

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

En landstingsdirektörs åtgärd att gallra uppgifter i en förteckning över in- och utgående elektronisk post (e-postlogg) har inte ansetts strida mot gällande regler

Anmälan

I en skrivelse den 22 oktober 1998 till JO framförde AA vid tidningen Barometern klagomål mot landstingsdirektören BB, Landstinget i Kalmar län, och anförde bl.a. följande. Enligt en dom av Regeringsrätten den 7 oktober 1998 utgör myndigheters förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden allmänna handlingar. Sådana förteckningar skall lämnas ut till den som begär att få ta del av dem, om det inte föreligger hinder på grund av bestämmelser om sekretess. AA begärde den 22 oktober 1998 att få en pappersutskrift av förteckningen i BB:s dator över sådana meddelanden. Den förteckning han fick visade sig dock inte vara komplett. BB hade raderat minst fem in- eller utgående e-postmeddelanden från perioden september–oktober 1998. BB har uppgett att hon av praktiska skäl rensar sin e-post dagligen och slänger en del meddelanden i den s.k. papperskorgen. Efter en sådan gallring kan man inte se i e - postlistan att de gallrade meddelandena har skickats från respektive kommit in till e-postlådan. Vad AA kände till tog BB inte heller några papperskopior av den e-post som rensades bort. Han kände inte heller till att landstinget hade några gallringsregler avseende e-post.

AA begärde i anmälan att JO skulle ta ställning till om det var godtagbart att förändra en allmän handling på det sätt som BB gjort.

Till anmälan fogade AA den nämnda utskriften av BB:s förteckning över inkommen och utgående e-post. Vidare bifogades fem e-postmeddelanden som kommit in till eller avsänts från hennes e-postadress under den aktuella perioden men som inte angavs i förteckningarna.

Utredning

Anmälan remitterades till Landstingsstyrelsen i Kalmar läns landsting.

Remissen besvarades i ett yttrande den 9 december 1998 av landstingsstyrelsens ordförande CC och kanslichefen DD. I yttrandet anfördes följande (bilagor här uteslutna).

Landstingsstyrelsen vill inledningsvis hänvisa till Regeringsrättens dom den 7 oktober 1998, mål nr 6251-1997, vari domstolen förklarar att en förteckning över e-post i en kommuns e-postsystem är att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling (2 kap 3 § tryckfrihetsförordningen). Enligt domstolen är en sådan förteckning att betrakta även som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap 7 § 2 st tryckfrihetsförordningen och således en allmän handling.

Som en följd av Regeringsrättens dom har landstinget i Cheftidningen nr 8/98 informerat landstingets anställda och förtroendevalda om grundläggande regler om hantering av e-post och allmänna handlingars offentlighet. Artikeln ”E-post och offentlighetsprincipen” bifogas.

I det aktuella fallet har landstinget till journalisten AA lämnat ut den förteckning över e-post som fanns i landstingsdirektör BB:s dator den aktuella dagen. En sådan förteckning förs fortlöpande och dess innehåll förändras kontinuerligt dels genom inkommen/expedierad och intern e-post som tillförs listan genom en automatiserad funktion, dels genom de gallringar som görs och skall göras av anställda och förtroendevalda enligt de gallringsföreskrifter som antagits genom beslut av landstingsstyrelsens presidium den 14 april 1998 (anmält i landstingsstyrelsen den 30 april 1998). Presidiebeslutet, protokollsutdrag från landstingsstyrelsen samt tjänsteutlåtande jämte antagen gallringsplan för handlingar av tillfällig eller ringa betydelse bifogas.

Enligt de antagna gallringsföreskrifterna avseende handlingar av tillfällig eller ringa betydelse skall, av utrymmesskäl, bl a följande handlingar, som genom sitt informationsinnehåll eller i sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse, gallras vid inaktualitet: inkomna eller expedierade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig eller rutinmässig karaktär; vidare s k cookies-filer samt loggar för e-post och fax samt cacheminne och s k Temporary Internet Files under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen eller återsökning av de handlingar som inkommit till eller utgått från myndigheten och som ska bevaras samt handlingar som har inkommit till myndigheten eller expedierats från myndigheten i elektronisk form, t ex e-post eller via Internet, om handlingarna har överförts till annat format eller annan databärare, t ex genom utskrift på papper.

