

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Kritik mot en tjänsteman i Strängnäs kommun som genom att lämna en felaktig uppgift åsidosatt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar**

Beslutet i korthet: En rapport som kommit in till Strängnäs kommun via e-post begärdes utlämnad. Den ansvarige tjänstemannen bedömde att rapporten inte var en allmän handling och uppgav att den inte kommit in. Tjänstemannen kritiseras för att han lämnade en direkt felaktig uppgift som omöjliggjorde en rättslig prövning av hans bedömning. I beslutet behandlas även vissa frågor om diarieföring och gallring av e-post.

Anmälan

AA anmälde Strängnäs kommun för brister i hanteringen av allmänna handlingar. I anmälan angavs huvudsakligen följande.

Inför ett informationsmöte den 19 januari 2012 om förändringen av stationsområdet i kommunen begärde AA att få del av en rapport från Trafikverket. Begäran framställdes bl.a. annat till BB, utvecklingsstrateg vid samhällsbyggnadsförvaltningen. Denne informerade honom om att rapporten inte hade kommit in till kommunen.

Den 1 februari 2012 begärde han att få ut information om all kommunikation mellan Strängnäs kommun och Trafikverket från den 1 januari 2011 och framåt. Den dokumentation som tillhandahölls honom innehöll dock varken några e-postmeddelanden eller några e-postlistor. Efter flera påminnelser fick han besked om att det inte fanns någon e-post motsvarande hans begäran. Efter ytterligare en begäran fick han så, den 14 februari 2012, ta del av bland annat e-postlistor över BB:s kommunikation med Trafikverket. Slutligen fick han den 2 mars del av en kopia av ett e-postmeddelande som visade att BB den 2 januari 2012 mottagit den rapport han tidigare efterfrågat.

I samband med att han begärde ut e-postmeddelanden och e-postlistor fick han information om att kommunens tjänsteman, med stöd av ett generellt gallringsbeslut, ansåg sig kunna radera samtliga e-postmeddelanden efter sju dagar och e-postlistor efter 30 dagar.

AA sammanfattade sin anmälan i tre punkter.

1. Kommunen hävdar att de raderar mailen i enlighet med det gallringsbeslut KF tagit [...]. Gallringsbeslutet syftar endast till att möjliggöra gallring av skräppost m.m. men tjänstemännen verkar hävda att de[t] möjliggör[--] radering av i princip allt.
2. Kommunen hävdar att de endast spar e-postlistor i trettio dagar [...]. I och med att det är e-postlistorna som redovisar den e-post som inkommit och skickats – då den inte diareförs på annat sätt – [...] skulle [det] innebära att möjligheten att gå vidare för att hitta specifika mail försvinner efter trettio dagar vilket givetvis borde vara helt felaktigt.
3. Kommunens tjänstemän ljuger och bidrar därför till att förhindra alternativt försvåra och förhala utlämnade av allmänna handlingar.

Utredning

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

Kommunens rutiner för gallring av e-post

I sitt yttrande lämnade kommunstyrelsen följande redogörelse för kommunens rutiner beträffande registrering och gallring av e-post.

... [K]ommunstyrelsen [...] är arkivmyndighet i Strängnäs kommun och [...] har fattat ett beslut om att allmänna handlingar av tillfällig eller ringa karaktär kan gallras vid inaktualitet, KS/2010:583, 2011-03-01 § 26. Kommunstyrelsen har sedan rekommenderat övriga nämnder och bolag att fatta likalydande beslut, vilket gjorts. I en bilaga till beslutet redogörs för handlingar av tillfällig eller ringa betydelse som kan gallras vid inaktualitet. Bland annat gäller det loggar för e-post, under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen och att de inte heller behövs för återsökningen av de handlingar som inkommit eller utgått från myndigheten och som ska bevaras.

E-postlistor genereras på begäran om de behövs för kommunen till exempel för att bekräfta att kommunen mottagit eller sänt ett specifikt meddelande när kommunen behöver fastställa tidsfrister för överklagandetider. E-postmeddelanden som tillhör ett ärende och tillför ärendet uppgifter och sparas för arkivering registreras i ärendehanteringssystemet.

