

Anmälan mot en tjänsteman hos Kommunstyrelsen i Älmhults kommun angående hanteringen av e-post m.m.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på kommunchefen i Älmhults kommun, BB, och uppgav bl.a. följande. Hon arbetar på tidningen Smålandsposten. Den 18 oktober 2004 vägrade BB henne att ta del av hans e-post. BB hävdade att e-posten inte var allmän eller offentlig, utan att endast de s.k. logglistorna var tillgängliga för allmänhetens insyn. Då AA bad att få se logglistorna uppgav han dock att han hade slängt dem. Han sade att om han fick en skriftlig ansökan om att få ta del av dem skulle han, när han fick tid, se om han kunde ta fram listorna. Den 22 oktober 2004 blev AA hänvisad till kommunhusets IT-avdelning för att få hjälp att ta fram logglistorna. Personalen vid IT-avdelningen hjälpte till, men kunde inte ta fram endast BB:s logglistor, utan AA skulle i så fall få listor på all in- och utgående post avseende hela kommunförvaltningen. Vid ett besök den 25 oktober 2004 visade BB att han slänger e-post varje dag utan att diarieföra handlingarna. AA kände till två handlingar som var allmänna handlingar men som inte kunde återfinnas; dels ett brev från kommunchefen i Markaryds kommun avseende ett samarbete mellan Älmhults och Markaryds kommuner, dels ett brev från Smålandspostens chefredaktör.

Utredning

Kommunstyrelsen i Älmhults kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

Kommunstyrelsen anförde i ett den 5 april 2005 beslutat yttrande bl.a. följande.

E-posthantering i Älmhults kommun

E-post har i Älmhults kommun fått en allt större betydelse för förtroendevaldas och tjänstemäns dagliga kontakter med varandra och med medborgare och brukare.

Instruktionen till såväl anställda som förtroendevalda har under den tid vi använt oss av e-post varit att behandla den som post i pappersform. Inledningsvis förväntade vi oss att e-post i stor utsträckning skulle komma att hanteras i myndighetsbrevlådor och inte i så stor utsträckning i individuella brevlådor, som nu sker. Alla har dock kunskap om att alla inkommande allmänna handlingar ska registreras eller diarieföras oberoende om man får dem i sin hand i hemmet, med post till kontoret eller per

e-post. Undantag görs för handlingar av tillfällig och ringa betydelse och för arbetsmaterial. Dessutom har e-posten kommit att ersätta telefon i stor utsträckning för alla enkla förfrågningar och underhandskontakter inför möten, samåkningar och underlag för arbetsmaterial.

Alltsedan Regeringsrättens dom 1998 (Mål 6251-1997) har vi även varit medvetna om att loggarna är allmänna handlingar. Loggarna har för oss betydelse för att kunna följa upp om e-post har kommit in eller gått iväg som förväntat. Vi har inte sett dem som egentliga postlistor, då vi inte kan se att vi som myndighet har någon skyldighet att upprätta sådana. Loggarna har raderats efter två månader. Arkivkunniga på Sveriges kommuner och landsting har bekräftat att det är en skälig tid, då man under den tiden har möjlighet att reagera på förkomna handlingar och göra eftersökningar.

Kunskaper om och redskap för offentlighetsprincipen

I samband med anmälares artiklar i Smålandsposten om offentlighetsprincipen var all personal motiverad att friska upp sina kunskaper om e-posthantering. Information lämnades till alla arbetsledare och till all administrativ personal i kommunhuset. – –

–

Som myndighet har vi inte rätt att skydda oss mot all skräppost vi får och för att – med stöd av beslut – kunna kasta den och även annan e-post av tillfällig eller ringa betydelse har vi kompletterat vår dokumenthanteringsplan i denna del. – – –

Vi har en strävan att vara en öppen kommun, dit medborgare och massmedia ska kunna vända sig och få information och besked om beslut. På orten har vi haft många lokaltidningar och numera finns två kvar, som besöker oss dagligen. Vi har därför lång erfarenhet av kontakter med massmedia och medborgarna är aktiva och vill ofta ta del av allmänna handlingar. Kommunfullmäktige har fastställt en taxa för kopiering av allmänna handlingar. – – –

När det gäller den anmälda händelsen vill kommunstyrelsen hänvisa till kommunchefens skrivelse daterad 2005-03-22. Kommunstyrelsen kan bara i allmänna ordalag beskriva hur allmänna handlingar hanteras och kan inte ha detaljsikt om vad som skedde i den direkta kontakten mellan kommunchefen och journalisten. – –

–

Till sitt yttrande fogade kommunstyrelsen bl.a. en kopia av en vid kommunledningsförvaltningen den 27 oktober 2004 upprättad promemoria rubricerad ”E-post och handlingsoffentlighet”, en kopia av ett beslut av kommunstyrelsen den 7 december 2004 om komplettering av kommunens dokumenthanteringsplan såvitt avsåg gallring av e-post och BB:s skrivelse den 22 mars 2005. BB anförde följande.

