

Rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen

(Dnr 2022-2000)

Anmälan

I en anmälan mot Västerås kommun anförde Anna-Lena Allgårdh bl.a. följande. Hon är anställd av kommunen och är fackligt ombud på sin arbetsplats. På arbetsplatsen öppnar arbetsgivaren all post, även om hennes namn står först i adressen. Det har stört henne eftersom post av facklig och även av helt privat art sänds till henne. Kommunen har utfärdat regler för posthanteringen på arbetsplatserna. Där kan man läsa att registrator eller chef har rätt att öppna all post. Hon undrar om kommunens handlande överensstämmer med de lagar och regler som gäller på området.

Till anmälan har fogats en kopia av ett informationsblad med rubriken Information om offentlighetsprincipens tillämpning inom proAros. I första stycket på andra sidan står följande antecknat.

Handlingar som kommit in eller upprättats skall omedelbart registreras. Styrelsen för proAros har beslutat att post till proAros ska hanteras på områdeskontoren. Det är alltså där man då måste avgöra vad som är allmän handling. För att kunna avgöra om det rör sig om en allmän handling har registrator eller områdeschef rätt att öppna brev – ingen annan.

Utredning

Efter remiss till Kommunstyrelsen i Västerås kommun anförde styrelsen bl.a. följande.

Anna-Lena Allgårdh är anställd vid en gymnasieskola inom Västerås stads utförarorganisation, proAros, som är en egen myndighet.

ProAros är den största enskilda förvaltningen inom Västerås stad, med cirka 9 000 medarbetare verksamma inom bl.a. omsorg, skola och individ och familj. Organisatoriskt består proAros av 11 områden, som antingen betjänar vissa stadsdelar eller hela staden, beroende på typ av verksamhet.

Områdena är i sin tur indelade i cirka 135 enheter. En enhet kan bestå av flera olika verksamheter, t.ex. skola, förskola och fritidshem.

Registreringen av handlingar och posthanteringen finns på 17 olika platser; proAros ledningskontor, områdeskontoren samt på vissa av de större enheterna (gymnasieskolorna).

Denna organisation har proAros ansett som lämplig av flera skäl, bl.a. beroende på att det både är ekonomiskt försvarbart och kompetensmässigt möjligt att ha speciell registratorspersonal på respektive plats.

Registratorerna samarbetar i ett nätverk som leds av registratorn på ledningskontoret.

På nätverksträffarna diskuteras bl.a. tillämpningen av offentlighetsprincipen. De senaste två åren har framför allt e-postfrågorna varit särskilt aktuella. Kommunstyrelsen har tagit fram regler och riktlinjer för e-posthanteringen. ProAros har därefter spridit information om offentlighetsprincipens tillämpning inom proAros och tagit fram särskilda e-post riktlinjer för proAros.

Med tanke på proAros starkt decentraliserade organisation, där medarbetarna finns på cirka 300 adresser, och på posthanterings och registraturs uppbyggnad, har proAros beslutat att inkomna handlingar öppnas av registrator.

ProAros betonar starkt öppenhetens och offentlighetsprincipens vikt, bland annat i sin interna information till medarbetarna. På grund av ledigheter och att postgång till vissa enheter endast sker ett fåtal gånger i veckan skulle det annars finnas en uppenbar risk att registrering av allmänna handlingar inte gjordes med den skyndsamhet som är önskvärd. Inom t.ex. individ- och familjeverksamheten har anmälningar tidigare blivit liggande öppnade p.g.a. att man uppfattat adresseringen såsom innehållande privat post.

De rekommendationer som givits för privatadresserad post är att registrator helst bör få ett skriftligt samtycke i form av fullmakt från medarbetarna. Detta är emellertid inget absolut krav.

I fullmakten betonas att grundtanken är att post som kommer till en arbetsplats inte är privat men att det å andra sidan inte är tillåtet att uppsåtligen öppna post som innehåller rent privata meddelanden.

