



## E-post i förvaltningen

En rättslig översikt

Att: jurister, administratörer och politiker

# Elektronisk post i förvaltningen – en rättslig översikt

Publikationen kan beställas från:

Statskontoret

Publikationsservice

Box 2280

103 17 Stockholm

Tfn: 08-454 46 43

Tfx: 08-454 46 45

E-post: [publikations.service@statskontoret.se](mailto:publikations.service@statskontoret.se)

Mer information om Statskontoret finns på Internet:

[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

© STATSKONTORET

ISBN: 91-7220-334-X

Layout: Dreamforce Infomedia AB, Solna

Tryck: Williamssons Offset, Solna 1999

## Innehåll

Innehåll .....	3
<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>Elektronisk post i förvaltningen .....</b>	<b>7</b>
<b>Bakgrundsbeskrivning .....</b>	<b>7</b>
ADB och IT .....	7
Förvaltningen .....	7
Vad är det för särskilt med e-post? .....	8
Myndighetsverksamhet .....	9
<b>Att initiera ett ärende .....</b>	<b>11</b>
Myndigheten som mottagare av e-post .....	12
Distansarbete .....	12
Tekniska problem .....	13
Allmän handling .....	13
Handling .....	14
Inkommen handling .....	16
Upprättad handling .....	17
Enskild handling .....	17
Allmän handling av betydelse för myndigheten .....	18
Undantag från registreringskravet .....	19
Allmän handling som saknar betydelse för myndigheten .....	19
Arbetsmaterial .....	19
Delning eller underhandsremiss .....	20
Personuppgiftslagen .....	20
<b>Hantering av e-post .....</b>	<b>23</b>
Generella rättsfrågor – internt eller externt anknuten handläggning .....	24
Officialprincipen och e-post .....	25
Per capsulam-beslut via e-post .....	26
<b>Beredningen internt .....</b>	<b>27</b>
Frågor som har ställts via e-post .....	27
Förutsättningarna för olika former av beslutsfattande via e-post .....	28
<b>Beredning med externa inslag .....</b>	<b>29</b>
Extern kontakt med andra myndigheter och enskilda .....	29
Hantering av inkomna handlingar .....	29
Handläggarens individuella tjänstebrevlåda .....	30

<b>Avslutande åtgärder</b> .....	31
E-post som initierar ett ärende .....	31
E-post som föranleder annan åtgärd .....	31
Arkivering .....	32
Arkivering av e-post .....	33
Gallring .....	34
Långtidsbevarande .....	35
<b>Bilaga</b> .....	37
IT-säkerhet och e-post .....	37
Exemplet Cookie-fil .....	38
<b>Författningsregister</b> .....	39

# FÖRORD

Användningen av modern informationsteknik har fått en allt större betydelse i förvaltningen. Det är numera ovanligt att finna arbetsplatser där handläggaren inte använder sig av någon form av datorstöd.

Mot denna bakgrund bildade Toppledarforum en rättslig panel, ett nätverk av jurister, med uppdrag att verka för att en elektronisk förvaltning utvecklas på ett rättssäkert och godtagbart sätt.

Som ett led i detta arbete har den rättsliga panelen utarbetat rapporten "Elektronisk post i förvaltningen". I rapporten anlägger vi ett rättsligt betraktelsesätt och anger möjliga lösningar på de rättsliga problem som kan uppstå utifrån en konkret tillämpning, nämligen elektronisk post (e-post eller e-mail).

Rapporten riktar sig främst till jurister, administratörer och politiker inom offentlig förvaltning, men också till andra användare eller potentiella användare av e-post inom förvaltningen.

För rapporten svarar den rättsliga panelen som består av Ingela Halvorsen, ordförande, Svea hovrätt, Hans Sundström, sekreterare, Statskontoret, Karin Berke-Granfors, Riksarkivet, Ulf Hanson, Riksrevisionsverket, Cecilia Magnusson Sjöberg, Stockholms universitet, Ulla Lönnqvist Endre, Landstingsförbundet, Per Samuelson, Statistiska centralbyrån, Kerstin Wiss Holmdahl och Staffan Wikell, båda Svenska kommunförbundet.



# ELEKTRONISK POST I FÖRVALTNINGEN

## Bakgrundsbeskrivning

### ADB och IT

I lagstiftningen används termen automatisk databehandling (ADB) som en beskrivning för en avgränsad rutin som utförs automatiskt av datorer. I förvaltningens tidiga datorisering var det ofta fråga om en manuell rutin som genom systemering och programmering lades om till ADB. Förr var således ADB i huvudsak ett hjälpmedel för en myndighet att utföra en viss – ofta administrativ – uppgift eller ett verktyg för att bedriva en viss verksamhet.

I lagstiftningen används termen ADB. Det är därför formellt sett korrekt att använda detta beteckningssätt. Informationsteknik är i andra sammanhang en bättre beskrivning.

När man idag redogör för förvaltningens användning av datorer, telekommunikationer, program och system ger begreppet informationsteknik (IT) en mer rättvisande beskrivning av hur förvaltningen arbetar. I denna rapport används därför begreppen IT och IT-upptagning på motsvarande sätt som man tidigare använde sig av begreppen ADB och ADB-upptagning.

### Förvaltningen

Den offentliga förvaltningen innefattar många olika verksamheter som bedrivs av ett stort antal myndigheter inom stat, kommun och landsting. Myndigheterna har olika uppgifter och bedriver sin verksamhet på olika sätt, en del rikstäckande, andra regionalt eller lokalt. En stor del av myndigheternas verksamhet har anknytning till särskilda ärenden, t.ex. fastställande av skatt eller beviljande av bygglov, medan annan verksamhet avser s.k. faktiskt handlande, t.ex. att hålla en lektion i en skola eller att vårda patienter på ett sjukhus.

Gemensamt för alla myndigheter är att verksamheten skall tillgodose medborgarnas krav på rättssäkerhet och service, men också krav på effektivitet i förvaltningen och krav av ekonomisk natur. Utmärkande är att myndigheternas verksamhet är reglerad i lagar och andra författningar.

Gemensamt för de allra flesta myndigheter är också att verksamheten genererar handlingar i en eller annan form.



Det kan vara traditionella pappershandlingar eller elektroniska handlingar, s.k. upptagningar. Den stadigt ökande användningen av den moderna informationstekniken har medfört att nya metoder för informationsförmedling påverkar myndigheternas dagliga arbete. Det ställs krav både från allmänheten och från statsmakterna på att det skall vara möjligt att kommunicera med en myndighet med hjälp av datorer och telekommunikation. Dessa former för kommunikation blir också allt vanligare myndigheter emellan.

Ny teknik och nya sätt att arbeta medför ofta en osäkerhet om vilka rättsliga förutsättningar som gäller för verksamheten eller om hur rättsregler, som ursprungligen var avfattade för att fungera i en "pappersvärld", skall tillämpas vid en övergång till "en elektronisk värld".

