

Målnummer: 6251-98 **Avdelning:** 2
Avgörandedatum: 1998-10-07
Rubrik: Datalagrade förteckningar över in- och utgående meddelanden (e-post-logg) hos kommunala tjänstemän har ansetts som allmänna handlingar.
Lagrum: 2 kap. 3 § och 7 § tryckfrihetsförordningen
Rättsfall:

REFERAT

T.S. begärde hos Enköpings kommun att få ut kopia på förteckning över de e-mail som fanns förvarade i e-mail systemet First Class hos ett kommunalråd, kommundirektören och kanslichefen i kommunen.

Kommunstyrelsen i Enköpings kommun (1997-08-26) avslag framställningen. Som skäl för beslutet angavs att de mail som fanns förvarade hos nämnda personer inte var allmänna handlingar varför inte heller förteckningarna kunde anses vara allmänna handlingar.

T.S. överklagade kommunstyrelsens beslut och anförde i huvudsak följande. Oavsett vad som förtecknats var enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen (TF) förteckningen att betrakta som en allmän handling. Med ledning av förteckningen kunde tidningen i ett senare skede begära att få ta del av enskilda e-brev. Huruvida dessa var att betrakta som allmänna handlingar måste avgöras i det enskilda fallet när någon begärt att få ut dem. - Kommunstyrelsen uppgav till kammarrätten i huvudsak följande. Kommunen hade en hemsida på Internet. Där angavs en särskild e-mailadress till varje expedition. Varje förvaltning var en egen myndighet vars registrator hade en officiell e-mailadress. Om exempelvis kanslichefen skickade något till skolnämnden gjorde han det på deras officiella e-mail. Om han däremot bara ville fråga skoldirektören något kanske han "mailade" genom personlig e-mail istället för att ringa upp. Ett annat exempel var att han kunde "maila" alla förvaltningschefer istället för att ringa var och en angående samma kallelse att ses en viss tid på en viss plats. First Class, dvs. kommunens interna e-mailsystem, hade 160 användare inom kommunen. Personliga mail kom inifrån och utifrån. Mailsystemet användes även för att skicka utkast och koncept m.m. - ej allmänna handlingar. Utskrifterna över in- och utgående e-mail i det interna systemet var inte statiska. Uppgifterna förstördes efter tre månader.

Kammarrätten i Stockholm (1997-10-13, Wennerholm, Belfrage, referent, Altenhammar) yttrade: Enligt 2 kap. 3 § TF förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. 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. - Handling anses enligt 2 kap. 7 § första stycket TF upprättad hos myndighet när den har expedierats, när det ärende till vilken den hänförs sig slutbehandlats hos myndigheten eller när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. - Kammarrätten finner att de begärda utskrifterna inte är sådana att de enligt 2 kap. 7 § första stycket TF är att anse

som allmänna handlingar. Överklagandet kan därför inte bifallas. -
Kammarrätten avslår överklagandet.

T.S. överklagade och yrkade att förteckningarna över de e-mail som fanns förvarade i e-mail-systemet First Class hos ett kommunalråd, kommundirektören och kanslichefen i Enköpings kommun skulle anses utgöra allmän handling enligt TF och att han sålunda ägde få ut en kopia av den. Till grund för sin talan anförde han i huvudsak att ifrågavarande förteckning närmast kunde jämföras med ett diarium enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF.

Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

På Regeringsrättens begäran avgav Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Statskontoret yttranden.

Juridiska fakultetsnämndens yttrande utarbetades på nämndens uppdrag av professorn i rättsinformatik P.S.. Denne anförde följande.