På den nu aktuella gymnasieskolan har registratorn inte krävt fullmakter från personalen utan istället gett muntlig information.

Finns ingen fullmakt försöker registrator i görligaste mån hantera det så praktiskt som möjligt och med gott omdöme. I en del fall kan det innebära att registrator öppnar privatadresserad post tillsammans med vederbörande medarbetare och låter denne omedelbart göra bedömningen om det är en allmän handling eller ej. Naturligtvis inträffar det enstaka gånger att privat post som av registrator uppfattas som tjänstepost av misstag öppnas. För att undvika detta uppmanar man sina medarbetare att se till att de får privat post skickad till sina bostadsadresser.

Det är självfallet önskvärt med ett klargörande från JO med rekommendationer om vilka administrativa rutiner som är nödvändiga för att undvika att misstag begås.

Anna-Lena Allgårdh kommenterade remissvaret och kompletterade anmälan med ett brev den 7 mars 2001 från registratorn på hennes arbetsplats. Brevet har följande lydelse.

Angående fullmakt för öppning av post som är adresserad till dig

Då du inte har lämnat fullmakt till mig för öppning av post förutsätter jag att du varje dag kommer till mig för att själv öppna ev. post.

I beslut den 16 november 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar är det angeläget att handlingar som kommer in till en myndighet så snart som möjligt blir omhändertagna. En försändelse som är adresserad till en tjänsteman får således inte bli liggande öppnad om tjänstemannen av någon anledning inte är närvarande. Jag noterar att kommunen eftersträvar en snabb registrering av allmänna handlingar. Å andra sidan får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten utan en mottagares rent privata angelägenheter. Brytandet av försändelsen kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

För att en myndighet skall kunna komma till rätta med de problem som kan uppstå beträffande personadresserad post är det lämpligt att de anställda

ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post med personlig adress. Myndigheten kan dock inte *kräva* att samtliga anställda skall ge fullmakt till registrator eller någon annan.

Om en anställd väljer att inte lämna fullmakt får posten inte öppnas av myndigheten utan skall vidarebefordras till den anställde. I en stor organisation där detta kan ta flera dagar får det anses lämpligare att registratören kontaktar den anställde, som då får hämta posten på poststället. Om det skulle visa sig att försändelsen innehåller allmänna handlingar är det den anställdes ansvar att se till att handlingarna utan dröjsmål diarieförs. Särskilda åtgärder måste vidtas under perioder då någon anställd p.g.a. semester eller annars är borta en längre tid. I första hand får fullmakt utfärdas för denna tid. Andra åtgärder som ligger nära till hands är att i det enskilda fallet inhämta medgivande att öppna posten eller att som en sista åtgärd återinkalla tjänstemannen i tjänst. (Se även beslut i JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 248.)

Jag förutsätter att rutinerna ses över med beaktande av det nu sagda.

Rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid som denne är frånvarande

(Dnr 2668-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte Eva Nilzon (TV4 Sundsvall) Sundsvalls kommuns rutiner för hantering av e-post. Hon uppgav i huvudsak följande. Kommunens rutiner ställer till problem i samband med tjänstemäns och politikernas semester och annan frånvaro. Deras e-post och de datalagrade förteckningarna över in- och utgående sådan post kan då vara otillgängliga under flera veckor i sträck. Hon uppmärksammade detta när hon fick del av kommunstyrelsens yttrande till Kammarrätten i Sundsvall i ett mål om utlämnande av handlingar utgörande e-postmeddelanden.

Eva Nilzon bifogade det omnämnda yttrandet av kommunstyrelsen, daterat den 25 juli 2000. Av yttrandet framgick bl.a. följande. Kammarrätten hade i protokoll den 10 juli 2000 anmodat kommunstyrelsen att komplettera utredningen med kopior av de i målet aktuella e-postmeddelandena. Kommunstyrelsen anförde i yttrandet att vissa av dessa meddelanden inte var tillgängliga för kopiering inom den tid som kammarrätten angett som sluttid, med anledning av att de berörda tjänstemännen och politikerna hade semester. De skulle återkomma den 7 respektive den 20 augusti 2000 och kommunstyrelsen skulle kunna komplettera utredningen inom en vecka efter det att de återkommit.