En förändring av en verksamhet kräver också rättslig eftertanke. Nya lagar kan krävas och ibland kan regler i lagar eller andra författningar behöva ändras eller kompletteras för att passa i den nya verksamheten. I stället för uttalanden av lagstiftaren i olika frågor, som är viktiga för myndigheternas sätt att ordna sin verksamhet, kan det finnas anledning att överväga andra möjligheter. De flesta myndigheter behöver stöd för att på ett rättssäkert och effektivt sätt utveckla tekniska systemlösningar som uppfyller olika författningars krav på myndigheternas användning av modern IT. Myndigheternas systemutveckling kräver rättsliga förhandsbedömningar för att på rätt sätt hantera komplicerade administrativa och tekniska förlopp. Standarder anpassade efter de rättsliga förutsättningarna för exempelvis dokumenthantering och generella modelllösningar, för system som normalt förekommer i myndigheternas verksamhet, kan vara ett sätt att underlätta förändringsarbetet på IT-området.

I den här rapporten anlägger vi ett rättsligt betraktelsesätt och anger möjliga lösningar på de rättsliga problem som kan uppstå utifrån en konkret tillämpning, nämligen elektronisk post (e-post eller e-mail).

### Vad är det för särskilt med e-post?

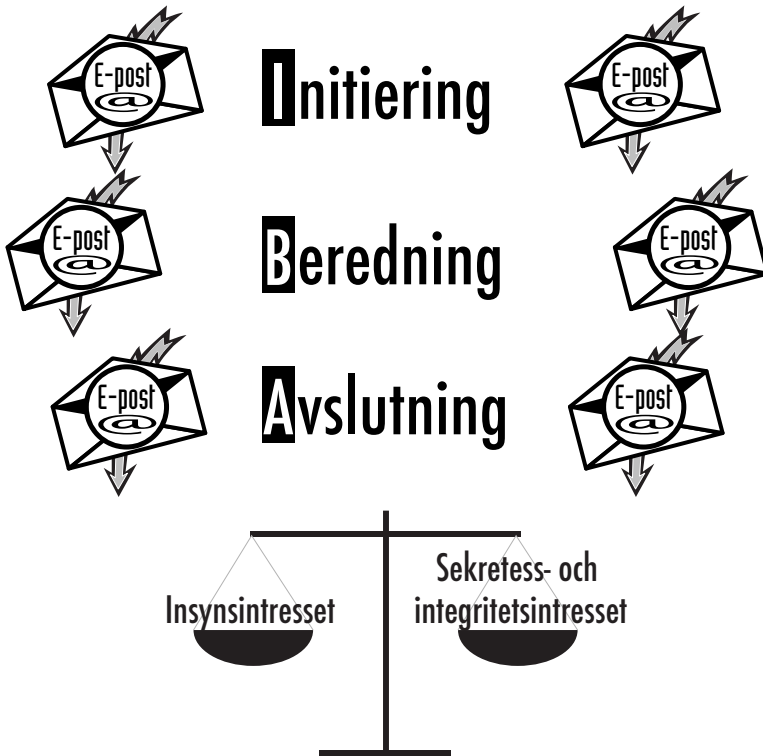
Jämfört med traditionell papperspost är e-post ofta ett smidigare, snabbare och effektivare sätt att kommunicera. Man slipper försöka få tag i personer per telefon för att stämma av ett ärende, skaffa upplysningar eller boka möten. Denna form för meddelanden kompletterar eller ersätter fax, telex, telefon och traditionell pappers-

post. Det som utmärker e-posten är framför allt att den är oberoende av tid och rum, kan innehålla alla slag av information och är enkel att använda. I informationsutbytet inom en myndighet och i förhållande till allmänheten är användningen av e-post numera ett viktigt inslag.

### Myndighetsverksamhet

Verksamhet hos en myndighet kan initieras på olika sätt. Det kan t.ex. vara fråga om handläggning av ett ärende eller polisens ingripande vid misstanke om brott. Resultatet av detta arbete kan utmynna i ett beslut eller en åtgärd som sätter punkt för myndighetens befattning med saken. Ofta tillkommer i detta skede någon form av information från myndigheten till någon utomstående. I vart fall återstår sedan ärendet är färdigbehandlat att bevara handlingar och annan information för kortare eller längre tid.

Vad som nu sagts kan schematiskt beskrivas på följande sätt:





## Att initiera ett ärende

Många ärenden initieras genom att någon skriver till en myndighet och begär något eller har synpunkter på ett visst förhållande. För gatu- och trafiknämnden i en kommun kan det t.ex. vara frågan om en ansökan om parkeringstillstånd för handikappade eller en anmälan om gropar i beläggningsen på en viss gata. För landstingens del kan det vara någon som klagat på en utförd behandling på ett sjukhus eller på att den inte blivit av. Informationen kan komma med ett traditionellt brev, med e-post eller faxas in till myndigheten eller kanske förmedlas via myndighetens hemsida på Internet. Det kan också vara fråga om ett telefonsamtal, vars innehåll antecknas av mottagande tjänsteman.

Oavsett på vilket sätt myndigheten får informationen föranleder den normalt registrering och beredning hos myndigheten eller vad som brukar betecknas som "ärendehandläggning". I handläggningen ingår olika moment beroende på ärendets art och på föreskrifter i författning som ställer krav på viss beredning. Innan ett parkeringstillstånd kan utfärdas, krävs kanske ett läkarintyg. Utvecklingen går i riktning mot att sådan information inhämtas av myndigheten från läkaren på elektronisk väg. En anmälan om gropig vägbana kan i sin tur föranleda remiss till en annan kommunal nämnd med intressen att bevaka i frågan. Även andra som t.ex. fastighetsägare kan behöva beredas tillfälle att framföra sina synpunkter innan beslut fattas. Således kan flera handlingar komma in till eller expedieras från myndigheten under ärendets gång. Det kan ske både elektroniskt eller på traditionellt sätt eller växelvis på båda sätten.

När saken är färdigbehandlad kan myndigheten välja att sprida resultatet av sitt arbete på olika sätt. Handikapptillståndet expedieras säkerligen i form av en pappersutskrift bl.a. för att läggas i bilens vindruta som bevis vid parkering. Kanske förmedlas beviljade tillstånd också elektroniskt till andra myndigheter t.ex. trafikpolisen. Den som klagat över gropar i körbanan upptäcker kanske bara en vacker dag att gatan har fått en ny och slät beläggning. Det sistnämnda fallet är dock inte så papperslöst för myndigheten som man i förstone kan tro. Beslut, arbetsorder, tidrapporter och fakturor över materialinköp är exempel på handlingar som kan finnas hos myndigheten.

