

Initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten

Initiativet

I en anmälan till JO klagade AA på Värmdö kommun och på tre ledamöter i en av kommunens nämnder. Klagomålen avsåg dröjsmål med diarieföring av ett e-postmeddelande som hade skickats till ledamöterna på de e-postadresser som stod angivna på kommunens hemsida (JO:s ärende dnr 5231-2007). Ärendet avslutades genom beslut den 21 december 2007.

Med anledning av vad som framkommit i nyss nämnda ärende inhämtade JO vissa uppgifter från Värmdö kommuns hemsida. Av uppgifterna framgick att förutvarande Barnomsorgs- och förskolenämnden, Grundskolenämnden samt Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (nuvarande Utbildnings- nämnden), Ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden, förutvarande Familj-, individ- och arbetsnämnden (nuvarande Socialnämnden), Nämnden för äldre och funktionshindrade, Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt Samhällstekniska nämnden i Värmdö kommun på kommunens hemsida angav privata e-postadresser till vissa av nämndernas ledamöter, dvs. adresser som inte var knutna till kommunens, alternativt berörd nämnds, e-postadress. Mot den bakgrunden beslutade JO att på eget initiativ inleda ett ärende mot Värmdö kommun (JO:s ärende dnr 5807-2007). Inom ramen för detta ärende anmodades Kommunstyrelsen i Värmdö kommun att inhämta utredning och yttrande från de angivna nämnderna och att därefter, tillsammans med ett eget yttrande, ge in nämndernas yttranden till JO. Yttrandena skulle avse rutinerna för hantering av e-postmeddelanden som hade skickats till nämndledamöter på deras privata e-postadresser, men som tillställts dem i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gällde ärende eller annan fråga som ankom på myndigheten. Yttrandena skulle särskilt belysa nämndernas möjlighet att med uppfyllande av det i tryckfrihetsförordningen grundlagsstadgade skyndsamhetskravet efterkomma framställningar om utlämnande av allmän handling avseende sådana e-

postmeddelanden samt vilka rutiner som tillämpades för diarieföring av dessa meddelanden.

Utredning

Kommunstyrelsen lämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av styrelsens ordförande BB. I yttrandet redovisades sammanfattningsvis innehållet i de yttranden som kommunen hade inhämtat från berörda nämnder. Därefter anfördes bl.a. följande.

/---/

Utifrån detta kommer följande åtgärder att genomföras i kommunen:

- Handlingar som förtroendevalda får i egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gäller frågor som berör myndigheten ska diarieföras. De förtroendevalda får information om detta vid utbildning av kommunens förtroendevalda.
- För att undvika att e-post inte blir registrerad anser förvaltningen att det är lämpligt att e-postadresser till förtroendevalda som kommunen presenterar på hemsidan, i annat informationsmaterial eller i kontakt med allmänheten är kommunala e-postadresser. Genom att använda kommunens e-postadress kan man lätt lämna fullmakt till någon anställd att kolla inkommande post. Den inkommande posten hamnar då också på logglistor i kommunens system.

Förvaltningen rekommenderar att de förtroendevaldas e-postuppgifter på hemsida m.m. ska vara ett av följande alternativ:

- Egen kommunal e-postadress.
- Nämndens myndighetsbrevlåda (varifrån registrator/nämndsekreterare kan vidarebefordra till förtroendevalda).
- Ingen e-postadress alls. Kontakten får ske på annat sätt.

Kommunstyrelsen gav in yttrandena från barnomsorgs- och förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden, familj-, individ- och arbetsnämnden, nämnden för äldre och funktionshindrade, bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt samhällstekniska nämnden.

Barnomsorgs- och förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden, familj-, individ- och arbetsnämnden samt nämnden för äldre och funktionshindrade anförde följande.

/---/

Handlingar som nämndledamöter får i egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gäller frågor som berör myndigheten ska diarieföras av nämndens registrator/nämndsekreterare. Detta gäller oavsett om handlingen lämnats direkt i handen, skickats som e-post eller vanligt brev. Nämndens ledamöter har fått information om detta vid utbildning av kommunens förtroendevalda.

På kommunens hemsida anges e-postadresser till ordföranden, vice ordföranden och oppositionsledaren i [*respektive nämnd*]. Nämndsekreteraren diarieför e-post som kommer till dessa adresser när hon får kännedom om dem.

För att underlätta hanteringen av e-post till förtroendevalda och för att minimera risken för att handlingar inte blir registrerade föreslår [*nämnderna*] att de förtroendevalda använder en egen kommunal e-postadress. Nämndsekreteraren kan då vid behov få fullmakt att hjälpa till att öppna inkommande post. I övrigt

informerar nämndledamöterna om vikten av att lämna handlingar till nämndsekreteraren för diarieföring.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde följande.