Allmänt

1. Elektronisk informationshantering innebär grundläggande förändringar jämfört med traditionell, dvs. pappersbaserad och manuell, informationshantering. På offentlighetslagstiftningens område uppmärksammades detta tidigt. Redan den år 1960 tillkallade Offentlighetskommittén formulerade i sitt betänkande SOU 1966:60, Offentlighet och sekretess, grundläggande frågor, bl.a. om befarade långtgående önskemål om insyn från allmänhetens sida, vilka skulle nödgå myndigheterna "att eftersätta de krav som deras egen verksamhet ställer". Nackdelar och risker av detta slag måste vägas mot de möjligheter som tekniken innebär i insynhänseende. Därför borde myndigheterna, enligt Offentlighetskommittén, "vid val av teknisk utrustning, vid uppläggning av program osv., så långt som möjligt skapa säkerhet för att information kan hållas tillgänglig för allmänheten" (s. 114-115). Den senare linjen är den som i lagstiftning och rättspraxis har kommit att gälla. Sammanfattningsvis innebär den att informationsteknikens möjligheter att stärka och främja allmänhetens insyn har tagits tillvara och att den tekniska utvecklingen som sådan inte har tillåtits medföra inskränkningar i den insyn som gällt i traditionell pappersmiljö. En viktig utgångspunkt är således att överföringen till elektroniska medier inte får leda till att allmänhetens möjligheter till insyn försämras (jfr t.ex. RÅ 1971 ref. 15). Snarare bör det omvända förhållandet eftersträvas (se t.ex. diskussionen i SOU 1988:64, Integritetsskyddet i informationsområdet 5, s. 67-73 och i SOU 1997:39, Integritet. Offentlighet. Informationsteknik, s. 490-492).

2. En av svårigheterna har gällt tillämpningen på nya medier av de traditionella grundbegreppen på handlingsoffentlighetens område. Det handlar inte enbart om enkla semantiska frågor, t.ex. om det är lämpligt att termen "handling" används för att beteckna så skilda objekt som pappersdokument, röntgenbilder och digitala data på ett datormedium. Komplikationerna, som går på djupet, har att göra med egenskaperna hos den elektroniska (digitala) informationsbehandlingsmiljön, bl.a. det uttunnade eller upplösta sambandet mellan informationsinnehåll och bestämda fysiska lagringsmedier. Logisk uppdelning blir i den nya miljön mer väsentlig än fysisk - ett dagboksblad kan t.ex. ställas samman i det ögonblick det skall avläsas på datorskärmen genom att uppgifter och regler om hur uppgifterna skall presenteras på skärmen hämtas från olika håll i ett datanät just när de behövs. Följdriktigt har begreppet "upptagning", som i TF används för att beteckna digitalt lagrad information, ingen fysisk avgränsning utan är ett logiskt-funktionellt begrepp. En "upptagning" avser således en konstellation av datorläsbara uppgifter som har sakligt samband och därmed logiskt hör samman. Likaså är förvaringskriteriet för upptagningarnas del inte passivt-fysiskt (befintlighet) utan dynamiskt-funktionellt (möjlighet att göra uppfattbart).

3. Datalagskommittén ville i sitt betänkande 1997:39 dra de fulla konsekvenserna av att handlingsoffentligheten skall tillämpas i en snart totaldigitaliserad myndighetsverksamhet. Kommittén har således föreslagit att TF:s grundbegrepp skall vara "allmän uppgift". Allmänna uppgifter kan, enligt förslaget, förekomma i dels "handlingar", dels "databaser". Definitionen av "handlingar" tar fasta på objekt som har ett bestämt innehåll och inte skall förändras medan definitionen av "databaser" tar fasta på att uppgifterna i dessa är avsedda att återges i föränderliga sammanställningar. Datalagskommitténs förslag, som (ännu) inte lett till lagstiftningsåtgärder, omges av många frågor. Dessa är inte unikt knutna till förslaget utan har samma relevans för gällande rätt. Kärnproblemet ligger i att i den digitala informationsbehandlingsmiljön urskilja vad som är eller bör vara föremål för insyn när det saknas ledning i fysiska föremål, välkända synsätt och hanteringar som är begripliga för envar. I rättsvetenskapen har man talat om en "beskrivningsproblematik" och uppfattat denna som kännetecknande för mötet mellan juridiken och den alltjämt snabbt föränderliga informationstekniken (se t.ex. Mads Bryde Andersen, EDB og ansvar. Akademisk avhandling. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989, särskilt s. 25-67. En analys av beskrivningsproblemen på handlingsoffentlighetens område finns i P. Seipels rapport "ADB-upptagningars offentlighet" till Data- och offentlighetskommittén, intagen som bilaga 2 i SOU 1988:64, Integritetsskyddet i informationssamhället 5).

