggen för en anställd vid Försvarsdepartementet. Det dröjde drygt en vecka innan loggen lämnades ut. Vid den tidpunkten hade medarbetaren vid departementet avslutat sin anställning och e-postkontot raderats.

JO kritiserar Försvarsdepartementet för att utlämnandeframställningen inte hanterades med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. Vidare får departementet kritik för att sökanden inte informerades om att e-postkontot skulle raderas. JO menar att departementet, när loggen begärdes ut, hade anledning att räkna med att sökanden även kunde komma att efterfråga kopior av e-postmeddelanden. Enligt henne borde departementet därför redan vid den första kontakten ha upplyst om att kontot skulle raderas vid en viss tidpunkt och handlagt utlämnandet av loggen snabbare. Det hade sannolikt gett sökanden möjlighet att lämna in en begäran om utlämnande innan kontot raderades.

Försvarsdepartementet får slutligen kritik för att sökanden efter önskemål om ett skriftligt beslut med besvärshänvisning fick ett tjänstemannabesked i stället för ett överklagbart beslut.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 april 2022 framförde AA, chefredaktör för tidskriften Expo, klagomål mot Regeringskansliet och en anställd vid myndighetens presstjänst. Hon anförde bl.a. följande.

Den 8 februari 2022 begärde en praktikant vid Expo att skyndsamt få ta del av en e-postlogg som tillhörde en kanslisekreterare vid Försvarsdepartementet från december 2021 till dagen för begäran. Praktikanten påminde om framställningen den 10 februari. Dagen efter meddelade en tjänsteman vid myndighetens presstjänst att kanslisekreteraren skulle avsluta sin anställning den 14 februari och att utlämnandebegäran skulle hanteras så fort som möjligt. Den 16 februari påminde praktikanten på nytt om framställningen. Myndigheten svarade samma dag att e-postloggar sparas i 14 dagar och lämnade ut en logg för tiden den

25 januari–8 februari. Den 18 februari begärde praktikanten att få ta del av åtta e-postmeddelanden som framgick av loggen. Han påminde om framställningen den 21 och 24 februari. Sistnämnda dag meddelade en tjänsteman vid press-tjänsten att e-postmeddelandena hade raderats. Praktikanten begärde därefter ett beslut med besvärshänvisning.

Enligt Regeringskansliet raderades de efterfrågade handlingarna i samband med att kanslisekreteraren avslutade sin anställning. Den långsamma handläggningen medförde att Expo inte hann begära ut e-postmeddelandena innan raderingen. Det var fel att inte spara meddelandena eftersom myndigheten borde ha insett att dessa skulle begäras ut. Vissa meddelanden gällde externa avsändare och mottagare. Sådana utgör allmänna handlingar och ska normalt sparas.

En sammanställning av kommunikation mellan företrädare för Expo respektive Regeringskansliet bifogades.

Utredning

JO uppmanade Försvarsdepartementet att yttra sig över klagomålen.

I sitt remissvar anförde departementet, genom expeditions- och rättschefen BB, i huvudsak följande:

Relevant lagstiftning

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). I det kapitlet finns också bestämmelser om rätten att ta del av sådana handlingar. Enligt 4 § är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En begäran om att få ta del av en allmän handling görs enligt 2 kap. 17 § TF hos den myndighet som förvarar handlingen. Det är också den myndigheten som vanligen ska pröva frågan om handlingen kan lämnas ut. Av 2 kap. 15 § TF följer att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift ska få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. I 2 kap. 16 § TF anges att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska vidare pröva om handlingen ska lämnas ut om 1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och 2. den enskilde begär myndighetens prövning. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Av 34 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Försvarsdepartementet (RKF 2021:8) framgår bl.a. att om en handling begärs utlämnad prövas frågan om utlämnandet i första hand vid den enhet där handlingen förvaras. Om

det inte är uppenbart att en handling ska lämnas ut handläggs ärendet av rättssekretariatet.

Av 18 § tredje stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att om det är tveksamt om en handling ska lämnas ut, eller om en sökande begär det, ska frågan om utlämnande prövas av ett statsråd i departementet, samt att frågan också får överlämnas till regeringen för prövning.

Enligt 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen får en enskild bl.a. överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling till den enskilde. Beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får dock inte överklagas.