## Myndigheten som mottagare av e-post

Varje myndighet har en adress för den traditionella posthanteringen. Det finns också väl invanda rutiner för postöppning, diarieföring m.m. i anslutning därtill. Vi anser att varje myndighet som kommunicerar elektroniskt, på motsvarande sätt bör ha en eller flera elektroniska postboxar via vilka all elektronisk kommunikation till eller från myndigheten bör gå. Varje myndighet bör bestämma vilken eller vilka officiella adresser myndigheten skall ha och sedan styra inkommande e-post dit, t.ex. genom att ange adressen i kataloger och på brevpapper och visitkort. Det är också lämpligt att myndighetens ledning tar ställning till i vilken mån "direktadresser" för e-post skall tillåtas till alla eller vissa anställda.

För att ta ställning till frågor om allmänna handlingar har det ingen betydelse till vem inom myndigheten ett e-postmeddelande kommer. Samma regler gäller för alla kategorier av anställda, t.ex. registrator, handläggare, administratörer eller politiskt förtroendevalda hos myndigheten.

## Distansarbete

I samband med att olika former av distansarbete blir allt vanligare behöver också myndigheternas beredskap ökas för att hantera e-post som kommer in till en anställd som arbetar från hemmet eller annan plats utanför myndighetens lokaler. Distansarbetet kan, beroende på myndighetens tekniska möjligheter, utformas på olika sätt. Allt vanligare är t.ex. att handläggarna utrustas med bärbara persondatorer med möjlighet att utifrån koppla upp sig mot myndighetens nätverk. När arbetet utförs i hemmet med myndighetens dator i myndighetens nätverk föreligger inte några avgörande skillnader mot att arbetet sker på plats hos myndigheten. Myndighetens e-post och elektroniska bibliotek används i båda fallen och handläggaren kan sägas utföra arbetet i samma "elektroniska område". Samma synsätt gäller när myndigheten tillhandahåller och placerar en stationär persondator hemma hos en handläggare som arbetar i en myndighets tekniska miljö och använder datorn uteslutande för tjänsteärenden.

När en handläggare använder sig av sin privata persondator och privata e-post i arbetet måste arbetet organiseras på sådant sätt att offentlighetsprincipen och annan lagstiftning även i detta fall kan

följas. Ett exempel på en regel som skall tillämpas är tryckfrihetsförordningen (TF) 2:4 om inkomna handlingar. Enligt denna regel är brev eller andra meddelanden, som är adresserade till en befattningshavare vid myndigheten, inkomna till myndigheten och allmänna handlingar om det gäller frågor som faller inom myndighetens verksamhetsområde. Om ett meddelande är avsett för mottagaren som innehavare av annan ställning är det däremot inte allmän handling. Därför är t.ex. ett meddelande till politiskt förtroendevalda hos myndigheten allmänna handlingar om det gäller myndighetens verksamhetsområde, men inte om det rör partipolitik. Det är därför av betydelse att den som sänder, och framför allt den som tar emot e-post, är medveten om regeln och själv bedömer om meddelandet är en allmän handling. Den enskilde tjänstemannen och politiskt förtroendevalde bör ha möjlighet att i dessa fall överföra sin e-post till funktionsbrevlådor t.ex. för myndigheten, kommunstyrelsen eller till registratorn.

## Tekniska problem

Beträffande teleöverförda data kan problem uppstå till följd av att mottagaren tillfälligt eller permanent saknar tekniska hjälpmedel eller kunskap för att överföra aktuella data till läsbar eller annan uppfattbar form. Det kan också vara avsändaren eller någon förmedlare som förfarit felaktigt eller använt utrustning som inte fungerat korrekt.

Varje myndighet som kommunicerar elektroniskt bör på lämpligt sätt upplysa om vilka möjligheter som finns och vilka format myndigheten kan hantera. Sådana upplysningar kan lämnas på brev-papper eller i kataloger som upptar myndighetens teleadresser. Myndigheten bör också ha en handlingsberedskap för att kunna hantera olika tekniska hinder för att läsa inkommen e-post.

## Allmän handling

Offentlighetsprincipen avser inte alla de handlingar som en myndighet hanterar i sitt arbete. Huvudprincipen är visserligen att allmän handling också är offentlig. Det är dock inte alla handlingar hos myndigheten som är allmänna. Allmänna handlingar kan också innehålla uppgifter som enligt lag omfattas av sekretess.

Flera förutsättningar måste vara uppfyllda innan det kan slås fast att det rör sig om en **allmän handling**. Informationen måste vara dokumenterad i en **handling** och denna handling skall **förvaras** hos myndigheten. Handlingen skall dessutom vara att anse som **inkommen** till eller **upprättad** hos myndigheten.

## Handling

Med handlingar avses dels handlingar i traditionell bemärkelse – framställningar i skrift eller bild – dels s.k. upptagningar t.ex. e-post, datafiler, video, CD m.m. som kan avläsas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.

Vad som är en handling av traditionellt slag är i allmänhet lätt att avgöra, eftersom handlingen är ett fysiskt föremål som innehåller en förhållandevis avgränsbar mängd information.

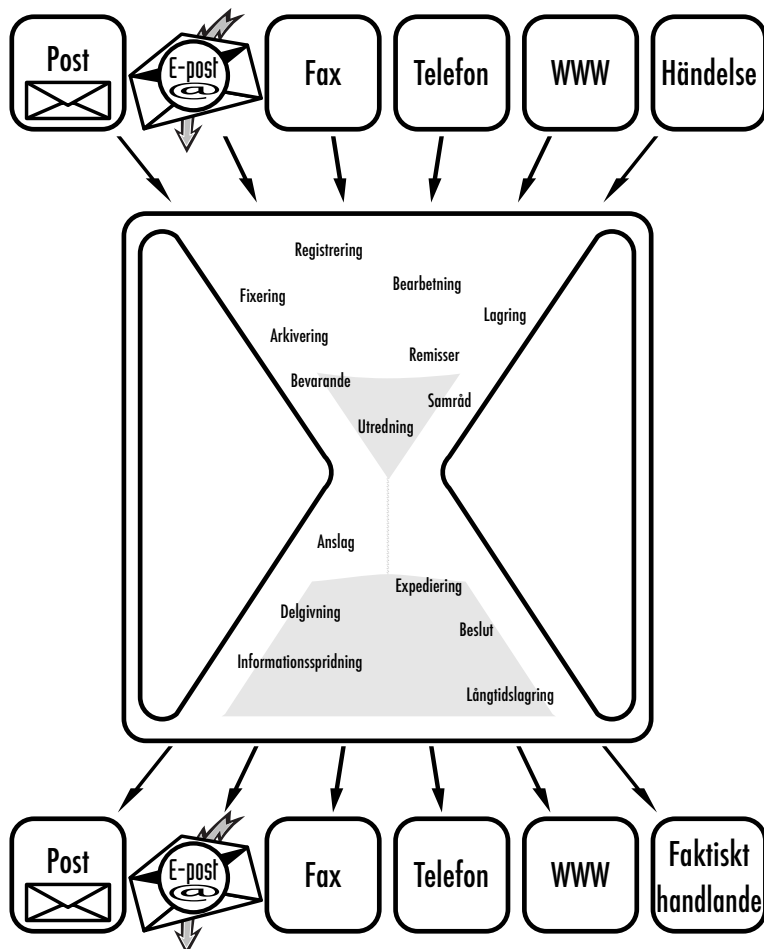
E-posten har inte på samma sätt anknytning till ett bestämt föremål. Utgångspunkten är här, att handlingen skall avse själva informationsinnehållet och inte den fysiska databäraren. De komplikationer som nyss antytts har att göra med *både* tillämpningen av traditionella grundbegrepp på handlingsoffentlighetens område, dvs. att med "handling" skall förstås även digitalt lagrad information, ljud- och video-upptagningar etc., *och* egenskaperna hos den elektroniska miljön, bl.a. det uppluckrade sambandet mellan informationsinnehåll och fysiska informationsbärare (dvs. i allmänhet papper, men även disketter, magnetband och liknande). En "handling" kan i praktiken numera sammanställas helt efter användarens önskemål genom att datorn ges instruktioner om att hämta viss utvald information från olika databaser i samma ögonblick som den efterfrågas. I modern informationshantering blir därför det logiska uppgiftssammanhanget mer väsentligt än det fysiska.