4. Myndigheterna har av de berörda skälen ofta svårigheter med tillämpningen av reglerna om handlingsoffentlighet på sina IT-verksamheter (jfr den fältstudie som utfördes åt Data- och offentlighetskommittén och som finns redovisad i SOU 1988:64, bilaga 2, s. 111-172). Med insikt om detta har föreskrifter tillkommit i 15 kapitlet sekretesslagen (1980:100) som i koncentrat går ut på att IT-användningen skall utformas med beaktande av den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Detta brukar omtalas som krav på "en god offentlighetsstruktur". En myndighet skall således på förhand, innan akuta frågor uppkommer med anledning av att allmänna handlingar begärs utlämnade, ordna sin IT-baserade informationshantering t.ex. så att allmänna handlingar hålls skilda från andra handlingar och så att tjänstemännen är förtrogna med konsekvenserna av att upptagningar placeras i det ena eller andra registret. Detta är ett myndighetsansvar likaväl som t.ex. att utforma de ekonomiadministrativa systemen enligt gällande föreskrifter oberoende av om systemen är IT-baserade eller ej.

Frågorna

5. Målets huvudfråga - hur skall förteckningarna över e-post (i fortsättningen benämnd "postloggen") i kommunens interna First Class system för elektronisk post uppfattas i förhållande till TF - kan lösas upp i fyra delfrågor, där den tredje är den centrala:

? Är postloggen en "handling"?

? Kan postloggen anses förvarad?

? Var bland kategorierna av handlingar i 2 kap. TF hör postloggen hemma?

? Kan postloggen anses upprättad?

Bedömning

6. Ingen tvekan kan råda om att postloggen är en handling i TF:s mening. Postloggen kräver tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas och utgör en upptagning av det slag som anges i 2 kap. 3 § första stycket TF. En upptagning är inte en fysisk enhet utan en informationsenhet och definieras som en

sammanställning av uppgifter som har sakligt sammanhang. Det sammanhållande logiska kriteriet är i detta fall att uppgifterna i upptagningen lämnar information om meddelandeutväxlingen i First Class systemet med specifikation av avsändare eller adressat, meddelandets storlek/omfattning, huruvida meddelandet är kombinerat med en bilaga, uppgift om ärende/angelägenhet samt datum. Det är inte självklart om en postlogg skall behandlas som en enda upptagning eller som flera. Uppgifterna om varje enskilt meddelande (brev) skulle således kunna uppfattas som en särskild upptagning/handling. Det ligger emellertid närmast till hands att utgå från att en postlogg som helhet skall betraktas som en handling. Detta överensstämmer också med terminologin i 2 kap. 7 § andra stycket 1 (jfr prop. 1975/76:160, s. 90, 143 och vidare nedan).

7. Postloggen är en logisk enhet definierad av sitt huvudändamål att skapa ordning i meddelandehantering och göra det möjligt att återfinna enskilda meddelanden. I olika system för elektronisk meddelandehantering förekommer något varierande tekniska utformningar när det gäller möjligheter att filtrera meddelanden till olika "brevboxar", sortera i olika ordningar (t.ex. datum, avsändare, meddelandetyp), söka enligt olika kriterier och skapa underindelningar i form av loggar för bestämda verksamheter och ämnen. En myndighet kan och skall använda dessa möjligheter för att skapa god offentlighetsstruktur enligt 15 kap. 9 § sekretesslagen.

8. Upptagningar är förvarade om de är tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller inte om upptagningarna ingår i ett personregister (enligt datalagen (1973:289)), om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Inga hinder med anknytning till personregister synes vara aktuella i målet. Bedömningen kan därmed inriktas på om överföringen av postloggen till uppfattbar form är att uppfatta som enkelt genomförbar och rutinmässig.

9. Såvitt framgår av tillgängliga handlingar i målet avser framställan att få ut allmän handling postloggar över brev som sänts och mottagits av tre personer hos Enköpings kommun. I anslutning till detta finns det anledning att uppmärksamma att funktionerna som skapar och underhåller postloggar är både centrala och decentrala. Mer konkret innebär detta att vissa funktioner och led i hanteringen sköts av datorutrustning som är gemensam (värddatorer, nätservrar) medan andra sköts decentraliserat av varje enskild datoranvändare med hjälp av den egna arbetsplatsdatorn. Vid bedömningen av en begäran om insyn saknar den tekniska uppbyggnaden i sig betydelse. Det som är rutinmässigt åtkomligt för överföring till läsbar form är således att uppfatta som en förvarad handling oberoende av på vilket sätt åtkomligheten möjliggörs genom centrala och decentrala åtgärder och kombinationer av dessa.