I offentlighets- och sekretesslagen finns även regler om registrering av allmänna handlingar. Enligt 5 kap. 1 § första stycket ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om inte annat följer av andra–fjärde styckena. Av tredje stycket framgår att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. I fjärde stycket sägs, att om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Enligt 59 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om diarieföring, arkivbildning, arkivvård, gallring av allmänna handlingar och utlåning av arkivhandlingar hos myndigheten. Sådana föreskrifter har meddelats genom Regeringskansliet föreskrifter om gallring av allmänna handlingar (RKF 1999:03, omtryck 2022:10). Av 2 § framgår att handlingar under vissa förutsättningar ska gallras när de inte längre behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet. Det gäller bl.a. handlingar som kommit in för kännedom och som inte föranleder någon åtgärd och sådana framställningar, förfrågningar och meddelanden som har tillfällig betydelse eller är av rutin-karaktär.

Handläggningen av stiftelsen Expos ärende

Stiftelsen Expo (ingivaren) begärde den 8 februari 2022 hos Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) att få ta del av e-postloggar för perioden december t.o.m. dagen för begäran för en person som då var anställd som kanslissekreterare vid Försvarsdepartementet (Fö2022/00139). Ansvaret för handläggningen av begäran låg således på Försvarsdepartementet. En medarbetare vid Regeringskansliets presstjänst (RK Kommunikation) kom att tillsammans med medarbetare på Försvarsdepartementet sköta kommunikationen med sökanden.

Så snart begäran inkommit påbörjades ett arbete med att ta fram e-postloggarna. Efter det att de tagits fram, sekretessprövades de.

Ingivaren ställde även ett antal frågor om den aktuella kanslissekreterarens arbetsuppgifter, arbetsplats m.m. I ett e-postmeddelande den 11 februari informerades ingivaren bl.a. om att medarbetaren i fråga skulle avsluta sin anställning vid Försvarsdepartementet den 14 februari.

Den 16 februari lämnade Regeringskansliet ut begärda e-postloggar för perioden den 25 januari till den 8 februari. Regeringskansliet informerade samtidigt om att myndigheten sparar e-postloggar i 14 dagar och att de därefter gallras.

Den 18 februari inkom ingivaren med en begäran till Regeringskansliets presstjänst om att få ta del av vissa av de e-postmeddelanden som framgick av den utlämnade e-postloggen (Fö2022/00248).

Den 24 februari kontaktade Försvarsdepartementet genom en handläggare på rättssekretariatet ingivaren per telefon. Sökanden informerades om att de efterfrågade e-postmeddelandena inte förvarades i Försvarsdepartementet, eftersom den aktuella medarbetarens e-postkonto avslutats i samband med att

personens anställning i Regeringskansliet upphört. Samtidigt informerades ingivaren om att ett av de e-postmeddelanden som omfattades av hans begäran också inkommit till en annan medarbetare i Forsvarsdepartementet och att det därför var möjligt att ta del av detta e-postmeddelande. Ingivaren begärde vid telefonsamtal den 25 februari att få ta del av det ovan nämnda e-postmeddelandet (daterat den 2 februari 2022, benämnt "RIGA: På radarn i Riga"). Efter sekretessprövning skickades den aktuella handlingen till ingivaren via brev den 3 mars.

Den 25 februari begärde ingivaren ett skriftligt beslut över det besked som meddelats den 24 februari om att flertalet av de e-postmeddelanden som han begär ut inte kunde lämnas ut. Ett sådant tjänstemannabesked med information om möjligheten att begära myndighetens prövning i frågan lämnades till ingivaren via e-post den 28 februari 2022.

Den 8 mars begärde ingivaren att ansvarigt statsråd skulle pröva frågan (Fö2022/00398). Efter det att ärendet hade överlämnats till regeringen för prövning avslag regeringen begäran genom beslut den 24 mars 2022 (Fö nr 4).

Bedömning

Vad gäller klagomålet i den del det rör brister i fråga om skyndsamt utlämnande/formellt beslut gör Regeringskansliet följande bedömning. Regler om allmänna handlingars offentlighet samt rätten att ta del av sådana finns i 2 kap. TF. Den som begär att få ta del av en allmän handling ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Efter det att begäran om att få ta del av e-postloggarna inkommit påbörjade Regeringskansliet omedelbart arbetet med att ta fram och sekretesspröva dem. De aktuella e-postloggarna omfattade drygt hundra poster. Sökanden fick ta del av dem efter sex arbetsdagar. I det aktuella fallet kan konstateras att omständigheterna var sådana, att det borde ha kunnat gå snabbare att lämna ut de begärda handlingarna till sökanden.

När det gäller den del av klagomålet som rör tillvaratagande/sparande av handlingar görs följande bedömning.