Utredning

Anmälan remitterades till kommunstyrelsen för utredning och yttrande.

Kommunstyrelsen beslutade att avge yttrande i enlighet med ett vid kommunstyrelsekontoret upprättat förslag till yttrande, vari anfördes bl.a. följande.

Kammarrättens mål nr 1993- -1996-00

Eva Nilzon, TV 4 Sundsvall, besökte tjänstemän och politiker inom Sundsvalls kommun och bad att få titta på förteckningar över inkommande och utgående elektronisk post – vilket hon fick. (I vart fall har inte framkommit annat än att de gjordes tillgängliga för henne.)

Härefter återkom Eva Nilzon med begäran om att få kopia av fem stycken e-postmeddelanden som hade skickats av och tillställts olika politiker och tjänstemän – inom kommunstyrelsen och dess förvaltning. Eva Nilzon förvägrades rätt att ta del av dessa meddelanden, med hänvisning till att de efterfrågade e-postmeddelandena inte var allmänna handlingar. Hon tillställdes 2000-06-22 fyra beslut av kommunstyrelsen (fattade med stöd av delegation) med nämnda innehåll.

Eva Nilzon överklagade de fyra besluten till kammarrätten. Kammarrätten hemställde för sin prövning om att kommunstyrelsen skulle komplettera utredningen med kopior av e-postmeddelandena samt med yttrande. Ett yttrande ingavs till kammarrätten 2000-07-26 och detta yttrande överensstämmer med den handling som Eva Nilzon bilagt sin anmälan. Ett kompletterande yttrande ingavs till kammarrätten 2000-08-25.

Sundsvalls kommuns rutiner ifråga om hantering av e-post

Sundsvalls kommuns rutiner ifråga om hur den elektroniska posten ska hanteras finns tillgängliga för anställda och berörda förtroendevalda såsom dokument i det kommunala intranätet. Rutinernas innehåll kan sammanfattas i följande tre punkter.

- Handlingar som inkommer till eller expedieras från myndigheten genom tekniskt hjälpmedel ska hanteras på samma sätt som handlingar som inkommer eller expedieras med post, d v s utifrån handlingens innehåll.
- Allmänna handlingar som inkommer till eller expedieras från enskild tjänsteman eller politiker såsom e-post ska tas ut i papperskopia och registreras utan fördröjning.
- När tjänsteman (och sådan förtroendevald som ska vara tillgänglig genom e-post) avser vara frånvarande p g a semester eller annan anledning och då inte själv ska öppna sin e-post ska vederbörande lägga in ett frånvaromeddelande i datorn (den s k frånvarohanteraren). Den som vill skicka ett e-postmeddelande till den tjänstemannen/politikern erhåller då med automatik den information som lagts in, d v s regelmässigt information om när vederbörande återkommer. Även annan information som bedöms lämplig, exempelvis vilken person som man istället bör vända sig till, kan samtidigt läggas in i samma meddelande.

Ifrågavarande rutiner innebär att det inte bör finnas någon risk för att allmänna handlingar ska bli liggande otillgängliga i någons dator. Att en tjänsteman är frånvarande innebär inte heller att allmänheten är förhindrad att ge in en allmän handling till den kommunala myndigheten. Tilläggas kan att det vid sjukdom är ett vanligt förfarande att kod lämnas till en annan tjänsteman för inmatning av lämpligt frånvaromeddelande. Den som har en dator hemma har också möjlighet att hemifrån själv kontrollera innehållet i den e-post som inkommer till datorn på arbetsplatsen.