Följaktligen avser begreppet "upptagning" i tryckfrihetsförordningen en konstellation av maskinläsbara uppgifter med ett sakligt och logiskt samband. Den fysiska databäraren, t.ex. skivminnet, saknar i allmänhet betydelse för handlingsbegreppet i IT-sammanhang. Avgörande är i stället möjligheterna att rent faktiskt göra uppgifterna läsbara. Främst är det detta faktum som skiljer en IT-upptagning från en traditionell handling och gör att handlingsbegreppet 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 samtidigt ingå i flera

olika handlingar (IT-upptagningar). I ett e-postsystem är det således inte hårddisken, servern eller någon annan databärare som utgör en eller flera handlingar. Det är i stället de registrerade uppgifterna, som är handlingar, oavsett hur man valt att lagra dessa rent tekniskt. Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter i ett e-postsystem kan därför vara att anse som en allmän handling och blir, då inte sekretess lägger hinder i vägen, föremål för allmänhetens insynsrätt.



## Verksamhet hos myndigheten



I TF 2:6 behandlas frågan om när en handling skall anses inkommen till en myndighet. Beträffande e-post och andra IT-upptagningar gäller som huvudregel att en upptagning skall anses som inkommen till en myndighet, när någon gjort den tillgänglig för myndigheten så att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. När det gäller meddelanden som sänts med e-post och som mottagaren ännu inte har tagit del av får detsamma anses

gälla som i fråga om traditionella handlingar. Allmänhetens rätt till insyn börjar inte gälla förrän någon hos myndigheten – registrator, mottagaren eller annan behörig postöppnare – tagit del av meddelandet. Först därefter är handlingen tillgänglig för insyn. I annat fall skulle myndigheten inte kunna göra en bedömning om handlingen är att anse som allmän eller inte och inte heller pröva en begäran om utlämnande enligt sekretesslagen. I övrigt beträffande inkommen handling hänvisas till TF 2:6.

## Upprättad handling

I TF 2:7–9 §§ finns regler om när en handling skall anses som upprättad hos en myndighet. Några särskilda bestämmelser om IT-upptagningar har inte bedömts nödvändiga. Samma regler gäller således både för handlingar i traditionell mening och för IT-upptagningar. I korthet kan reglerna sägas innebära att en handling som skapas hos en myndighet blir att anse som upprättad och allmän då den fått sin slutliga utformning. En handling är också att anse som allmän hos en myndighet när den expedieras. Om handlingen inte expedieras, anses den upprättad då det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Om handlingen inte hör till något bestämt ärende anses den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

Det är i praktiken inte alltid lätt att fastställa när en IT-upptagning är upprättad. En IT-upptagning får t.ex. generellt sett anses expedierad när en myndighet vidtagit de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att någon utomstående skall kunna få del av uppgifterna i läsbar form, t.ex. på bildskärm. Som en enkel huvudregel kan man utgå från att expediering av e-post sker genom att myndigheten sänder iväg e-postmeddelandet till utomstående. Frågan om när ett e-postmeddelande har ”färdigställts på annat sätt” är svårare att avgöra. Ett exempel kan vara när en chef via e-post meddelar personalen förhållningsregler eller liknande besked av officiell karaktär.

## Enskild handling

Det finns e-postmeddelanden som inte är allmänna handlingar trots att myndigheten kan göra dem läsbara i sitt e-postsystem. Det kan dels vara fråga om meddelanden som en anställd får i sin egenskap av facklig förtroendeman hos myndigheten. Det kan vara naturligt

för arbetsgivaren att tillåta sådan kommunikation. Det kan även vara fråga om rent privata meddelanden till den anställde. Sådana handlingar bör enligt vår mening inte förekomma i myndighetens e-postsystem. Den anställde bör omedelbart ta bort dem ur systemet.

## Allmän handling av betydelse för myndigheten

När en allmän handling kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att handlingen saknar betydelse för myndighetens verksamhet, se närmare Sekretesslagen (SkrL) 15:1, första stycket. Skyldigheten att registrera handlingar är inte ovillkorlig. Det finns vissa undantag, beroende på om handlingen är sekretessbelagd eller inte. En handling som är sekretessbelagd skall registreras om inte handlingen är undantagen från detta krav i enlighet med SkrL 15:1 andra stycket. Beträffande allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får registrering underlätas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats (SkrL 15:1 första stycket). Detta innebär att de skall hållas ordnade på ett lättillgängligt sätt. En utomstående skall kunna skaffa sig en överblick över de handlingar som finns. Därför bör handlingarna vara ordnade i något system som tillgodoser detta; exempelvis genom att handlingarna finns inlagda i tidsföljd i en akt eller kronologiskt insatta i pärmar. Ett motsvarande system för e-posten bör utarbetas hos myndigheten.

De allmänna handlingar som inte är av ringa betydelse för myndigheten kan antingen vara offentliga eller omfattas av sekretess helt eller delvis. En handling som är allmän enligt TF skall på begäran tillhandahållas den som så önskar. Förutsättningen är att handlingen får lämnas ut enligt TF 2:12. Bestämmelser om sekretess finns i TF 2:1, vilka närmare preciseras i sekretesslagen.

