

Anmälan mot ett kommunalt bostadsbolag för felaktig gallring av allmänna handlingar

Bakgrund och anmälan

Halmstads Fastighets AB (HFAB) är ett kommunalt bostadsbolag som hyr ut bostäder inom kommunen. Om man vill ställa sig i bolagets bostadskö registrerar man sig på bolagets webbplats. Genom registreringen får man en kundprofil och tillgång till "Mina sidor". Bostadskön finns i IT-systemet Bosök. Det finns en kundlogg för varje bostadssökande. Bolaget har ett aktivitetskrav som innebär att den som står i bostadskön måste uppdatera eller bekräfta sina kontaktuppgifter var 365:e dag. Sökandena får e-postmeddelanden med en påminnelse om att kontaktuppgifterna måste aktualiseras för att köplatsen inte ska gå förlorad. Om sökanden inte uppfyller aktivitetskravet förloras köplatsen.

I en anmälan till JO i februari 2019 förde M.J. fram klagomål mot HFAB och anförde bl.a. följande. M.J:s dotter stod i HFAB:s bostadskö i 14 år, men förlorade sin köplats i december 2018 på grund av att hon enligt bolaget inte hade uppfyllt aktivitetskravet. Hennes dotter hade dock aktualiserat sina kontaktuppgifter under sommaren 2018. Med anledning av detta begärde M.J. att få kopior bl.a. av utskickade påminnelse mejl från bolaget. HFAB informerade henne om att bolaget hade gallrat handlingarna som hänförde sig till dotterns köplats, varför de inte kunde lämnas ut. M.J. är missnöjd bl.a. med att bolaget inte sparat handlingarna som hänförde sig till hennes dotters köplats.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från HFAB. Därefter uppmanades HFAB att yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor.

HFAB (affärsutvecklingschefen Jonas Stark) yttrade sig den 9 september 2019 och anförde bl.a. följande.

Utgångspunkter för gallring

Halmstads kommun har genom kommunfullmäktige meddelat riktlinjer för kommunens arkiv- och dokumenthantering som även omfattar de kommunala

bolagen. HFAB har i enlighet med dessa riktlinjer tagit fram en dokumenthanteringsplan inklusive gallringsplan som tillämpas för verksamhetens arkivering och gallring.

Kundprofil och kundlogg

I samband med att en person ställer sig i bostadskön skapas en kundprofil där händelser registreras. Kundprofilen blir dock inaktiv 365 dagar efter att kunden senast bekräftade sina kontaktuppgifter. I samband med att en kundprofil blir inaktiv gallras den. Det är sannolikt att den kundprofil som anmälaren refererat till gallrades i december 2018, i samband med att HFAB genomförde en radering av de kunder som under de senaste 365 dagarna eller dessförinnan valt att inte bekräfta sina kontaktuppgifter enligt aktivitetskravet. Vid tidpunkten för anmälan till JO var kundprofilen gallrad.

I den kundlogg som finns för varje bostadssökande registreras aktiviteter som utförs av kund eller säljare i kronologisk ordning, s.k. systemhändelser, under den tid kundprofilen är aktiv. Generellt ger kundloggen HFAB en övergripande bild och möjlighet att ta del av händelser under tiden som kundprofilen är aktiv. Kundloggen gallras omedelbart efter att en kundprofil raderats.

E-postmeddelande med påminnelse om aktiveringskrav

IT-systemet skickar automatiskt ut e-postmeddelanden med påminnelser till den enskilde om att kontaktuppgifterna måste aktualiseras för att köplatsen inte ska gå förlorad. Dessa e-postmeddelanden skickades ursprungligen till den enskilde 30 dagar innan radering. Numera skickas ytterligare en påminnelse 15 dagar innan, under förutsättning att kunden registrerat rätt e-postadress och verifierat sin e-postadress inom en viss tid efter att kundprofilen skapats.

När det gäller gallring av e-postmeddelanden framgick, vid den tidpunkt som är aktuell i detta ärende, av den då gällande dokumenthanteringsplanen och ett beslut från kommunstyrelsen att e-postmeddelanden av mindre betydelse kunde gallras men att de skulle bevaras om de var av vikt för verksamheten.

E-postmeddelanden med påminnelser om att den enskilde måste uppdatera eller bekräfta sina kontaktuppgifter är helt standardiserade och automatiskt genererade från kösystemet och skickas till den e-postadress som kunden angett i sin kundprofil. HFAB anser att dessa e-postmeddelanden är av ringa betydelse.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar varvid flera av bestämmelserna fick ett nytt paragrafnummer (SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Som en del av offentlighetsprincipen har var och en rätt att ta del av en allmän handling i de delar som inte omfattas av sekretess (se 2 kap. 1 och 2 §§ TF).