De av AA åberopade exemplen på e-postmeddelanden, som gallrats bort från e-postfunktionen, utgör enligt landstingsstyrelsens bedömning sådana handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse. Dessa har av BB bedömts vara internmeddelanden inom landstinget och genom sitt innehåll vara handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, som därmed också gallrats enligt landstingets gallringsföreskrifter. De gallrade handlingarna, vilka i ena fallet skickats till/inkommit från anställda inom landstingsdirektörens ledningsstab, i andra fallet skickats till andra anställda inom landstinget, bedömdes genom sitt innehåll och sin karaktär av internmeddelande heller inte vara allmänna handlingar och behövde därför inte överföras till diariet för registrering.

I den mån e-postmeddelanden bedöms vara allmänna handlingar överförs de till landstingets diarium för registrering. Sådana handlingar överförs till diariet elektroniskt och dessutom tills vidare till annan databärare (utskrift på papper). Efter överföring till diariet på detta sätt, finns det, enligt landstingsstyrelsen, inte några krav, rättsligt sett, att den enskilde skall ha kvar sådana e-postmeddelanden i sin dator, varför gallring även av sådana handlingar sker enligt landstingets gallringsföreskrifter.

Andra exempel på e-post som gallras är sådant som betraktas som arbetsmaterial och är av tillfällig eller ringa betydelse och sålunda inte utgör allmän handling samt sådana e-postmeddelanden som är av rent personlig art och som inte till någon del gäller ärende eller annan fråga som ankommer på landstinget.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han hade inget att erinra mot vad landstinget anförde om att de i ärendet aktuella e-postmeddelandena inte utgjort allmänna handlingar. I remissvaret berördes dock inte i någon större

utsträckning vad som blir konsekvensen av att innehållet i e-postlistan förändras. Genom gallringen i denna blir det en omöjlighet att påvisa om en viss handling (allmän, arbetsmaterial eller annat) har kommit in till myndigheten.

Arkivreglementet för Landstinget i Kalmar län inhämtades. Av detta framgick bl.a. att landstingsstyrelsen är arkivmyndighet och att varje myndighet inom landstinget efter samråd med arkivmyndigheten beslutar om gallring av handlingar i sitt arkiv.

JO Berggren anförde i ett beslut den 9 januari 2001 följande.

Bakgrund m.m.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Regeringsrätten fann i den ovan nämnda domen den 7 oktober 1998 (RÅ 1998 ref. 44) att datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (e-postlogg) hos tjänstemän vid en myndighet var att anse som allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Regeringsrätten anförde i domen att förteckningen skapades automatiskt av programvaran för e-postsystemet och var ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera den elektroniska posten. Den fördes kontinuerligt och för obestämd tid. Den var därför enligt domstolen att betrakta som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Detta innebar att förteckningen var att anse som upprättad i och med att den tekniskt förelåg färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Förteckningen skulle lämnas ut till den som begärt att få ta del av den, om inte hinder förelåg på grund av bestämmelser om sekretess.

Vad som har kommit fram om den förteckning över e-postmeddelanden som funnits i landstingsdirektören BB:s dator ger inte stöd för annat än att den har utgjort en allmän handling på de grunder som Regeringsrätten anför. Frågan om radering av uppgifter i förteckningen får således bedömas mot bakgrund av föreskrifterna om arkivering och gallring av allmänna handlingar.

Författningsregler m.m. om arkivering och gallring av allmänna handlingar

Grundläggande föreskrifter om såväl kommunala som statliga myndigheters arkiv finns i arkivlagen (1990:782). I bestämmelserna behandlas bl.a. frågor om arkiveringsskyldighet, arkivansvar, arkivvård och gallring.

I 8 § andra stycket föreskrivs att landstingsstyrelsen är arkivmyndighet i ett landsting i den mån landstingsfullmäktige inte har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Enligt 3 § första stycket bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Myndigheternas

arkiv är enligt 3 § andra stycket en del av det nationella kulturarvet. I tredje stycket samma paragraf anges att arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Av 10 § framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen skall dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

Enligt 16 § får landstingsfullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården inom landstinget i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

Av intresse i sammanhanget är också Riksarkivets föreskrifter m.m., särskilt myndighetens föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrad genom RA-FS 1997:6). Dessa föreskrifter gäller bl.a. för statliga myndigheter. Föreskrifterna är inte bindande för landsting eller kommuner men kan tillämpas även av dessa myndigheter.