E-postbrevlådor kan ses som funktionsbrevlådor t.ex. för myndigheten, kommunstyrelsen, registrator, biblioteket, barnomsorgen, som individuella tjänstbrevlådor för e-post direkt till handläggare eller som systembrevlådor för e-post till de tekniskt ansvariga. Utvecklingen mot en elektronisk förvaltning förutsätter att alla myndigheter upprättar en myndighets-brevlåda till vilken andra organisationer och allmänheten kan skicka sin e-post. En registratorsbrevlåda bör också upprättas så att personer inom organisationen

kan skicka inkomna allmänna handlingar dit för att registreras i den mån detta inte redan har skett.

### **Undantag från registreringskravet**

En landstingspolitiker som är ansvarig för hälso- och sjukvårdsfrågor kan få e-post från enskilda som rör den enskildes hälsotillstånd, behandling inom hälso- och sjukvården, brist på behandling eller dylikt. På motsvarande sätt kan en kommunpolitiker få e-post som rör en enskilds begäran om socialtjänstförmåner, socialtjänstens behandling av en sådan begäran eller liknande. Om sådan e-post vidarebefordras till hälso- och sjukvården för att ingå i en patientjournal eller till socialtjänsten för att ingå i en socialtjänstakt behöver den inte diarieföras. Dessa undantagsregler återfinns i föreskrifter i sekretessförordningen.

### **Allmän handling som saknar betydelse för myndigheten**

Handlingar som kommer in till en myndighet och som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver inte registreras. Det kan vara fråga om e-postmeddelanden av tillfällighetskaraktär som t.ex. förfrågningar om lämpliga tider för ett planerat sammanträde eller cirkulärskrivelser med allmän information från andra myndigheter eller företag. Andra exempel är reklam till myndigheten från t. ex. kontorsvaruleverantörer eller näraliggande lunchrestauranger.

Sådana meddelanden måste vara läsbara så länge de sparas i e-postsystemen. Det naturliga är dock att de skrivs ut på papper – s.k. partiell gallring – eller gallras genom utplåning ganska omgående med stöd av ett gallringsbeslut av myndigheten enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrift RA-FS 1997:6. Kommuner och landsting bestämmer själva sina gallringsregler, vilka fastställs av fullmäktige i form av lokala arkivföreskrifter.

### **Arbetsmaterial**

Utvecklingen har medfört att myndigheter i ökande omfattning samarbetar med varandra i projekt eller andra mer eller mindre tillfälliga konstellationer. Denna arbetsform för med sig ett behov av att under arbetets gång för synpunkter kunna utbyta arbetsmaterial och andra meddelanden mellan deltagarna. Arbetsmaterial som

utarbetas gemensamt är i normalfallet inte allmänna handlingar. En handling ur det gemensamma arbetsmaterialet anses inte inkommen till den myndighet som har deltagare i arbetsgruppen. Däremot blir PM och andra handlingar som distribueras i rent informationssyfte till en deltagares myndighet att anse som inkomna till dennes myndighet. Det är därför viktigt att kunna skilja arbetsgruppens arbetsmaterial från handlingar av annan karaktär i den mån arbetsmaterialet sparas i e-postsystemet.

## Delning eller underhandsremiss

En specialvariant av kommunikation av arbetsmaterial för synpunkter brukar benämnas "delning" eller "underhandsremiss". Enligt praxis utgör dessa s.k. mellanprodukter ingen allmän handling, så länge de inte har expedierats. E-post kan användas för att skicka mellanprodukter enligt samma regler som gäller vid traditionell hantering. Förutsättningen är dels att handlingen är av preliminär beskaffenhet, t.ex. ett utkast, dels att den överlämnas till någon annan myndighet för att inhämta synpunkter i samrådssyfte eller liknande. Det är viktigt att observera att detta undantag inte gäller utkast som enskild (t.ex. konsult etc.) skickar till myndigheten för synpunkter eller returnerar med synpunkter på.

## Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen ( PUL) omfattar all automatisk behandling av personuppgifter och manuell behandling av personuppgifter i register om dessa är tillgängliga för sökning eller sammanställning.

Lagen omfattar således även personuppgifter som finns i e-postmeddelanden eller i löpande text, t.ex. i ett bifogat dokument. Undantag är text som inte har fått sin slutliga utformning såsom minnesanteckningar och utkast.

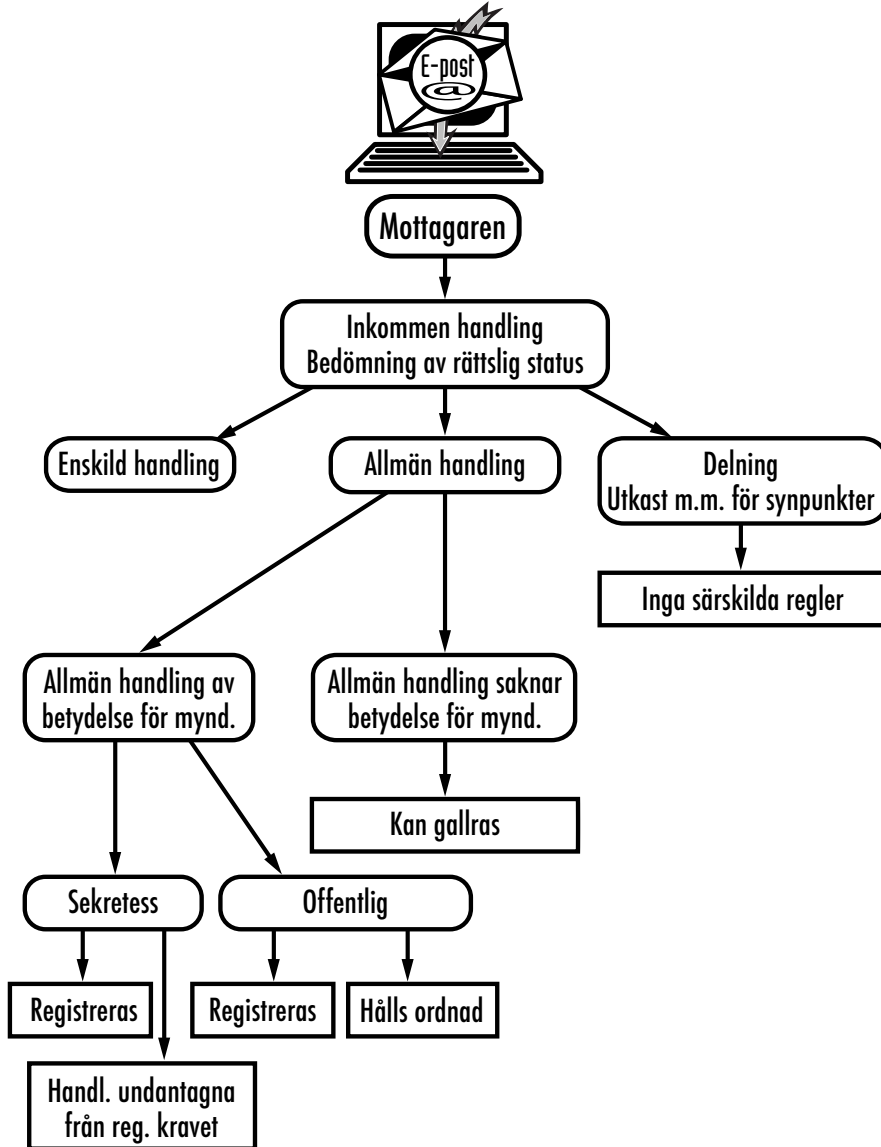
Lagen innehåller bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten och om vissa grundläggande krav på den som behandlar personuppgifter. Exempelvis får inte personuppgifter som samlats in för ett ändamål behandlas för något annat oförenligt ändamål. Bevarandet av allmänna handlingar är förenligt med personuppgiftslagen. Det finns i lagen vidare bestämmelser om lämnande av information till de registrerade, om korrigerings av personuppgifter och om säkerheten vid behandlingen. Den enskilde skall i fråga