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (se 2 kap. 4 § TF).

En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. (Se 2 kap. 10 § första stycket TF.)

När det gäller diarium, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande anses dessa i stället ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing (se 2 kap. 10 § andra stycket TF).

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordning om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter gäller i tillämpliga delar också handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, dvs. kommunala bolag (se 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Sådana bolag ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Arkivering och gallring

Bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar får meddelas i lag (se 2 kap. 23 § TF). Regler om detta finns i huvudsak i arkivlagen. Ytterligare föreskrifter finns i arkivförordningen. Av dessa föreskrifter framgår bl.a. att allmänna handlingar i ett ärende hos en myndighet ska arkiveras sedan ärendet har slutbehandlats. Allmänna handlingar som inte hör till ett ärende ska däremot arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. I fråga om diarium och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts. (Se 3 § arkivförordningen.)

Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras och enligt 6 § 5 arkivlagen ska myndigheten verkställa föreskriven gallring i arkivet. Det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv gäller även för arkiven hos bl.a. kommunala bolag. (Se 2 a § arkivlagen.) Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen (se 16 § arkivlagen). Varje nämnd och bolag inom kommunen ansvarar för vården av sitt arkiv och fattar beslut om vad som ska gälla i fråga om gallring.

HFAB har hänvisat till att kommunfullmäktige i Halmstads kommun har meddelat föreskrifter för den kommunala arkivvården inom kommunen, benämnda Riktlinjer för kommunens arkiv- och dokumenthantering. Av

riktlinjerna framgår att de gäller för handlingar oavsett medium och i samtliga kommunala organisationer i kommunen, inklusive de kommunala bolagen. Det är kommunstyrelsen som är arkivmyndighet i kommunen (punkt 3 i riktlinjerna). Det framgår också att alla organisationer ska ta fram en dokumenthanteringsplan, att för varje utgallrad handling ska hänvisning kunna ske till ett beslut på nämnds- eller bolagsnivå och att gallring enklast regleras genom dokumenthanteringsplanen (punkt 6 och 8). Baserat på nämnda riktlinjer har kommunen även beslutat om anvisningar för arkiv- och dokumenthantering.

HFAB har gett in och hänvisat till ett beslut från Kommunstyrelsen i Halmstads kommun av den 13 juni 2002, enligt vilket e-post av ringa betydelse får gallras omgående eller senast efter en månad.

JO har tagit del av HFAB:s dokumenthanteringsplan inklusive gallringsplan som fastställdes av bolagets styrelse den 12 juni 2018. I dokumenthanteringsplanen görs beträffande e-postmeddelanden och bilagor en hänvisning till kommunstyrelsens beslut från 2002. Det anges att e-postmeddelanden av mindre betydelse kan gallras. För e-postmeddelanden som är av betydelse gäller enligt planen samma regler som för information på papper, dvs. innehållet avgör hur det ska hanteras. Vad gäller övrig korrespondens ska handlingar av vikt för verksamheten bevaras och handlingar av ringa vikt för verksamheten får gallras vid inaktualitet.

Av muntliga uppgifter som hämtats in från bolaget framgår att uppgifterna i kundloggen gallras i enlighet med den gallringsfrist som gäller för systemet Bosök och som anges i ett dokument om hur bolaget hanterar personuppgifter i olika system, vilket JO har tagit del av. Enligt dokumentet får gallring ske vid inaktualitet. Bolaget har också uppgett att ett automatiskt genererat påminnelsemejl inte bevaras i systemet.

Bedömning

Inriktningen av min granskning

Ärendet har aktualiserat flera frågor. Jag har begränsat min granskning till att avse HFAB:s gallring av e-postmeddelanden med påminnelse om att aktualisera kontaktuppgifterna och gallringen av kundloggen.

HFAB är ett av kommunen helägt bolag. Reglerna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter gäller därmed även för bolaget. HFAB är även skyldigt att följa arkivlagens bestämmelser om arkivvård. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar är särskilt reglerad. Ett beslut om att gallra handlingar måste vara förenligt med gällande författningar och med de planer och riktlinjer som beslutats av kommunen och bolaget för bevarande respektive gallring av allmänna handlingar.

Gallringen av e-postmeddelanden

Ett e-postmeddelande med en påminnelse om aktiveringskravet blir en allmän handling när det expedieras, dvs. skickas ut från bolaget. Om en handling hänför sig till vad som i tryckfrihetsrättslig och arkivrättslig mening utgör ett ärende får den inte gallras innan ärendet har slutbehandlats.

Begreppet ärende är inte definierat i vare sig tryckfrihetsförordningen eller arkivregleringen. Allmänt sett kännetecknas ett ärende av att handläggningen avslutas med ett beslut eller uttalande från myndighetens sida som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet eller uttalandet riktar sig mot. Från ärenden skiljs myndighetens faktiska handlande som karaktäriseras av att myndigheten vidtar en faktisk åtgärd.