E-postloggen i fråga innehöll ett fåtal poster där avsändare eller mottagare var personer eller funktioner utanför Regeringskansliet. I TF regleras vad som är en allmän handling. Offentlighets- och sekretesslagen och Regeringskansliets föreskrifter innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning handlingar ska diarieföras samt om gallring av allmänna handlingar. Av offentlighets- och sekretesslagen följer att allmänna handlingar som huvudregel ska registreras, men att det finns undantag från huvudregeln. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Enligt Regeringskansliets föreskrifter ska handlingar under vissa förutsättningar gallras när de inte längre behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet. Varje medarbetare har att tillämpa det gällande regelverket i fråga. Regeringskansliet har inte anledning att ifrågasätta den aktuella medarbetarens tillämpning av regelverket i det aktuella ärendet.

Rutinen inom Regeringskansliet är sådan att en medarbetares e-postkonto avslutas i samband med att anställningen avslutas, och så skedde även i detta fall.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

JO tog del av Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1999:03, omtryck 2022:10) om gallring av allmänna handlingar.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Försvarsdepartementet har redogjort för viss rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår ändamålet med handlingsoffentligheten. I bestämmelsen anges att var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

En e-postlogg utgör en allmän handling (se 2 kap. 10 § andra stycket 1 TF och RÅ 1998 ref. 44).

Enligt 2 kap. 23 § TF meddelas grundläggande föreskrifter om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring av sådana handlingar i lag. Sådana föreskrifter finns i arkivlagen (1990:782). Av 3 § tredje stycket 1 framgår att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar. I 10 § fastslås att allmänna handlingar får gallras, men att det vid gallringen alltid ska beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar samt behovet av information för rättskipningen och förvaltningen. Ytterligare anvisningar för gallring av allmänna handlingar vid Regeringskansliet finns i myndighetens särskilda föreskrifter om detta.

Myndigheternas serviceskyldighet kommer till uttryck i 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska enligt bestämmelsen ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet och utan onödigt dröjsmål.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665 och 2021/22 s. 382.)

Försvarsdepartementets handläggning

Försvarsdepartementet har medgett att e-postloggen borde ha lämnats ut snabbare än vad som skedde. Jag delar den bedömningen och konstaterar att

handläggningen inte har varit förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen. För detta förtjänar departementet kritik.

När e-postloggen begärdes ut hade Försvarsdepartementet anledning att räkna med att företrädare för tidskriften även kunde komma att efterfråga kopior av e-postmeddelanden. Departementet borde därför redan vid den första kontakten med företrädaren för Expo ha upplyst om att e-postkontot skulle raderas vid en viss tidpunkt och, som jag nyss konstaterat, handlagt utlämnandet av loggen snabbare. Då hade Expo sannolikt fått möjlighet att ge in en begäran om utlämnande innan kontot raderades. Ett sådant förfarande är enligt min mening förenligt med de intressen som bär upp regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och myndigheternas serviceskyldighet. Om det i samband med en sådan upplysning från departementet hade kommit in en framställning om utlämnande, skulle de begärda handlingarna naturligtvis inte ha fått förstöras. I de fall ett beslut i en utlämnande fråga kan överklagas har det ansetts att handlingarna måste bevaras till dess att överklagandetiden har löpt ut eller överklagandet blivit slutligt prövat. Annars fråntas den som har gjort framställningen sin rätt att få saken prövad av en högre instans. (Jfr t.ex. JO 1994/95 s. 583, 1998/99 s. 503 och 2017/18 s. 178.) Motsvarande gör sig alltså enligt min mening gällande i en situation som den nu aktuella. Försvarsdepartementets hantering har inte varit acceptabel och departementet kritiserats därför även i denna del.

Jag har inte underlag för att uttala mig om det i och för sig fanns ett rättsligt utrymme för att gallra e-postmeddelandena. Försvarsdepartementet har i sitt remissvar beskrivit att handlingar under vissa förutsättningar gallras när de inte längre behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet samt att rutinen är att en medarbetares e-postkonto avslutas i samband med att anställningen avslutas. Jag kan konstatera att det material som återstår efter en gallring dessutom ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. I övrigt finner jag inte anledning att kommentera detta.

Slutligen anser jag att önskemålet om ett skriftligt beslut med besvärshänvisning som Expo framförde den 25 februari 2022, var liktydigt med en framställning enligt 6 kap. 3 § andra stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om beslut av myndigheten i utlämnande frågan (se JO 1990/91 s. 391). Sökanden borde därför ha fått ett sådant beslut i stället för det skriftliga tjänstemannabeskedet den 28 februari 2022. Jag är kritisk till departementets hantering också i detta avseende.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.