All e-post, både extern och intern, går via en transaktionslogg. Denna logg tömmer kommunen löpande och i dagsläget töms e-postloggen efter 30 dagar.

All extern e-post till och från Strängnäs kommun går via en molntjänst där e-post kontrolleras för virus och spam. Molntjänsten fungerar även som en back-up. Utifrån denna molntjänst kan e-postlistor genereras. Strängnäs kommun har köpt ett utrymme för en fast mängd data som lagras. I dagsläget uppgår den fasta mängden data som kan lagras till 100 Gb. Kommunen kan aldrig riktigt veta hur långt tillbaka uppgifterna sparas men garanterar att e-postlistorna sparas under 30 dagar. Vid ett uttag av uppgifter på grund av AA:s begäran kunde e-postlistor för drygt ett år genereras.

Genom kommunstyrelsen beslut om gallring av handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse är det möjligt att gallra loggar för e-post under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen och att de inte heller behövs för återsökningen av de handlingar som inkommit till eller utgått från myndigheten och som ska bevaras. Dock finns ingen tidsgräns vilket kan anses som en brist. 30 dagar har fungerat som en gräns mot bakgrund av kommunfullmäktiges generella gallringsbeslut (KS/2008:53, 2008-02-25, KF § 46). I nuläget finns e-postloggar för cirka ett år tillbaka.

Rätten att få ta del av allmänna handlingar ska upprätthållas genom att tjänstemän och förtroendevalda registrerar relevant e-post i ärendehanteringssystem. [...]

Kommunstyrelsen anser att det i princip fungerar bra med att registrera allmänna handlingar. Dock förekommer brister, till exempel att anställda och förtroendevalda inte alltid registrerar relevant e-post i ärendehanteringssystemet utan använder e-postsystemet som arkiv. Kommunstyrelsen har på sitt sammanträde den 29 maj att fatta beslut om att anta ett förslag om riktlinjer för användandet av internet och e-post. Där i betonas vikten av att registrera allmänna handlingar i ärendehanteringssystem och att även e-post är att anse som allmän handling. Så snart e-post har registrerats i ärendehanteringssystemet kan den raderas från e-postsystemet. I en e-postlista kan uppgifter om e-posten fortfarande finnas kvar, utan att själva grundmeddelande finns. I riktlinjerna finns även information om loggarna för e-post. [...]

Kommunstyrelsen gav därefter in kommunens arkivreglemente, kommunstyrelsens gallringsbeslut avseende handlingar av tillfällig eller ringa betydelse samt de nya riktlinjer som antagits om användande av internet och e-post.

Handläggningen av begäran om handlingsutlämnande

I sitt yttrande lämnade kommunstyrelsen följande redogörelse för handläggningen av AA:s begäran om att ta del av Trafikverkets rapport.

Den rapport som AA [...] ville ha del av delades ut vid ett samrådsmöte angående förändringen av stationsområdet den 19 januari [2012]. Innan dess hade den skickats per e-post för synpunkter. Underlag till rapporten kom från Trafikverkets konsult den 2 januari [2012] och åtföljdes av följande meddelande: "Skickar över dokumentationen för charretten som vi nu har på granskning. Kom gärna med synpunkter ni också." BB tolkade detta som ett material inom ramen för samarbetet mellan Trafikverket och kommunen. BB ansåg inte att kommunen vid den tidpunkten kunde lämna ut material som var under bearbetning av annan part. BB hade också tidigare hänvisat AA till Trafikverket för att få del av rapporten. Kommunen fick inte del av någon färdig rapport förrän Trafikverket levererade 200 exemplar vid informationsmötet den 19 januari.

I denna del redovisade kommunstyrelsen följande bedömning.

Kommunstyrelsen anser att det är en korrekt bedömning, att underlaget till rapporten skickats i samrådssyfte, en så kallad delning, och var vid den tidpunkten inte en allmän handling. Dock borde AA ha fått information om att den inte ansågs vara en allmän handling och informeras om rätten att få ett beslut om detta.

När det gäller kommunens hantering av AA:s övriga framställningar framgick bland annat följande av yttrandet och därtill fogade bilagor.