10. I målet förutsätter utlämnandet tekniska åtgärder som närmast kan betecknas som en enkel utskrift av uppgifterna. Inga komplicerade urval eller sammanställningar är aktuella. Därmed kan man konstatera att förvaringskriteriet enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF är uppfyllt.

11. Postloggen skapas automatiskt av programvaran First Class. Den är en standardfunktion i meddelandehanteringssystem av detta slag och ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera den elektroniska posten. Från synpunkten av handlingsoffentlighet kan man säga att det är fråga om ett hjälpmedel att hålla handlingarna "så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats" (15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen).

12. I postloggens ändamål enligt ovan ligger att den förs kontinuerligt och för obestämd tid. Detta är huvudregeln. En myndighet kan emellertid tillskapa särskilda "specialloggar" (mappar) för någon viss till tiden begränsad verksamhet. Det bör i sådana fall ligga på myndigheten att visa att en sådan

logg inte hör till huvudtypen, dvs. är avsedd för kontinuerlig registrering. Dessutom avgör inte endast myndighetens formella rubricering av en viss logg. Den faktiska användningen är utslagsgivande (jfr RÅ 1952 ref. 35 om ett undan för undan kompletterat kortregister). Myndigheten bör enligt 15 kap. 11 § sekretesslagen anses skyldig att hålla beskrivningar tillgängliga av de specialloggar av olika slag som myndigheten utnyttjar.

13. En postlogg är således i första hand att uppfatta som en fortlöpande förteckning av det slag som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Postloggen är således upprättad så snart den har färdigställts för anteckning eller införing. Det saknar betydelse om de objekt som registerförs (ännu) är allmänna handlingar (se t.ex. Bohlin, Allmänna handlingar. Stockholm 1988, s. 156-157). Förteckningen kan t.o.m. tänkas avse inte handlingar utan enstaka uppgifter, t.ex. mätvärden från en kontinuerlig övervakning av ett miljöobjekt. Karaktären av förteckning bestäms heller inte av vilken grad av betydelse de handlingar har vilka registreras för myndighetens verksamhet (jfr 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen). En annan sak är att arten av registrerade objekt får betydelse för bl.a. gallringsföreskrifter och för bedömningen av om förteckningen helt eller i delar skall hemlighållas (jfr 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen). Slutligen gäller att 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF är tillämplig oavsett om myndigheten är skyldig att föra en förteckning med visst innehåll eller ej (jfr RÅ 1951 ref. 29 om en sjukjournal innehållande uppgifter utöver de författningsenliga).

14. Det kan förekomma situationer där register är att uppfatta som s.k. mellanprodukter enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF. Sådana mellanprodukter, vilka ej har expedierats, blir att anse som allmän handling endast om de tas omhand för arkivering. En mellanprodukt i registersammanhang är en produkt som har osjälvständig karaktär och utgör ett led i framställningen av den slutliga produkten. Postloggen (postloggarna) i det aktuella målet kan inte uppfattas som mellanprodukter. Enkelt uttryckt finns det ingen "slutprodukt" som skulle kunna förklara och motivera en sådan osjälvständig karaktär.

15. Det kan förekomma att gränsen är oklar mellan vad som utgör en "vanlig" handling och vad som utgör en sådan förteckning som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Situationen kan då vara att det är fråga om påbörjade anteckningar vilka inte avses bli fullföljda genom ytterligare anteckningar vid senare tillfällen. Det kan också, som ovan berörts, vara fråga om register som inte är fortlöpande i stadgandets mening, utan som har en bestämd, mer eller mindre kortvarig livscykel, t.ex. ett register som tillkommer som en engångsinsats för att ordna ett visst material (jfr Bohlin anf. arb. s. 159-161 med hänvisningar). Inget av detta är aktuellt i målet. Särskilt bör noteras att det förhållandet att en postlogg gallras med korta intervall inte kan motivera att loggen skulle betraktas som icke fortlöpande.

