

Anmälan mot kommunstyrelsen i Piteå kommun för att en ledamot informerades om en begäran om handlingsutlämnande

Beslutet i korthet: En journalist begärde att få ta del av en ledamots reseräkningar till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. En tjänsteman vid kommunstyrelsen underrättade ledamoten om handlingsutlämnandet och vidarebefordrade ett mejl till ledamoten där en uppgift om journalistens namn fanns med.

Under förutsättning att det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts, ser JO inget hinder mot att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling begärts ut.

JO konstaterar att det inte har kommit fram att det togs några ovidkommande hänsyn vid handläggningen eller att handlingsutlämnandet fördröjdes med anledning av underrättelsen. Det förhållandet att ledamoten informerades om att begäran kommit in och hur den hanterats ger därför inte anledning till kritik.

JO anser emellertid att den omständigheten att uppgiften om journalistens namn fördes vidare till ledamoten inte var förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i december 2022 förde AA fram klagomål mot Piteå kommun och anförde bl.a. följande. Kommunledningen varnade BB, gruppledare för Moderaterna i Piteå, för att Piteå-Tidningen begärt ut hans reseräkningar. Det gjorde att BB tog kontakt med tidningen innan den tog kontakt med honom.

Utredning

Kommunstyrelsen i Piteå kommun uppmanades att yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor. Av yttrandet skulle det bl.a. framgå hur kommunens agerande förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) och 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen (TF).

Efter att berörda befattningshavare fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade kommunstyrelsen i april 2023 följande redogörelse.

Utredning

Piteå-Tidningen inkom per telefon den 5 december 2022 med en begäran om att få ta del av ledamotens begäran om reseersättning till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige den 28 och 29 november 2022. Kommunstyrelsen lämnade samma dag följande information till ledamoten per e-brev.

”För din kännedom har vi även under dagen fått en begäran från en journalist på Piteå-Tidningen om att få ta del av din begäran om reseersättning det aktuella datumet.”

Kommunstyrelsen lämnade ut en kopia av den begärda handlingen per e-brev till Piteå-Tidningen den 6 december 2022. Det e-brev som skickades till Piteå-Tidningen vidarebefordrades samma dag till ledamoten tillsammans med följande meddelande:

”Hej [BB]

För din kännedom har vi kommit fram till att din begäran om reseersättning är att räkna som en inkommen handling och är därmed allmän. Eftersom Piteå-Tidningen har begärt att få ta del av de uppgifterna har vi skickat nedanstående till dem nu i eftermiddag.”

Syftet med att lämna denna information var från förvaltningens sida att hålla kommunstyrelsen och dess ledamöter uppdaterade om aktuella händelser och om vad som i närtid kan komma att påverka kommunens verksamhet. Samma information lämnades muntligen till kommunalråden den 5 december 2022 i samband med den löpande kommunalrådsberedningen vid vilken kommunalråden varje vecka informeras om aktuella ärenden och händelser. Generellt strävar förvaltningen efter att behandla alla ledamöter på samma sätt oavsett om de tillhör majoriteten eller oppositionen. Något särskilt övervägande därutöver, till exempel vad avser skillnaden mellan förfrågningar i anledning av ledamots agerande i egenskap av företrädare för kommunen och ledamots agerande i egen sak, gjordes i detta fall inte.

Yttrande

För att kunna planera verksamheten och utföra sina uppdrag på bästa sätt behöver verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare inom kommunen få information om aktuella händelser och vad som i närtid kan komma att påverka kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen bedömer att detta behov är ett sakligt skäl för att internt inom myndigheten informera verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare om till exempel förfrågningar från media som berör verksamheten.

Kommunstyrelsen utgår ifrån att grundtanken bakom anonymitetsskyddet i vart fall till del handlar om att den som vill göra en framställan inte ska känna oro för konsekvenser av en sådan framställan, då det kan verka avskräckande och hindra utövandet av offentlighetsprincipen. I detta sammanhang vill kommunstyrelsen lyfta fram att ett utlämnande av information om vem som begärt ut en handling generellt sett inte riskerar att avskräcka en journalist från en nyhetstidning från att göra framställningar i framtiden, på samma sätt som det kanske kan göra för en enskild.