Efter viss korrespondens mellan AA och kommunen översände kommunjuristen CC den 9 februari 2012 e-postloggar avseende e-postmeddelanden mellan Strängnäs kommun och Trafikverket för de senaste 30 dagarna till AA. Denne uppmanades att från logglistan precisera vilka e-postmeddelanden han önskade ta del av. AA informerades vidare om att kommunen skulle undersöka om det fanns e-postmeddelanden sparade som var äldre än 30 dagar hos enskilda handläggare. Under perioden den 10 till den 14 februari översände kommunen ett antal dokument till AA, redogjorde för gällande gallringsbestämmelser och bad honom att i några avseenden precisera sin begäran. Under denna tid inkom AA med ytterligare förfrågningar.

I beslut den 2 mars avtog kommunstyrelsen delvis några av AA:s framställningar. I beslutet anges att kommunen tillmötesgått AA:s begäran så långt det varit möjligt, men att vissa handlingar gallrats och därför inte kan lämnas ut.

AA överklagade beslutet och yrkade att e-postlistor avseende alla e-postmeddelanden som skickats till och från BB fr.o.m. den 1 januari 2011 skulle lämnas ut. Under målets handläggning i kammarrätten lyckades kommunen, ur den molntjänst man använder, ta fram e-postlistor avseende all extern e-post som skickats till och från BB från och med den 21 mars 2011, vilka lämnades ut till AA. Kammarrätten avtog den 15 maj 2012 AA:s överklagande med hänvisning till att det inte fanns skäl att ifrågasätta kommunstyrelsens uppgift om att några ytterligare e-postlistor inte fanns förvarade hos kommunen.

I denna del redovisade kommunstyrelsen följande bedömning av handläggningen.

[...] Då AA begärt e-post har det varit svårt att eftersöka just e-post i ärendehanteringssystemet eftersom rubriken inte alltid anger att det är just e-post det handlar om och han har inte heller begärt e-post i ett specifikt ärende utan korrespondens som rör två eller fler parter. AA har därför fått post- och dokumentlistor samt e-postlistor för att precisera vilka handlingar han vill ta del av.

[---]

Anledningen till att AA från början endast fick e-postloggar för 30 dagar var missförstånd och bristande kommunikation och rutiner mellan kommunstaben och IT-enheten. Så snart det hade klargjorts att kommunen hade tillgång till e-postlistor för längre tid tillbaka än 30 dagar skickades dessa till AA.

[---]

[...] AA:s begäran har omfattat ett stort antal handlingar. Begäran var relativt oprecis och han har uppmanats att från e-postlistor närmare precisera vilken e-post han vill ha del av. Han har även fått ta del av viss e-post samt post- och dokumentlistor. Strängnäs kommun har endast en förvaltning men är uppdelat i ett antal kontor. Informationen som AA har begärt har krävt efterforskningar på samtliga kontor och flera myndigheter. När Strängnäs kommun insåg att begäran var omfattande skedde en samordning via kommunstaben istället för att hänvisa AA till olika myndigheter. Kommunstyrelsen har så skyndsamt som möjligt behandlat AA:s begäran.

Ett beslut om avslag på begäran av utlämnande av handlingar hade dock kunnat fattas i ett tidigare läge. AA begär den 14 februari ett beslut om utlämnande av handlingar. Senare samma dag skickas ytterligare e-postlistor till honom, e-postlistor för trafik mellan BB och Trafikverket från och med den 1 januari 2011 och även information om att all BB:s e-post finns att tillgå. AA meddelar att han vill komma och titta på informationen. Kommunen har då inte sett någon anledning att fatta ett beslut eftersom kommunen uppfattat att AA är nöjd med de handlingar han fått möjlighet att få tillgång till. Kommunen anser inte heller att det finns ytterligare handlingar att lämna ut, allt som är möjligt att lämna ut har också på något sätt erbjudits AA genom att ha fått handlingar per e-post, genom möjligheten att på stället ta del av handlingarna eller mot avgift få kopia.

Kommunstyrelsens slutsats var att AA:s begäran tillgodosetts så långt som möjligt.