/---/

E-post används i mycket stor utsträckning idag jämfört med tidigare vilket medför att nya arbetssätt smyger sig på oss, och då finns risk att tillämpningen brister innan formerna hittas. JO har med anledning av en tidigare händelse ombett kommunen att reda ut hur e-post hanteras och särskilt avseende förtroendevalda som använder sina privata mejllådor i sitt ämbete.

Problemet med handlingar som lämnas direkt till förtroendevalda, och som kanske inte blir registrerade, är i första hand ett informations- och utbildningsproblem. Förutom e-post kan ju förtroendevalda få handlingar i pappersformat, både med posten och direkt i handen när de träffar folk.

Om en förtroendevald fått ett e-brev som ska diarieföras ska dessa skyndsamt vidarebefordras till myndighetsbrevlådan miljo-bygg@varmdo.se. På samma sätt ska pappersbaserade handlingar inlämnas till bygg- och miljökontoret för att föras upp på postlistan och/eller diarieföras. Denna information ges till politiker vid olika informationstillfällen och i utbildningar. Det personliga ansvaret för att följa det regelverk som finns kring offentlighet och sekretess kvarstår oavsett i vilken form meddelanden eller handlingar kommer.

För medborgare och andra som vill söka kontakt med kommunen och dess förtroendevalda uppfattas det sannolikt som mer trovärdigt om kommunens e-postsystem används, men det är inte fel av politikerna att nyttja annan e-postlåda.

Det underlättar att använda kommunens e-postsystem för att undvika att e-post till politiker inte blir registrerad. Vidare är det olämpligt att man använder sin privata e-postbrevlåda som adress i kommunens information och kontakter med allmänheten.

Genom att använda kommunens e-postadress kan man lätt lämna fullmakt till någon anställd att hjälpa till med att kolla inkommande post och avgöra vad som ska föras upp på postlistan alternativt diarieföras. Bygg- och miljökontoret rekommenderar att förtroendevalda i första hand nyttjar kommunala e-postadresser eller myndighetens brevlåda, miljo-bygg@varmdo.se.

Samhällstekniska nämnden anförde följande.

/---/

Samhällstekniska nämndens ledamöter får e-post, post och skrivelser på kommunens adress och till hemadresser. Det är ledamoten själv som måste lämna skrivelser vidare till nämndens kansli vid samhällsbyggnadskontoret för registrering.

Det förekommer regelbundet att ledamöter får skrivelser och e-post från medborgare i sin egenskap av befattningshavare vid myndighet. Materialet lämnas då vidare för registrering. Information av arten meddelande, att jämföras med ett telefonmeddelande, noteras sällan och lämnas heller inte vidare.

Varje ledamot har vid möten och olika former av politikerutbildningar fått information om hur alla former av post ska hanteras.

Samhällsbyggnadskontoret som svarar för nämndens kansli registrerar inkommande ärenden alla vardagar. Postlistor, skrivelser m.m. kan oftast lämnas ut samma dag som förfrågan inkom. Mer omfattande material finns under kontorstid tillgängligt på kansliet.

E-post som skickats till förtroendevaldas hemadress kan enklast skickas vidare till varmdo.samhallsbygg@varmdo.se för registrering. Vanlig post eller inlämnade skrivelser lämnas av ledamoten till samhällsbyggnadskontorets administration som ser till att handlingarna registreras. All post som sänds till ledamöter kan ta viss tid att få del av eftersom flertalet förtroendevalda är lekmän och inte stundligen har kontakt med kommunen.

Ledamöter rekommenderas att välja en kommunal e-postadress och undvika att uppge privata adresser på kommunens hemsida eller ta emot e-post på sin privata e-postadress. Genom att kommunens adresser nyttjas undviks risken för att post inte kontrolleras dagligen och tiden för vidareförmedling sparas in. Det så kallade skyndsamhetskravet uppfylls som regel.

I ett beslut den 27 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Allmän handling

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

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 tekniskt hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan upptagning 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. För en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling gäller dock särskilda regler.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF anses en handling vara inkommen när den har anlant till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om 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.

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning (2 kap. 4 § TF). En handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den har anlant till myndighetens lokaler eller tillställts en befattningshavare vid myndigheten på annat sätt, t.ex. på dennes privata adress.

Registrering

När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet ska handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet (15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, 1980:100). 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 handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten att själv avgöra om registrering ska ske eller om det alternativa tillvägagångssättet ska väljas. När

myndigheten har bestämt sig för ett av systemen måste emellertid detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning (15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen). Sådana föreskrifter finns i 5 § sekretessförordningen (1980:657) och innebär bl.a. att en socialnämnd inte behöver registrera sekretessbelagda handlingar som hör till enskildas personakter.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen om att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid i tidigare beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 565) uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som ges in till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande dag.