Kommunstyrelsen kommer att beakta Justitieombudsmannens bedömning vid sin handläggning av liknande förfrågningar i framtiden.

Av handlingarna i JO:s ärende framgår vidare att den begärda handlingen avsåg BB:s ansökan om reseersättning, bl.a. för en resa från en bostad i Frankrike, och att den internt bedömts strida mot reglerna om ersättning för kommunens förtroendevalda.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § RF ska myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet iakttas saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Principen kommer också till uttryck i 5 § förvaltningslagen.

Kravet på saklighet och opartiskhet anses omfatta inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller något annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräcklig för att hindra ett sådant förfarande. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2023, version 5, Juno], s. 57.)

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar (se 2 kap. 1 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet inte utan närmare överväganden föra uppgifterna vidare (se t.ex. JO 2000/01 s. 527, dnr 2975-1998, och JO 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010).

Bedömning

Av utredningen framgår att en journalist per telefon begärde att få ta del av ledamoten BB:s ansökan om reseersättning till och från sammanträden i kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige i Piteå kommun. Min granskning har avsett förvaltningens agerande med anledning av begäran.

Kort efter att begäran om handlingsutlämnande kommit in skickade en tjänsteman vid kommunledningsförvaltningen ett mejl till BB med information om att en journalist vid Piteå-Tidningen begärt att få ta del av reseräkningarna. Detta skedde innan handlingen lämnades ut. När handlingen sedan lämnats ut

vidarebefordrades till BB det mejl som skickats till tidningen. Av mejlet framgick vem som hade gjort begäran.

Kommunstyrelsen har förklarat att syftet med att informera om handlingsutlämnandet var att hålla berörda uppdaterade om aktuella händelser och om vad som kunde komma att påverka kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen har i detta sammanhang framhållit att verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare inom kommunen behöver sådan information för att kunna planera verksamheten och utföra sina uppdrag på bästa sätt.

Under förutsättning att det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts, kan jag inte se att det finns något hinder mot att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling har begärts ut.

Det är dock viktigt att uppgifter inte förs vidare på ett sätt som kan påverka hanteringen av begäran om handlingsutlämnande på ett negativt sätt och att det heller inte framstår så för allmänheten. JO har tidigare uttalat att en myndighet har all rätt att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder i samband med ett handlingsutlämnande, under förutsättning att de krav som gäller för handlingsutlämnande inte åsidosätts (se JO 2013/14 s. 601, dnr 4506-2012). Jag är av samma uppfattning.

Jag har inte anledning att ifrågasätta det som kommunstyrelsen har fört fram om varför BB informerades om handlingsutlämnandet och bedömer att det låg inom gränserna för det godtagbara. Det har inte heller kommit fram att handlingsutlämnandet fördröjdes genom att informationen lämnades till BB.

Det förhållandet att BB informerades om att begäran kommit in och hur den hanterats ger därför inte anledning till kritik.

Jag har dock noterat att journalistens namn framgick av det mejl som vidarebefordrades till BB. Det medförde att BB fick kännedom om namnet på journalisten som begärt ut handlingarna. Även om journalisten får anses ha gjort ett visst avkall på anonymitetsskyddet enligt TF genom att berätta vem han var när han ringde kommunen ska namnet på den som har begärt att få ta del av en allmän handling inte föras vidare utan närmare överväganden.

Det har inte från kommunens sida förts fram att det fanns några sakliga skäl för att informationen till BB också skulle omfatta journalistens namn. Agerandet var därför inte förenligt med anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF. Kommunstyrelsen i Piteå kritiseras för det. Jag förutsätter att kommunstyrelsen ser över hur man delar intern information om framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Anna Sundström har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.