AA kommenterade yttrandet och anförde därvid bland annat att det, när han kontaktade kommunen, enbart handlade om att han ville få del av det material angående stationsprojektet som kommunen erhöll den 2 januari. Eftersom den

begärda handlingen inte hade diarieförts, dess existens förnekades och e-postloggarna gallrades efter 30 dagar, var det omöjligt för honom att ta reda på om rapporten kommit in eller inte. Kommunen hade enligt hans mening försökt kringgå offentlighetsprincipen genom sitt agerande.

Rättslig reglering

Handlingsutlämnande

Grundläggande regler

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder.

Av Regeringsrättens avgörande den 7 oktober 1998 (RÅ 1998 ref. 44) framgår att datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelande (e-postlogg) hos tjänstemän vid en myndighet är att anse som allmänna handlingar enligt TF.

Potentiella handlingar

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om denna kan ta fram den med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av offentlighetsprincipen. Regler om rätten att få ut allmänna handlingar gäller däremot inte sammanställningar av mer komplicerat slag. En myndighet är alltså enligt dessa regler inte skyldig att sammanställa uppgifter som finns i dess databaser annat än om detta kan ske med en begränsad arbetsinsats och till en ringa kostnad. För sammanställningar av personuppgifter gäller särskilda begränsningar.

Utkast och säkerhetskopior

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § TF). Bestämmelsen gäller även då en myndighet från utomstående, t.ex. en annan myndighet, begär in synpunkter på en preliminär produkt. Under förutsättning att översändandet uteslutande sker i samrådssyfte anses handlingen inte expedierad och därmed inte som upprättad och allmän. Den blir inte heller att anse som inkommen och därmed allmän hos den mottagande myndigheten. (Skulle den konsulterade myndigheten emellertid lämna ett skriftligt svar – i en separat skrivelse eller genom att returnera handlingen med påtecknade kommentarer – blir detta svar en inkommen och därmed allmän handling hos den myndighet som begärt synpunkter, se härom Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 u. 2010, s. 107-109.)

Som allmän handling anses inte heller en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information, en s.k. en säkerhetskopia (2 kap. 10 § TF).

Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som så begär har också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF).

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Handläggare och myndighetsprövning

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen (myndighetsprövning), om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Vägrar den anställde att lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetsprövning. Av informationen ska framgå att det för överklagande krävs att sökanden först begär och erhåller ett skriftligt beslut från myndigheten.

Överklagande

Om en myndighetsprövning resulterar i att myndigheten helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan myndighetens beslut enligt 6 kap. 8 § OSL överklagas till kammarrätt.

Registrering

Av 5 kap. 1 § OSL följer att allmänna handlingar enligt huvudregeln ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras som de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de inkommit eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Arkivering och gallring

Enligt 2 kap. 18 § TF meddelas grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring av sådana handlingar i lag. I arkivlagen (1990:782) behandlas bl.a. frågor om arkiveringsskyldighet, arkivansvar, arkivvård och gallring. I 8 § andra stycket anges att kommunstyrelsen som huvudregel är

arkivmyndighet i kommunen. I 10 § fastslås att allmänna handlingar får gallras, men att det vid gallringen ska beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet. Vidare måste det beaktas att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov. Av 16 § framgår att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Hur beslut om gallring ska fattas inom en kommunen framgår som regel av kommunens arkivreglemente (dvs. kommunfullmäktiges föreskrifter).

Råd om bevarande och gallring hos kommuner och landsting har utfärdats av Sveriges kommuner och landsting tillsammans med Riksarkivet i serien ”Bevara eller gallra”. I de gallringsråd som gavs ut år 2010 för lednings- och stödprocesser i kommuner, landsting och regioner anges att e-postloggar kan gallras under förutsättning att de inte längre behövs för återsökning av de handlingar som inkommit eller utgått från myndigheten och som ska bevaras. Vidare anges att e-post som regel kan gallras om den överförs till annat format eller annan databärare, t.ex. genom utskrift på papper. I råden anges att det är lämpligt att kommunen fattar ett generellt gallringsbeslut för denna typ av handlingar. Råden är utarbetade med Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrad genom RA-FS 1997:6) som förebild.