I 7 § nämnda föreskrifter anges att myndigheten skall gallra allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock ske endast under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedömts sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning. Handlingar som har tillfällig betydelse genom att innehållet har överförts till nya databärare, eller genom att de har ersatts av nya handlingar, får gallras under förutsättning att gallring kan ske utan eller med endast ringa förlust avseende betydelsebärande uppgifter/data, sammanställnings- och sökmöjligheter, samt möjligheter att fastställa autenticiteten. Ytterligare en förutsättning är att de ursprungliga handlingarna inte längre har någon funktion.

Enligt Riksarkivets allmänna råd i anslutning till nyss nämnda paragraf har myndigheten själv att ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till de bevarandemål som anges. I en bilaga till de allmänna råden har, som stöd för dessa överväganden, anförts exempel på handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse. I punkten 8 i bilagan anges "loggar för e-post" under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen och att de inte heller behövs för återsökning av de handlingar som inkommit till eller utgått från myndigheten och som skall bevaras.

Enligt 8 § i de aktuella föreskrifterna skall gallring ske vid tidpunkt eller efter frist som fastställs av myndigheten. Vidare anges att vid fastställande av tidpunkt/frist skall uppmärksammas att handlingarna inte gallras bl.a. innan bearbetning, redovisning eller kontroll har slutförts och innan betydelsen för styrkande av rättigheter och skyldigheter samt i övrigt från rättslig synpunkt har upphört.

Frågor rörande hanteringen av e-postloggen har också behandlats av Statskontoret i rapporten "E-post i förvaltningen – en rättslig översikt" år 1999. I rapporten nämns Riksarkivets ovan angivna föreskrifter. I anslutning därtill uttalas att många e-postmeddelanden sannolikt kan gallras med stöd av dessa föreskrifter redan när de

kommer in till myndigheten. Vidare anføres att e-postloggen fortlöpande måste granskas från gallringssynpunkt (s. 35). Under rubriken ”enskild handling” uttalas att rent privata meddelanden till en anställd hos en myndighet inte bör förekomma i myndighetens e-postsystem och att den anställde omedelbart bör ta bort dem ur systemet (s. 18).

Landstingets gallring av uppgifter i e-postloggen

Landstinget har till remissyttrandet fogat en av landstingsstyrelsens presidium beslutad gallringsplan beträffande handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, i vilken anges att den grundar sig på Riksarkivets allmänna råd enligt RA-FS 1997:6. I en bilaga till gallringsplanen behandlas vilka slags handlingar som utgör handlingar av tillfällig eller ringa betydelse samt anges att gallring av sådana handlingar skall ske vid inaktualitet. I bilagan anges bl.a. e- postlogg och vad som sägs därom är i allt väsentligt likalydande med vad som redovisats ovan från innehållet i bilagan till Riksarkivets allmänna råd. I landstingets gallringsplan anges vidare bl.a. att handlingar av tillfällig eller ringa betydelse skall gallras av utrymmesskäl så snart de inte längre behövs för verksamheten. Frågan om landstingets gallring av uppgifter rörande e-post berörs också i den till remissvaret fogade artikeln i Chefstidningen, vari anføres bl.a. att gallring av e-post bör göras kontinuerligt.

BB:s åtgärder har inneburit att uppgifter om inkomna och utgående e-postmeddelanden har raderats från hennes e-postlogg. Detta har utgjort en gallring i arkivlagens mening. Vad som har gallrats synes för varje meddelande ha bestått i uppgifter om vem som skickat ett meddelande respektive till vem ett meddelande skickats, vilket ämne meddelandet rört samt vid vilken tidpunkt meddelandet hade mottagits respektive skickats. Sådana uppgifter i ett ADB-register torde i sig utgöra en allmän handling, eftersom de får betraktas som en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter (se prop. 1975/76:160 s. 90).

Av utredningen i ärendet drar jag slutsatsen att BB:s gallring av uppgifterna om de i ärendet aktuella meddelandena har skett snart efter det att meddelandena kommit in till respektive skickats från hennes e-postlåda. Landstinget har i yttrandet till JO ställt sig bakom dessa gallringsåtgärder och hänvisat till de bifogade gallringsreglerna.

I remissyttrandet har landstinget även redogjort för hur man hanterar e-postmeddelanden som bedöms utgöra allmänna handlingar. Landstinget har anført att sådana meddelanden överförs elektroniskt till diariet för registrering och dessutom till annan databärare genom utskrift på papper. Myndigheten har vidare uppgett att efter en sådan överföring gallras e-postmeddelandena i tjänstemannens dator. Mot bakgrund av vad landstinget anført gör jag antagandet att uppgifterna i en tjänstemans e-postlogg rörande ett meddelande som överförts på angivna sätt raderas från e-postloggen samtidigt som meddelandena gallras och att detta sker i nära anslutning till att överföringen har genomförts.