Av vad som framkommit genom JO:s utredning är bolagets bostadskö ett sätt att utifrån kötid erbjuda bostäder till dem som står i kön. Om erbjudandet godtas, ingås ett civilrättsligt avtal mellan bolaget och den enskilde. Det är frivilligt att stå i bostadskön och den kan beskrivas som en åtgärd från bolagets sida av servicekaraktär.

Bostadsuthyrningen innebär således inte något beslutsfattande från bolagets sida i vanlig mening, utan har mer karaktären av faktiskt handlande. Bolagets åtgärder inom ramen för bostadskön ryms därför inte inom begreppet ärende. Under förutsättning att åtgärden har stöd i arkivlagen och arkivförordningen och i föreskrifter och beslut som meddelas av kommunen och bolaget kan e-postmeddelandena alltså gallras utan hinder av att den sökande står kvar i bostadskön.

Bolaget har, som det får förstås, uppgett att e-postmeddelanden med påminnelser kunde gallras omgående eller senast inom en månad med hänvisning till att de var av ringa betydelse. Av det kommunstyrelsebeslut som bolaget gett in och hänvisat till framgår inte närmare vad som avses med att ett e-postmeddelande är av ringa betydelse. Av en föreskrift från Riksarkivet, som gäller för den statliga förvaltningen, framgår att en handling kan vara av ringa betydelse för myndighetens verksamhet om den är av tillfällig betydelse eller rutinmässig karaktär (se RA-FS 1991:6, omtryckt RA-FS 1997:6 och ändrad RA-FS 2012:2). Någon motsvarande generell föreskrift för kommuner finns inte men vägledning kan hämtas från Riksarkivets föreskrift även för den kommunala förvaltningen.

Bolaget har som skäl för gallring anfört att e-postmeddelandena endast var påminnelser och att de var standardiserade och automatiskt genererade ur kösystemet. Jag delar bolagets bedömning att e-postmeddelandena, som får ses som en serviceåtgärd, var av ringa betydelse för bolagets verksamhet. Bolaget har vid ett sådant förhållande haft stöd för att gallra dem omgående eller inom en månad. Jag har därför inte anledning att kritisera HFAB för att e-postmeddelandena gallrades.

Gallringen av kundloggen

När det gäller kundloggen har HFAB anfört att aktiviteter som utförts av den bostadsökande eller bolaget registreras i loggen under den tid som kundprofilen är aktiv. Kundloggen är alltså ett register eller annan förteckning som förs fortlöpande och uppgifterna blir allmän handling så snart de registrerats. De anses också arkiverade i samma stund som de registrerats. (Se 2 kap. 10 § andra stycket TF och 3 § arkivförordningen.)

HFAB har förklarat att kundprofilen raderades när den enskilde inte längre skulle stå kvar i bostadskön och således bedömdes vara inaktuell. Bolaget har gjort en gallringsbedömning om att uppgifterna i kundloggen inte längre var aktuella sedan kundprofilen raderats. Gallringen skedde enligt bolaget med stöd av de gallringsrutiner som gällde. Jag har inte anledning att göra någon annan bedömning och har inte heller i detta avseende skäl att kritisera bolaget för gallringen.

Avslutande synpunkter

Som ärendet visat kan det uppstå en situation där det råder oklarhet om den bostadsökande gjort vad som ankommer på honom eller henne för att ha kvar sin plats i kön. Om gallringsreglerna medger att alla uppgifter om kötid och liknande gallras kort tid efter att köplatsen, enligt bostadsbolagets noteringar, inte längre upprätthålls, kan den enskilde hamna i ett svårt bevisläge med risk för rättsförlust som följd. Av bolagets yttrande till JO framgår att man gjort vissa förändringar i gallringsrutinerna efter den aktuella händelsen. Exempelvis får, som jag har uppfattat det, händelser för e-postmeddelanden med påminnelser om att bekräfta köplats numera gallras tidigast efter 52 veckor. Det framstår som en ändamålsenlig förändring.

Det kan dock finnas skäl för bolaget att överväga om gallringsfristerna även i andra delar bör utformas så att vissa uppgifter sparas längre än vad som var fallet här. Från den bostadsökandens perspektiv kan det, som JO:s ärende illustrerat, finnas ett intresse av att exempelvis inkomna bekräftelsemejl och en inaktuell kundlogg inte gallras alltför snabbt.

Ärendet avslutas.



Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Anna Spinnell. Byråchefen Maria Wagermark har deltagit i beredningen. *MW*

Sändlista

M.J.

Halmstads Fastighets AB (dnr HFAB 2019/0132)