E-postens tillgänglighet

Måndagen den 18 oktober stod det plötsligt två ungdomar i mitt rum och ville titta på posten. Det speglar den öppenhet och tillgänglighet som vi försöker hålla i Älmhults kommun.

Eftersom vi ofta har besök av skolelever tog jag mig an ungdomarna och började berätta för dem om hur posthanteringen fungerar med mera. Jag tog också ut dem till den plats där vi har ingående post och försökte förklara hur vi hanterar försändelser till kommunen.

I rummet fanns redan en person, som senare visade sig vara Smålandspostens medarbetare AA och att ungdomarna pryade hos henne. Det framgick då att det var e-post som intresserade AA. Jag försökte då förklara för henne att det som finns i datorerna är så kallat loggar och att de är offentliga, och att utifrån detta kan man se en e-post om den är en allmän handling.

För att få en korrekt behandling av ärendet presenterade jag AA för vår kommunjurist CC, i förhoppning att de skulle kunna kommunicera och att AA kunde framföra sina önskemål till henne.

I praktiken gäller samma regler för e-post i Älmhults kommun som för vanlig papperspost. Någon lagring i digital form sker inte. Efter postöppning av den elektroniska posten tas därför handlingarna som skall diarieföras ut i papper och hanteras därefter som inkommande brev. I övrigt gäller samma regler för reklam, som får kastas på grund av dess tillgänglighet eller ringa värde, arbetshandlingar, privatpost, internpost med mera.

Både jag och kommunjuristen försökte förklara för AA att det som i första momentet är en offentlig handling i en persons e-post är den av datorn upprättade så kallade "loggan" för e-post. Problemet med denna är att den är momentan och ändras varje gång ett nytt meddelande kommer in eller sorteras. I mitt fall kommer det i genomsnitt 50 e-post om dagen, vilket gör att loggan finns i ungefär 100 varianter under en arbetsdag. Någon diarieföring över dessa loggor förekommer inte, man kan ju bara fundera på vad det skulle innebära när det finns tusentals anställda och hundratals administratörer.

Vid ett tillfälle under veckan visade jag AA hur en logga hos mig ser ut och hur det fungerar. Vi i kommunen är medvetna om att dessa loggar är offentlig handling och att allmänheten kan komma och titta på dem. Varken AA eller någon annan har begärt detta.

Det AA hela tiden har begärt är att se en lista över min e-post under flera månader tillbaka. Detta framgår av den skriftliga begäran som inlämnades av de ungdomar hon hade med sig. Någon sådan individuell lista finns över huvud taget inte i kommunen, därför kan hon heller inte få den.

Med hjälp av IT-enheten undersöktes om det gick att via säkerhetssystemet få fram loggan för min e-post. Detta var endast delvis möjligt. Man kunde plocka fram logglistor för kommunen som helhet under en längre tidsperiod av cirka en månad, längre tid tillbaka är inte dessa bevarade. AA erbjöds att läsa dessa. I digital form kan det ske kostnadsfritt. Om papperskopior skall plockas ut finns antagna regler för detta, som innebär att 10 kopior av fria och därefter betalar man 3 kronor styck.

Syftet med loggan för e-post är att kunna kontrollera och följa upp att e-posten kommit iväg eller kommit in. Kommunen har ingen skyldighet att föra register över in- och utgående post. Loggarna för e-post kan inte tillskapa en skyldighet i detta avseende. Av säkerhetsskäl finns informationen i en server i cirka en månad.

Icke diarieförda handlingar

AA anger att jag i två fall inte skall ha diariefört inkommande e-post. Hon har säkert rätt i detta, men utifrån felaktiga grunder. En handling ska ha kommit ifrån kommunchefen i Markaryd. Rent generellt utväxlas många e-post mellan kommuncheferna i våra grannkommuner. Oftast är det arbetshandlingar och informationer i pågående arbeten. Min bedömning har därför varit att handlingen inte skall diarieföras.

Beträffande e-post från Smålandspostens chefredaktör, så är den uppgiften inte korrekt. AA avser förmodligen en e-post från Smålandspostens ansvarige utgivare.