Kommentarer med anledning av kritiska synpunkter från Eva Nilzon

Om det vore så att allmänna handlingar inte skulle vara tillgängliga på grund av någon tjänstemans (eller politikerns) semester, sjukdom eller annan frånvaro så skulle detta inte vara en acceptabel situation. Med de rutiner som gäller finns dock inte anledning anta att allmänna handlingar inte är och görs tillgängliga på det sätt som offentlighetsprincipen förutsätter. Eva Nilzon har heller inte, varken enligt kommunstyrelsens mening eller enligt vad som framkommer av hennes anmälan, förvägrats ta del av någon allmän handling. Om utgången i det pågående kammarrättsmålet mot kommunstyrelsen mot kommunstyrelsens förmodan skulle visa att något av de aktuella e-postmeddelandena skulle utgöra allmän handling så finns emellertid anledning för kommunen att ompröva nu gällande rutiner.

Eva Nilzon kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande. Handläggningen i kammarrätten av hennes överklagande hade försenats med över en månad på grund av att kommunens rutiner gjorde att e-postmeddelanden som kommit in till enskilda befattningshavare inte var tillgängliga för andra. Det var troligt att kommunen diarieförde allmänna handlingar på ett korrekt sätt. Problem uppstår dock när någon enskild gör gällande att en handling är allmän och beslut i saken överklagas.

I beslut den 22 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Till bemötande av vad Eva Nilzon framfört i anmälan beträffande tillgängligheten till e-postmeddelanden hos tjänstemän och förtroendevalda har kommunstyrelsen, såsom jag uppfattat vad styrelsen framfört, ansett att kommunförvaltningen i princip inte behöver ha tillgång till andra e-postmeddelanden än sådana som utgör allmänna handlingar. Kommunstyrelsen fäster i yttrandet också avseende vid att befattningshavarna vid fall av frånvaro använder sig av automatiska svarsmeddelanden som anger att de är frånvarande.

De i ärendet aktuella rättsfrågorna ger mig anledning att redogöra för de grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (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 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. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF anses en handling 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 som är adresserad direkt till t.ex. en förtroendevald är en 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, se 2 kap. 4 § TF.

Av dessa bestämmelser följer att ett e-postmeddelande som har kommit in till en befattningshavare i dennes e-postbrevlåda hos myndigheten kan utgöra en allmän handling om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Att befattningshavaren, när meddelandet kommer in, är frånvarande p.g.a. semester eller av något annat skäl saknar betydelse för bedömningen av om meddelandet skall anses utgöra en allmän handling. Den omständigheten att den som har skickat meddelandet får ett svarsmeddelande som anger att befattningshavaren inte är närvarande ändrar inte heller det förhållandet att det inkomna meddelandet kan utgöra en allmän handling. Myndigheten måste således ha tillgång till e-postmeddelanden som kommer in till en befattningshavare när han eller hon är frånvarande.

Även om några nya e-postmeddelanden inte har kommit in till en befattningshavare under dennes frånvaro kan en enskild vilja påkalla prövning av om ett meddelande som tidigare har skickats från eller kommit in till befattningshavarens e-postlåda utgör en allmän handling. En sådan prövning skall ske skyndsamt (se 2 kap. 12 och 13 §§ TF) och för prövningen fordras givetvis att handlingen är tillgänglig för myndigheten.

Datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (e-postlogg) hos myndigheters tjänstemän m.fl. utgör i sig allmänna handlingar enligt TF (se RÅ 1998 ref. 44, JO 2001/02 s. 460). Myndigheter måste således ha tillgång även till dessa förteckningar.

Det nu anförda innebär sammanfattningsvis att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, måste myndigheten ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda som e-postloggen 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.

När det gäller rutinerna hos Kommunstyrelsen i Sundsvalls kommun kan jag av vad som framkommit konstatera att de i vart fall inte uppfyllde samtliga de krav som jag nyss har redogjort för. Utredningen visar att de e-postmeddelanden som kammarrätten efterfrågade från kommunstyrelsen inte var tillgängliga under flera veckor p.g.a. befattningshavarnas ledigheter. Styrelsen bör därför, om så inte redan har skett, se över sina rutiner i det nu aktuella hänseendet.

Med dessa besked avslutas ärendet.