om s.k. automatiserade beslut ha rätt att på begäran få manuell omprövning av beslutet och information om den automatiserade behandling som ligger bakom det.

Lagen trädde i kraft den 24 oktober 1998, då datalagen i princip upphörde att gälla. I fråga om behandling av personuppgifter som påbörjats före ikraftträdandet skall dock den tidigare datalagen tillämpas till och med den 30 september 2001.



# Hantering av inkommen handling





## Generella rättsfrågor – internt eller externt anknuten handläggning

Reglerna kring diaries och andra sådana förteckningar får givetvis betydelse också i e-postsammanhang. Dessa regler är generellt tillämpliga inom den offentliga förvaltningen. "Diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande" anses upprättad direkt, dvs. genast när uppgifter börjar eller kan börja föras in.

En förteckning över e-post i ett IT-system är en automatiserad funktion som följer den trafik av avsänd respektive mottagen e-post som förekommer i varje "brevlåda", dvs. hos varje person som är ansluten till e-postsystemet. Förteckningen presenteras löpande för varje tjänsteman som har en brevlåda och som använder sig av systemet. Detta innebär att den förteckningsfunktion som finns i systemet, hos t.ex. registratören eller i handläggarens individuella tjänstebrevlåda, anses omedelbart upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och är således en allmän handling. (Regeringsrättens dom, mål nr 6251-1997). Förteckningen får därmed inte ändras och inte heller gallras utan särskilt gallringsbeslut. Förteckningen likställs med de journaler, register, förteckningar och liknande handlingar som omnämns i TF 2 :7 andra stycket 2. Det har således ingen betydelse att det vid en traditionell hantering skrivs in handlinger manuellt och fysiskt genom en aktiv åtgärd medan en förteckning i ett e-postsystem framställs med automatik av systemet.

Frågan om när en handling enligt förvaltningslagen skall anses ha kommit in till en myndighet skall inte sammanblandas med frågan om när en handling enligt offentlighetsprincipens regler skall anses vara en inkommen handling. (jfr TF 2:6 i förhållande till 10 § förvaltningslagen) Ett anbud kan t.ex. ha kommit in utan att vara en inkommen handling, om tidpunkten för öppnandet inte har inträffat ännu. Ett anbud som inkommer via e-post är enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) inte godtagbar som ett underlag till själva upphandlingen eftersom det enligt LOU krävs en undertecknad handling. Emellertid är dock e-postmeddelandet att betrakta som inkommet till myndigheten.

Det finns inget som hindrar att en offentlig, allmän handling på begäran lämnas ut via e-post. Det är dock viktigt att beakta de generella regler som gäller då någon begär att få ta del av allmän handling. Dessa innebär bl.a. att den som begär ut handlingarna

skall upplysas om rätten att, vid avslag på en begäran, få ett formellt beslut av myndigheten, och att ett sådant krävs för att ett överklagande skall vara möjligt. Om handlingen innehåller personuppgifter kan bestämmelserna i personuppgiftslagen dock begränsa möjligheterna till ett elektroniskt utlämnande.

Den serviceskyldighet som är reglerad i sekretesslagen (15:4 och 15:5), om att lämna uppgifter till enskilda respektive till annan myndighet, kan givetvis också på begäran fullgöras via e-post. Eftersom det i ett sådant fall inte är fråga om en begäran om utlämnande av allmän handling enligt TF, behövs ingen fullföljdshänvisning. Myndighetens serviceskyldighet i förhållande till enskilda framgår närmare av SekrL 15:4 och 15:12, 7 § verksförordningen och 2 § serviceförordningen.

Det är viktigt att påpeka att förvaltningslagen är subsidiär. Detta innebär att specialregler i vissa fall skall tillämpas i stället för reglerna i förvaltningslagen, vilket kan inverka på handläggningen vid vissa myndigheter.

Om ett e-postmeddelande är avfattat på ett främmande språk är det viktigt att uppmärksamma skyldigheten enligt 8 § FL att i vissa fall anlita tolk/översättare. Även rätten för enskild att (enligt 9 § FL) anlita ombud eller biträde kan behöva uppmärksammas i vissa fall.

En myndighet är inte skyldig att i elektronisk form lämna ut kopia av allmän handling, TF 2:13. Det finns dock inget som hindrar att en myndighet, inom ramen för sin service gentemot allmänheten, tillhandahåller allmän offentlig handling via t.ex. e-post eller Internet. I den mån meddelandet innehåller personuppgifter måste dock bestämmelserna i personuppgiftslagen följas. Enligt 4 § första stycket 9 i avgiftsförordningen, får statliga myndigheter ta betalt för sådant utlämnande som sker i annan form än utskrift. Myndigheten bestämmer själv om uppgifterna skall lämnas ut kostnadsfritt eller mot avgift. Med stöd av bestämmelsen i avgiftsförordningen får en statlig myndighet, om man så vill, ta betalt för att ta fram och lämna ut uppgifter i annan form än utskrift. I sådana fall kan myndigheten ta betalt för t.ex. programmering, bearbetning eller andra åtgärder som krävs för att få fram de begärda uppgifterna.

## Officialprincipen och e-post

I 8 § förvaltningsprocesslagen anges att "rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver". Denna officialprincip

eller undersökningsprincip finns inte uttryckligen reglerad i förvaltningslagen, men framgår indirekt av 4 § FL. Trots att FL saknar särskilt stadgande om utredningsansvaret har JO fastslagit att officialprincipen skall gälla för alla myndigheter. Myndigheten skall dessutom enligt 7 § FL beakta möjligheten att inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndighetens ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda varierar beroende på ärendenas art. Det finns inte några principiella invändningar mot att använda e-post när myndigheten utför sitt utredningsansvar. Ett effektivare utnyttjande av e-post är ägnat att leda till bättre service gentemot allmänhet och företag. Dessutom kan betydande besparingar genomföras, inte minst genom ett minskat pappersflöde.