När tolkningsproblemen och den bristande kommunikationen uppstod med AA vände jag mig vid två tillfällen under veckan med e-post till ansvarige utgivaren, ställföreträdande ansvarige utgivaren och chefredaktören. Jag erbjöd mig att träffa dem när och var som helst för att diskutera problematiken och bad dem samtidigt ge AA handledning i de regler som gäller. Jag fick endast ett kort plikthållt svar från ansvarige utgivaren som inte tog ställning till något möte, som jag föreslagit. Mitt försök att lösa problemen med de ansvariga i tidningsledningen resulterade alltså inte i någonting och jag betraktade det som en arbetshandling.

Sammanfattning

AA har aldrig begärt att få se mina loggar.

Listor på min e-post, som hon begärt, finns inte.

Inga loggar kastas, de upprättas och förändras kontinuerligt av datorn.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll vad hon hade anfört i sin anmälan.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF inte endast konventionella handlingar på papper, utan även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

En handling anses enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF vara inkommen då den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § första stycket TF gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

En handling anses enligt 2 kap. 7 § första stycket upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses enligt andra stycket 1 nämnda paragraf som upprättad när handlingen färdigställts för anteckning eller införing.

Av 2 kap. 9 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats inte anses som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.

Regeringsrätten har fastslagit att datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (e-postlogg) hos myndigheters tjänstemän m.fl. i sig utgör allmänna handlingar enligt TF (se RÅ 1998 ref. 44). Regeringsrätten anförde bl.a. att en sådan förteckning var 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.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är

möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift.

Det finns inte några formkrav för en begäran om handlingsutlämnande. En sådan begäran kan således göras t.ex. muntligen.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, beträffande en kommuns beslut hos kammarrätt.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten att själv avgöra om registrering skall ske eller det alternativa tillvägagångssättet skall väljas. Det förutsätts att, sedan myndigheten i fråga om handlingar av ett visst slag bestämt sig för ettdera sättet, detta i praktiken tillämpas konsekvent.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om arkivering av allmänna handlingar. Lagen innehåller också föreskrifter om under vilka förutsättningar myndigheter får avhända sig allmänna handlingar, t.ex. genom gallring (beträffande gallring av uppgifter i en e-postlogg, se JO 2001/02 s. 460).

Bedömning

I sin anmälan har AA framfört klagomål angående kommunens sätt att betrakta e-post och rutinerna för hanteringen av sådana handlingar. Jag har i det föregående redogjort för de grundläggande föreskrifterna rörande dessa frågor. Av det anförda framgår att även upptagningar, t.ex. e-post, omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingar och om utfående och gallring av sådana handlingar. Vidare framgår bl.a. att det inte finns något formkrav för en framställning om utfående av allmänna handlingar.

AA och BB har i väsentliga avseenden olika uppfattningar om vad som förekom i samband med att AA begärde att få ta del av handlingar. Bland annat kan konstateras att AA har uppgett att BB vägrade henne att ta del av hans e-post, medan BB har uppgett att AA begärde att få se en lista över hans e-post under flera

månader tillbaka och att någon sådan handling inte fanns. Det är inte sannolikt att ytterligare utredning från min sida skulle kunna bringa klarhet i nu aktuella avseenden och jag vidtar därför inga ytterligare åtgärder beträffande anmälan i denna del.

Kommunstyrelsen har i remissyttrandet redogjort för hur myndigheten hanterar e-post. Vad styrelsen har anfört föranleder, utöver redovisningen i det föregående, inte något särskilt uttalande av mig.

AA har också uppgett att kommunen inte har diariefört två inkomna e-brev och att breven inte har gått att återfinna. Av de uppgifter som BB har lämnat framgår att ett av breven skickades från en kommunchef i en annan kommun och att det andra skickades från den ansvarige utgivaren för en tidning. Jag har inte tagit del av innehållet i dessa e-brev, men det som har upplysts om dem talar enligt min mening inte för något annat än att de utgjorde allmänna handlingar hos kommunen och att de således skulle ha registrerats eller hållits ordnade på annat sätt. Av utredningen drar jag slutsatsen att handlingarna inte hanterades på det sättet. Med anledning av vad BB har anfört om att handlingarna var arbetshandlingar vill jag erinra om att handlingar av det nu aktuella slaget normalt är allmänna handlingar (jfr dock 2 kap. 9 § andra stycket TF, se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6 u. 2001, s. 92 f.).

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.