16. Postloggen i First Class systemet blir enligt det föregående att betrakta som en fortlöpande förteckning, närmast av diariekaraktär. Postloggen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt har börjat generera noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden.

Slutsatser

17. Det är inte ovanligt att i den praktiska rättstillämpningen den digitala miljöns nya förhållanden skapar osäkerhet om tillämpningen av i och för sig klara regler (jfr t.ex. Statskontorets rapport 1989:42, Offentlighet & ADB II. Vägledning för jurister och administratörer, s. 36). Osäkerheten har att göra både med svårigheterna att relatera IT-miljöns funktioner och fenomen till rättsliga kategorier och med de praktiska - och för berörda myndigheter och tjänstemän inte sällan överraskande - konsekvenserna av gällande regler. Mot den bakgrunden bör man se kommunens argumentation att handlingsoffentligheten skulle gälla registrering av "officiell" e-mail men inte registrering av den som är "intern" och att loggningen av handlingar, där det ingår sådana som har karaktär av "personlig e-mail", utkast och koncept, inte

skulle kunna ge upphov till ett register med karaktär av upprättad allmän handling. Om myndigheterna med rättsverkan kunde reglera insynen i sin meddelandehantering på detta "flexibla" sätt skulle friheten bli stor att manipulera insynsmöjligheterna. Att godta en sådan ordning vore i strid både med offentlighetslagstiftningens bokstav och med dess syften. I den mån myndigheterna önskar avskärma loggningen av elektroniska meddelanden från insyn måste det ske med iakttagande av gällande regler. Det bör t.ex. vara möjligt att i vissa situationer skapa specialloggar som inte kan anses fortlöpande enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF och som därmed inte är föremål för insyn från det de börjat föras. Det är också möjligt att genom gallringsföreskrifter snabbt rensa postloggar från uppgifter om bagatellmeddelanden, internmeddelanden m.m. I vissa fall kan det också bli fråga om att loggar i sin helhet eller i delar är föremål för sekretess.

18. Jag finner, sammanfattningsvis, att de i målet begärda utskrifterna av e-postloggar hos ett kommunalråd, kommundirektören och kanslichefen i Enköpings kommun är att se som allmänna handlingar enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Sekretesshinder har inte åberopats varför de begärda handlingarna skall lämnas ut.

Statskontoret anförde följande.

1 ADB och IT

I lagstiftningen används termen automatisk databehandling (ADB). Detta är en beskrivning av en avgränsad rutin som utförs automatiskt av datorer. I förvaltningens tidiga datorisering var det ofta en manuell rutin som genom systemering och programmering lades om till ADB. Förr var ofta ADB enbart ett hjälpmedel för t.ex. en myndighet att bedriva en viss verksamhet.

Till skillnad från ADB utmärks användningen av modern informationsteknik av att datorer, telekommunikationer och andra komponenter samverkar vid informationsförmedlingen. På så sätt bildar de ett informationssystem där olika funktioner är nära integrerade med varandra.

Informationsteknik har blivit det huvudsakliga stödet för alltfler myndigheters verksamhet, från registrering av ett ärende, via fortsatt handläggning och beslut, till arkivering och långsiktigt bevarande.

I informationsutbytet inom en myndighet och mellan myndigheter och organisationer är informationsteknik, i form av t.ex. elektronisk post, numera en viktig beståndsdel. När man idag beskriver förvaltningens användning av datorer, telekommunikation, program och system är informationsteknik det relevanta begreppet. I yttrandet använder Statskontoret därför genomgående begreppet informationsteknik (IT).

2 Allmän handling i ett informationssystem

Uppgifter i maskinläsbar form kan vara att anse som allmän handling.

Kännetecknande för en handling är dess funktion som informationsbärare. Utmärkande för upptagningar är att informationen kan uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel. En upptagning, t.ex. en datafil, är en konstellation av maskinläsbar information, som har ett sakligt och logiskt samband och som normalt kan läsas på stället (eller på distans) via bildskärm eller tas ut i form av utskrift på papper.