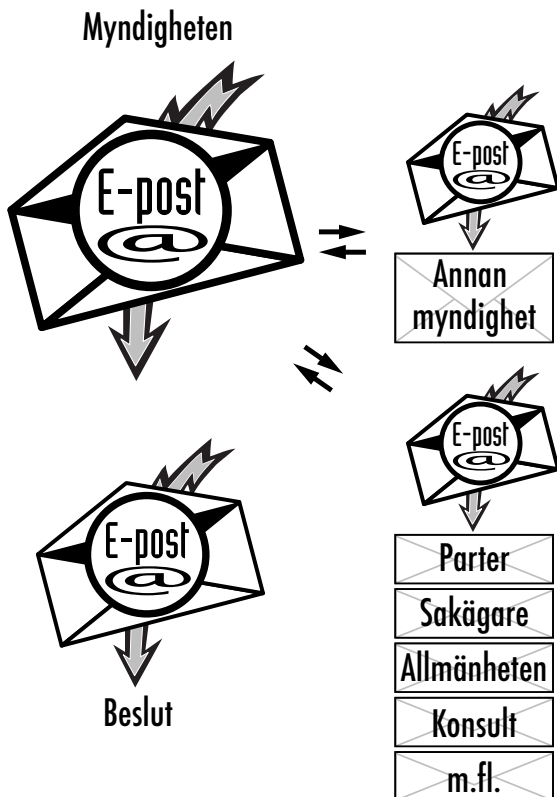
### Per capsulam-beslut via e-post

Med beslut per capsulam menas att ett beslut fattas av dem som ingår i ett beslutande organ, efter cirkulation av förslag till beslut, men utan något sammanträde. Denna beslutsform lämpar sig givetvis inte för beslut som förutsätter att ledamöterna i beslutskollektivet sammanträder och överlägger med varandra, i synnerhet inte om det kan tänkas uppstå behov av omröstning. För vissa statliga myndigheter finns emellertid, enligt myndighetens instruktion, en rätt att i brådskande fall besluta per capsulam.

Per capsulam-beslut via e-post kan således förekomma hos statliga myndigheter med stöd av författning (enligt myndighetens instruktion vid brådskande styrelseärenden) eller annars undantagsvis då det är uppenbart att överläggning inte behövs och ledamöterna på förhand är eniga. Ett protokoll skall i sådana fall upprättas, vari ledamöterna upptas som deltagande i beslutet.

När det gäller kommuner och landsting bedömer vi att det inte är tillåtet att fatta beslut per capsulam i styrelser eller nämnder. Detta följer av praxis vid tillämpning av 6 kap 18 § kommunallagen, där det anges att tid och plats skall bestämmas för sammanträdena. Telefonsammanträden med nämnd är exempelvis inte tillåtna. Detta motiveras bl.a. med att rättssäkerhetsintressen gör att vissa typer av ärenden inte är lämpliga att avgöra per telefon (Se Paulsson, Riberdahl och Westerling *Den nya kommunallagen Kommentarer och praxis* s. 258).

## Beredning och beslut



Vid all handläggning och således också när man använder sig av e-post skall man beakta jävsreglerna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (FL). Man har skyldighet att som handläggare självmant anmäla jäv.

Denna s.k. objektivitetsprincip, som jävsreglerna avser att upprätthålla, innebär att den, vars opartiskhet i ärendet kan sättas i fråga, inte skall delta i handläggningen av ärendet.

### Frågor som har ställts via e-post

Myndigheten har på samma sätt som vid traditionell papperspost en skyldighet att besvara frågor som har ställts via e-post (4 § FL).

Detta innebär att man är skyldig att lämna ett svar till den enskilde även om svaret innebär att man inte i sak har kunnat svara på den ställda frågan. Myndigheten avgör själv om en handläggare som skall besvara en ställd fråga som har inkommit via e-post också får besvara den via e-post.

### Förutsättningarna för olika former av beslutsfattande via e-post

Utgångspunkten för det förda resonemanget är den tekniska och säkerhetsmässiga nivå som normalt gäller vid myndigheten. Med nuvarande säkerhetsnivå i e-postsystemen, vilken innebär att skyddsnivån motsvarar att sända ett vykort, är det inte möjligt att på ett godtagbart sätt hantera sekretesskyddade uppgifter i ett e-postsystem. Självklart kan tekniska lösningar innebära att sekretessbelagd information får finnas och kan hanteras i ett e-postsystem. Detta förutsätter dock att man höjer skyddsnivån t.ex. genom att använda krypteringsteknik.

Den generella dokumentationsskyldigheten vid ärendehandläggning innebär att inkomna, upprättade och förvarade handlingar som har vidarebefordrats via e-post måste omhändertas. Utöver detta bör man också beakta att interna e-post-meddelanden som har betydelse för ärendet måste tillföras akten eller ärendedokumentationen.

Den s.k. dokumentationsplikten enligt SekrL 15:14 (ursprungligen 14 § datalagen) tar sikte på behovet av att i pappersform dokumentera underlag för beslut och att säkerställa insyn i handläggning, t.ex. när e-postmeddelanden har utväxlats. Bestämmelsen ger rätt till undantag från dokumentation på papper, då myndigheten bedömer att åtkomsten till e-post-meddelandena är tillräckligt tillförlitlig utan papperskopior.

## Beredning med externa inslag

### Extern kontakt med andra myndigheter och enskilda

Myndigheten skall enligt 7 § FL beakta möjligheten att inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Inget, utom sekretess, hindrar att e-post utnyttjas för sådana remissförfaranden eller samråd myndigheter emellan. Om flera myndigheter är inblandade i ett remissförfarande bör man enligt 13 § FL som huvudregel utnyttja s.k. solfjädersremiss. En solfjädersremiss via e-post kan t.ex. administreras genom att en e-postlista (mail-lista) upprättas.

I 16 och 17 §§ FL regleras parter rätt till insyn i utredningsmaterial, respektive myndighetens kommunikationsskyldighet. Dessa bestämmelser tar sikte på enskildas rättssäkerhet, vilket bl.a. innebär att man normalt inte kan använda e-post i de fall då myndigheten måste ha bekräftelse på mottagandet. Det är således oklart under vilka omständigheter det är berättigat för en myndighet att utgå från att någon har nåtts av försändelser via e-post.

Underrättelser om beslut, enligt 21 § FL, är i detta sammanhang av särskild betydelse. Möjligheten att använda e-post är ytterligare begränsad eftersom det finns ett krav på skriftlighet om parten begär detta. Därutöver kan komplikationer uppkomma vid fullföljdshänvisning, då det finns behov av att på ett rättssäkert sätt kunna fastställa fristen för överklagande.