Bedömning

Registrering och gallring av e-post

Som framgått ovan utgör en e-postlogg en allmän handling. Loggen genereras automatiskt och dess funktion avser systemets drift och säkerhet. E-postloggar betraktas typiskt sett som en handling av ringa eller tillfällig betydelse och kan därför gallras efter relativt kort tid. Av kommunstyrelsens yttrande framgår att e-postmeddelanden som utgör allmänna handlingar ska registreras i kommunens diarium, varför loggen inte är nödvändig för att kunna finna allmänna handlingar. Mot denna bakgrund har jag ingenting att erinra mot att Strängnäs kommun, i enlighet med det gallringsbeslut kommunstyrelsen fattat, gallrar sina e-postloggar efter 30 dagar.

Av vad som ovan sagts framgår vidare att ett e-postmeddelande får raderas ur e-postsystemet om det inte utgör en allmän handling, om det är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet och därför inte behöver registreras, eller om meddelandet har överförts till och registrerats i ett ärende eller på motsvarande sätt tagits om hand för registrering och arkivering. I ärendet saknas underlag för slutsatsen att Strängnäs kommun felaktigt skulle gallra e-postmeddelanden. Kommunstyrelsen har dock vidgått att det förekommer vissa brister när det gäller enskilda medarbetares registrering av e-post i ärendehanteringssystemen men uppgett att man nu har antagit nya tydliga riktlinjer för detta.

Sammanfattningsvis finns inte skäl för någon kritik mot Strängnäs kommun när det gäller kommunens rutiner avseende registrering och gallring av e-post. Mot bakgrund av de uppgifter kommunen lämnat vill jag dock erinra om vikten av att tillämpningen av de nya riktlinjerna följs upp.

Begäran om att ta del av e-post

Som angetts tidigare utgör en e-postlogg en allmän handling. Loggen generas automatiskt i samband med att e-post skickas och tas emot. Ur e-postsystemet kan också tas fram förteckningar över den e-post som finns lagrad där. Sådana förteckningar, eller listor, utgör s.k. potentiella handlingar och omfattas av offentlighetsprincipen, om de kan tas fram av myndigheten med rutinbetonade åtgärder. I vilken utsträckning AA efterfrågat e-post, e-postloggar eller e-postlistor och vad han fått del av är inte fullt klarlagt i ärendet. Varken AA eller kommunen har hållit isär begreppen i sina redogörelser för vad som förevarit. Följande kan dock konstateras.

Kommunstyrelsen har uppgett att kommunen fram till den 14 februari 2012 försökte få klarhet i vilka handlingar AA efterfrågade och att material kontinuerligt lämnades ut till honom. Att det dröjde fram till den 2 mars innan kommunen meddelade ett överklagbart beslut beträffande vissa delar av AA:s framställningar har förklarats med att kommunen uppfattade att denne var nöjd med de handlingar han erbjudits att ta del av. Vad som framkommit ger inte underlag för någon kritik mot kommunen.

Av utredningen framgår vidare att viss e-post som omfattades av AA:s begäran hade gallrats ur kommunens e-postsystem. Säkerhetskopior fanns dock bevarade i den molntjänst som kommunen använder. Detta förhållande förbisågs initialt, varför utlämnandet dröjde en tid. Mot bakgrund av att säkerhetskopior inte utgör allmänna handlingar saknas det skäl att rikta kritik mot att det inte omgående undersöktes om e-post fanns bevarad på detta sätt.

Begäran om att ta del av en rapport som bifogats ett e-postmeddelande

Av utredningen framgår att BB, som mottog AA:s begäran, gjorde bedömningen att den rapport han fick från Trafikverkets konsult den 2 januari 2012 inte var att betrakta som en allmän handling. Anledningen till detta var att den fortfarande var under bearbetning och översändes till kommunen i samrådssyfte. Till AA uppgav han att den inte kommit in till kommunen. Kommunstyrelsen har i sitt yttrande vidgått att AA rätteligen borde ha informerats om BB:s bedömning och sin rätt att få ett överklagbart beslut.

BB har lämnat den direkt felaktiga uppgiften att rapporten inte hade kommit in till kommunen. Genom detta har han omöjliggjort en rättslig prövning av sin bedömning. BB måste kritiseras för sitt agerande.