Den fysiska databäraren, t.ex. skivminnet, disketten eller CD-ROM skivan, saknar betydelse för handlingsbegreppet i IT-sammanhang. Avgörande för en upptagning är i stället det logiska sambandet mellan lagrade uppgifter och möjligheterna att rent faktiskt göra uppgifterna läsbara. I IT-sammanhang gäller ett logiskt handlingsbegrepp och inte såsom i fråga om traditionella handlingar, ett fysiskt. Detta faktum skiljer en IT-upptagning från en

traditionell handling. Det gör också att begreppet handling i IT-sammanhang kan ha en mycket varierande innebörd. En handling (IT-upptagning) kan bestå av några få eller ett mycket stort antal uppgifter. Samma uppgifter kan ingå i flera olika handlingar (IT-upptagningar) samtidigt.

De informationstekniska förhållanden som i första hand är av betydelse vid prövning av om den begärda förteckningen utgör en allmän handling enligt 2 kap. 3 § TF är om den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniska hjälpmedel som myndigheten förfogar över. En förteckning över inkommen respektive utgående post i ett elektroniskt postsystem kan normalt avläsas på stället eller tas ut i form av utskrift på papper.

En annan viktig informationsteknisk förutsättning för att förteckningen skall vara att anse som tillgänglig och därmed allmän handling i TF:s mening är, enligt förarbeten och rättspraxis, att det inte krävs mer än rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida för att ta fram den. Vad som är rutinbetonade åtgärder bestäms av hur myndigheten ordnar sin datoriserade informationshantering vid en viss given tidpunkt samt de möjligheter till sökning och sammanställning som myndigheten har i ett aktuellt fall.

En IT-upptagning som myndigheten kan göra läsbar med hjälp av befintliga program är att anse som tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och därmed, i TF:s mening, förvarad hos myndigheten. Därtill kommer att en myndighet är skyldig att göra ett visst arbete för att tillgodose en begäran om uttag enligt offentlighetsprincipen om detta arbete kan betecknas som en rutinbetonad åtgärd. En myndighet är även skyldig att gå utöver de rutiner som den i vanliga fall använder, om det kan göras med en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer.

3 Tekniska förhållanden som är av betydelse vid prövning av frågan om en förteckning i ett elektroniskt postsystem är att anse som en allmän handling

Kommunens uppdelning i ett externt (Internet) och ett internt (First Class) system för elektronisk post saknar enligt Statskontorets uppfattning betydelse i målet.

First Class är en produkt som innehåller funktioner för intranät (intern informations-spridning), elektronisk post och grupprogram (elektroniska "konferenser"). I de senare versionerna har First Class inbyggt stöd för Internet-kommunikation och kan samtidigt vara serverdator för WorldWideWeb-tillämpningar. Användare kan komma i kontakt med First Class-system antingen genom att använda en specifik programvara eller valfri läsare (webbläsare) eller annan Internet-applikation för elektronisk post. Brev och konferensmeddelanden kan omvandlas och publiceras på t.ex. kommunens hemsida eller annan WorldWideWeb-tillämpning.

Av akten framgår att kommunens interna elektroniska postsystem används både vid informationsutbyte inom kommunstyrelsen och vid informationsutbyte med andra myndigheter (nämnder) och enskilda.

Enligt Statskontorets uppfattning är en uppdelning, organisation och förmedling av elektronisk post i ett eller flera olika system ej av intresse för frågan om den efterfrågade upptagningen utgör en allmän handling. Detta är endast en beskrivning av hur kommunen valt att organisera en del av sin IT-verksamhet.

Av primärt intresse i målet är om förteckningen kan avläsas på stället via bildskärm eller tas ut i form av utskrift på papper.

Av akten framgår att sökanden har framställt en begäran om att från Enköpings kommun få ta del av förteckningar över inkommen och utgående elektronisk post hos kommunalrådet, kommundirektören och kanslichefen. Det framgår att kommunen i det aktuella fallet använder sig av elektronisk post i sin informationsförmedling och att systemet loggar och förtecknar varje avsänt

eller mottaget elektroniskt brev.

En förteckning över elektronisk post i ett IT-system är en automatiserad funktion som följer den trafik av avsänd respektive mottagen elektronisk post som förekommer i varje "brevlåda", dvs. hos varje person som är ansluten till det elektroniska postsystemet. Förteckningen presenteras löpande för varje tjänsteman som innehar en brevlåda och som använder sig av systemet. Denna funktion finns med lite varierande utseende i alla på marknaden förekommande standardprogramvaror för elektronisk post.