I de av landstinget beslutade gallringsreglerna har inte mer precist angetts inom vilken tidsfrist man hos landstinget skall gallra uppgifter i e-postloggen. I fråga om

tidsfristen för gallring sägs endast att gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse skall ske vid inaktualitet samt att sådana handlingar skall gallras så snart de inte längre behövs för verksamheten. Detta får dock enligt min mening anses utgöra tillräckligt stöd för att e-postloggen gallras på det sätt som nyss har beskrivits.

Arkivlagen innehåller över huvud taget inte några detaljerade bestämmelser om tidsfrister för gallring. Inte heller i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd finns några stadganden eller uttalanden om inom vilka tidsfrister gallring av en e-postlogg bör ske.

Mot denna bakgrund föranleder BB:s gallring av e-postloggen samt landstingets rutiner för gallring av denna i samband med överföring av allmänna handlingar till diariet följande uttalanden.

Landstinget och AA är ense om att de i ärendet aktuella meddelandena som kommit in till respektive skickats från BB:s e-postlåda och beträffande vilka hon hade raderat noteringar inte utgjorde allmänna handlingar enligt TF. Meddelandena har bifogats anmälan till JO och jag finner inte grund för annan bedömning.

BB:s åtgärder har således inneburit att hon i e-postloggen gallrat uppgifter om sådana meddelanden som inte utgjort allmänna handlingar. Uppgifter av detta slag skall normalt inte tas in i en myndighets diarium eller liknande, eftersom skyldigheten att registrera handlingar enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) endast gäller allmänna handlingar. Beträffande konventionella (skriftliga) handlingar som inte utgör allmänna handlingar saknas således normalt möjlighet att i ett register kontrollera om en sådan handling har kommit in till eller skickats från en tjänsteman hos en myndighet. Det kan i dessa fall röra sig om t.ex. privata brev till en tjänsteman. Vidare torde det normalt inte finnas anledning för en myndighet att föra register över annat än allmänna handlingar. Att så ändå sker genom e-postloggen är resultatet av en automatisk funktion i e-postsystemet och inte följderna av någon medveten registreringsåtgärd från myndighetens sida. Av dessa skäl anser jag att någon på offentlighetsprincipen grundad rätt till insyn inte kan hävdas beträffande de nu aktuella uppgifterna.

Med hänsyn till det anförda kan jag inte finna att det finns anledning att bevara uppgifter i en e-postlogg om sådana meddelanden som inte utgjort allmänna handlingar. Att sådana uppgifter i sig kan utgöra en allmän handling föranleder inte annan bedömning mot bakgrund av vad jag nyss uttalat om att registreringen i e-postloggen sker automatiskt och således inte kan undvikas. Jag vill här också påpeka att såväl beträffande inkomna som upprättade handlingar ankommer det på myndigheten och den för frågan ansvarige tjänstemannen att för varje enskild handling ta ställning till om den utgör en allmän handling och därför skall registreras eller annars hanteras enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen.

Av landstingets remissyttrande framgår att den registrering som sker automatiskt i e-postloggen inte skall ersätta den diarieföringsrutin som myndigheten tillämpar beträffande såväl inkomna som upprättade allmänna handlingar. Dessa handlingar

skall således överföras till landstingets vanliga diarium för registrering. Den som vill undersöka om ett visst e-postmeddelande som utgör en allmän handling kommit in till eller upprättats hos landstinget kan därmed på vanligt sätt granska myndighetens diarium.

Mot bakgrund av det anförda och i avsaknad av uttryckliga författningsregler om tidsfristen för gallring av uppgifter i en e-postlogg finner jag inte grund för att uttala någon kritik mot BB för hennes gallringsåtgärder eller mot landstinget med anledning av vad som upplysts om den gallring som sker efter överföring av handlingar till diariet. Jag vill dock påtala att de av landstingsstyrelsen beslutade gallringsreglerna över huvud taget inte anger några tidsfrister för när gallring skall ske av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Jag anser att det skulle främja en likartad tillämpning av landstingets gallringsregler om det i dessa hade angetts uttryckliga sådana tidsfrister.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.