Det förhållandet att en försändelse är ställd till t.ex. en nämndledamot personligen befriar inte från registreringskyldigheten.

Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som finns hos en myndighet. Om handlingen inte registreras eller om registreringen fördröjs inskränks allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet. Att handlingar registreras är dessutom en nödvändig förutsättning för arbetets behöriga gång hos myndigheterna.

Begäran om utlämnande

Enligt 2 kap. 12 TF ska 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 att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

Angivande av privata e-postadresser till nämndledamöter på kommunens hemsida och hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser

Myndigheter ska uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och tillmötesgående. Myndigheter har därför ålagts en skyldighet att bl.a. göra det möjligt för enskilda att kontakta myndigheterna med hjälp av telefax och elektronisk post (5 § förvaltningslagen, 1986:223). Skyldigheten innebär inte något åliggande för myndigheten att göra det möjligt för enskilda att skicka e-post till de enskilda tjänstemännen, utan endast till myndigheten som sådan (se prop. 2002/03:62 s. 11).

Användningen av e-post vid en myndighet måste naturligtvis ske med beaktande av de regler som gäller för hantering av allmänna handlingar. JO har i tidigare beslut, se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 497, uttalat att detta innebär bl.a. att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet måste myndigheten ha rutiner som säkerställer att innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro.

Myndigheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresserats direkt till befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post.

I samband med att utredningen i förevarande ärende inleddes tog jag del av uppgifter på Värmdö kommuns hemsida. För varje kommunal nämnd fanns det på hemsidan en länk med information om bl.a. respektive nämnds ansvarsområde och kontaktuppgifter. Ett flertal av nämnderna angav där privata e-postadresser till vissa av nämndernas ledamöter, dvs. adresser som inte var knutna till kommunens, alternativt berörd nämnds, e-postadress.

Som framgår ovan kan ett e-postmeddelande som har skickats till en befattningshavare på dennes privata e-postadress utgöra en allmän handling om de i 2 kap. 4 § TF angivna förutsättningarna är uppfyllda. I de fall ett meddelande är att anse som en allmän handling åligger det myndigheten att iaktta de omhändertagandekrav som följer av 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Att till myndigheten inkomna allmänna handlingar omhändertas i enlighet med nyss nämnda bestämmelse ligger inte enbart i den enskilde avsändarens intresse, utan är en förutsättning för att utomstående ska kunna få vetskap om att handlingarna har getts in till myndigheten. Registreringen fyller därför en mycket viktig funktion i allmänhetens och massmediernas insyn i och kontroll av den offentliga verksamheten. Vidare kan en enskild vilja påkalla prövning av om ett meddelande som har inkommit till den privata e-postbrevlådan utgör en allmän och offentlig handling. En sådan prövning, som ska ske skyndsamt, fordrar naturligtvis att handlingen är tillgänglig för myndigheten.

I det aktuella ärendet uppkommer frågor om Värmdö kommuns rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till nämndledamöterna på de på kommunens hemsida angivna privata e-postadresserna, men som har tillställts dem i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten.

Enskilda måste kunna utgå från att meddelanden som skickas till en på kommunens hemsida angiven e-postadress hanteras med beaktande av de regler som gäller för hantering av allmänna handlingar. För att detta ska vara möjligt krävs det att berörda befattningshavare varje vardag kontrollerar sin privata e-postbrevlåda och utan dröjsmål gör aktuella meddelanden tillgängliga för myndigheten. Den enskilde befattningshavaren måste således omgående ta ställning till om ett inkommet meddelande är att betrakta som en allmän handling enligt bestämmelsen i 2 kap. 4 § TF. I vilken utsträckning meddelanden som skickas till de privata e-postadresserna är att anse som allmänna handlingar har inte framkommit. Jag kan därför inte bedöma vilken arbetsbörda detta leder till för berörda befattningshavare. Redan det förhållandet att befattningshavare varje vardag, dvs. även under t.ex. sommaresemestrar, måste bevaka den privata e-postbrevlådan torde dock kunna upplevas som betungande.

Det finns enligt min bedömning en uppenbar risk för att allmänna handlingar som har inkommit till befattningshavares privata e-postbrevlådor vidarebefordras till kommunen först efter det att viss tid har förflutit eller att de över huvud taget inte överlämnas dit. Mot den bakgrunden anser jag inte att det är lämpligt att en kommun, på det sätt som här skett, på sin hemsida anger privata e-postadresser till befattningshavare i kommunen. En myndighet bör i stället agera så att enskilda, som vill kontakta myndigheten via e-post i ärenden eller andra frågor som ankommer på myndigheten, använder sig av en adress som är knuten till myndighetens e-postadress.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.