Den aktuella IT-miljön som den beskrivs är mycket enkel att hantera ur teknisk synvinkel. Detta innebär att en presentation på bildskärm eller utskrift på papper av förteckningen kan ske på stället med några enkla inmatningar via tangentbordet eller liknande funktion. Tidsåtgången för en sådan åtgärd är normalt låg. Statskontoret bedömer kommunens tidsåtgång till mindre än fem minuter och att kostnaden är så låg att den inte är möjlig att uppskatta. Med stöd av befintliga utskriftsprogram kan förteckningen skrivas ut. Den är således att anse som tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och därmed också förvarad hos myndigheten.

Statskontoret anser att själva förteckningen kan likställas med de journaler, register, förteckningar och liknande handlingar som omnämns i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. En skillnad är att vid en traditionell hantering skrivs händelser in fysiskt genom en aktiv åtgärd medan en förteckning i ett elektroniskt postsystem framställs med automatik av systemet. Denna skillnad har dock enligt vår mening ingen betydelse i detta sammanhang.

Samma regler gäller för tekniska upptagningar som för traditionella handlingar. Upptagningar som utgör förteckningar som förs fortlöpande och där uppgifter kontinuerligt förs in får anses, precis som förteckningar i pappersform, enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF upprättade redan när de färdigställts för anteckning eller införing.

Sammanfattningsvis anser Statskontoret att de aktuella förteckningarna kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas och därför utgör förvarade upptagningar enligt 2 kap. 3 § TF och att de är att anse som upprättade enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. De är därför allmänna handlingar som var och en har rätt att ta del av, då inte sekretess eller annan rättslig behörighetsinskränkning lägger hinder i vägen.

Regeringsrätten (1998-10-07, Brink, Werner, Rundqvist, Eliason, Hulgaard) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. T.S. har begärt hos Enköpings kommun att få ut förteckningar över inkommande och utgående elektronisk post hos ett kommunalråd, kommundirektören och kanslichefen i kommunens interna First Class system. Av utredningen framgår bl.a. att kommunen använder elektronisk post i sin informationsförmedling och att systemet loggar och förtecknar varje avsänt eller mottaget elektroniskt brev. Fråga i målet är huruvida nämnda förteckningar utgör allmän handling i TF:s mening.

Enligt 2 kap. 3 § TF förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. 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.

Handling anses enligt 2 kap. 7 § första stycket TF upprättad hos myndighet när den har expedierats, när det ärende till vilken den hänförs slutbehandlats hos myndigheten eller när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. I stället för vad som föreskrivs i första stycket gäller enligt andra stycket 1 samma lagrum att diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har

färdigställts för anteckning eller införing.

En förteckning över e-post i kommunens interna First Class system är en upptagning som kräver tekniska hjälpmedel för att kunna uppfattas. Eftersom upptagningen är tillgänglig hos myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar i sådan form att den kan läsas av myndigheten är förteckningen att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling (2 kap. 3 § TF).

Förteckningen skapas automatiskt av programvaran First Class och är ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera den elektroniska posten. Den förs kontinuerligt och för obestämd tid. Den är därför enligt Regeringsrättens mening 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 innebär att förteckningen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Att de i förteckningen omnämnda meddelandena kanske inte alltid är att betrakta som allmänna handlingar förändrar inte förteckningens karaktär.

De i målet aktuella förteckningarna är således allmänna handlingar som skall lämnas ut till T.S. om inte hinder föreligger på grund av bestämmelser om sekretess. Då någon sekretessprövning inte har företagits bör målet återförvisas till Enköpings kommun för en sådan prövning.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten upphäver kammarrättens dom och kommunstyrelsens beslut och visar målet åter till Enköpings kommun för handläggning i enlighet med det ovan anförda.

Föredraget 1998-09-16, föredragande Nilsson, målnummer 6251-1997

Sökord: Allmän handling

Litteratur: prop. 1973:33, s. 74-77; prop. 1975/76:160, s. 83-84, 89-91, 120-122, 143-144; SOU 1988:64, s. 31-37, 70-71; SOU 1997:39, s. 475-477; Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., 1996, s. 36-38, 44-47, 73-76.