### Hantering av inkomna handlingar

När e-post inkommer till myndigheten är det viktigt att säkerställa att "originalhandlingar" inte förändras vid hanteringen av e-posten och att handläggningskedjan kan följas.

I det fall ett sekretessbelagt e-post-meddelande inkommer bör detta lyftas ut ur e-postsystemet och registreras manuellt enligt SekrL 15:1. Anledningen till ett sådant förfarande är att skyddsnivån i e-post-systemet normalt sett inte räcker för att hantera sekretessbelagt material.

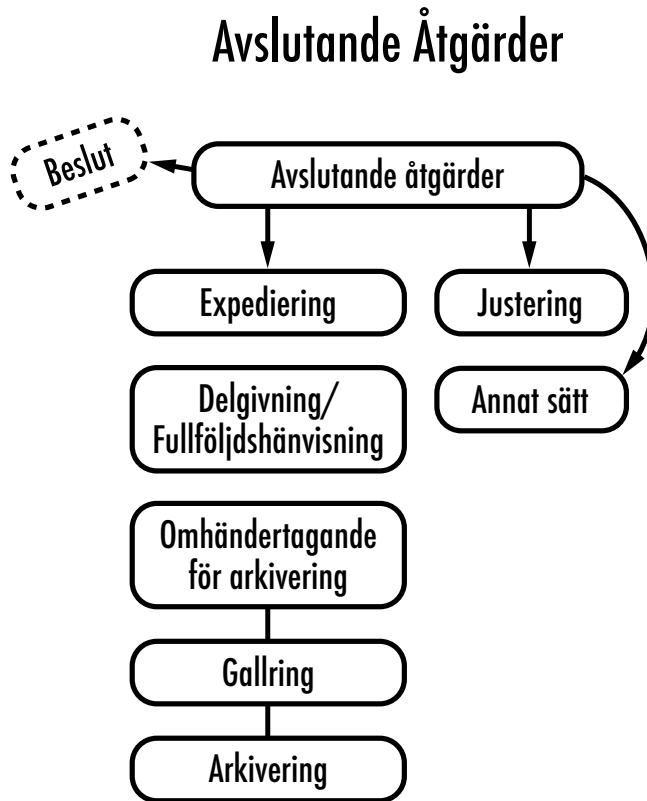
Arbetsmaterial, utkast etc. blir allmän handling om det skickas till annan myndighet. Undantag från denna regel är om handlingen skickas för synpunkter s.k. delning eller underhandsremiss. Det är viktigt att observera att detta undantag inte gäller utkast som enskild (t.ex. konsult) skickar till myndigheten för synpunkter.

## Handläggarens individuella tjänstebrevlåda

Utgångspunkten vid offentlig verksamhet är att datorer och programvaror som myndigheten ställer till sina anställdas förfogande skall användas i tjänsten. Detsamma gäller då myndigheten införskaffar e-post till handläggarna, eftersom det är ett sätt att effektivisera handläggningen. Gemensamt för alla myndigheter är att verksamheten skall tillgodose medborgarnas krav på rättssäkerhet och service, men också krav på effektivitet i förvaltningen och krav av ekonomisk natur. Myndighetens verksamhet är därför reglerad i lagar och andra författningar. Uppfattningen att e-post är "privat" som arbetsgivaren inte har rätt att "öppna" eller logga måste därför bemötas. Att den anställdes namn står först i adressen, som man anger vid vanliga brev, "myndigheten.se" innebär inte att myndigheten blir en *c/o* adress utan beror på Internets adresseringsteknik. En förutsättning för e-post är därför att alla handläggare är väl informerade om offentlighetslagstiftningens krav. En annan förutsättning bör vara att myndigheten i interna föreskrifter klargör att e-posten är myndighetens arbetsredskap. I föreskrifterna bör det också framgå vilket synsätt myndigheten har när det gäller privat användning av e-posten.

De flesta myndigheter som har beslutat sådana föreskrifter tillåter inte de anställda att använda myndighetens e-postsystem för privata meddelanden.

## Avslutande åtgärder



Den avslutande hanteringen av ett inkommet eller hos myndigheten framställt e-postmeddelande är beroende av hur myndigheten klassificerat det.

### E-post som initierar ett ärende

Beredningen av ett ärende avslutas regelmässigt genom någon form av beslut. Beslutet kan innebära ett avgörande i sak eller att myndigheten skiljer ärendet ifrån sig på formell grund. Det senare kan ske genom att ärendet avskrivs eller att framställan – om sådan av formella skäl är möjlig genom e-post – avvisas, t.ex. av den anledningen att begärt tillstånd inte behövs i det särskilda fallet.

### E-post som föranleder annan åtgärd

En framställan via e-post kan vara riktad till fel myndighet. Detta torde – liksom i avvisningssituationen – vara möjligt att fastslå



redan i det inledande skedet, dvs. när e-posten når myndigheten. Myndigheten skall då vidarebefordra framställan till rätt myndighet (4 § förvaltningslagen) och samtidigt underrätta den enskilde.

Ett e-postmeddelande kan innehålla en begäran om upplysning eller information i något hänseende. Normalt kan en sådan begäran också besvaras via e-post.

Ett beslut måste dokumenteras. Hur detta sker är avhängigt av myndighetens rutiner enligt verksförordningen och myndighetens instruktion och arbetsordning. I kommunal verksamhet gäller kommunallagens regler om protokollföring av nämndernas beslut. Beslut som fattas med stöd av delegation skall enligt kommunallagen anmälas på nämndsammanträde och därigenom bli upptaget i nämndprotokoll.

Myndighetsbeslut är enligt huvudregeln "offentliga". Vissa beslut kan dock innehålla sådana uppgifter som omfattas av sekretess. I samband med beslutet måste alltså myndigheten konstatera om beslutet innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och vidtaga erforderliga åtgärder. Det innebär också att sådana beslut inte bör sändas med e-post. Det är också viktigt att beakta personuppgiftslagens bestämmelser i dessa sammanhang.

Regler om underrättelse om beslut och om besvärshänvisning finns i 21 § förvaltningslagen.

Underrättelse om beslut som kan överklagas kan enligt vår uppfattning för närvarande inte lämnas genom e-post, eftersom det inte finns en tillräckligt säker metod för myndigheten att fastställa om och när parten fått del av beslutet.

Kommunala och landstingskommunala beslut kan, om inte särskilda föreskrifter om överklagande gäller i lag eller annan författning, överklagas med laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslut som kan överklagas med laglighetsprövning anslås på kommunens anslagstavla. Lagens krav på att beslut skall anslås kan för närvarande inte uppfyllas enbart genom att protokoll anslås elektroniskt på webb-sida eller liknande.

## Arkivering

När ett ärende har avslutats skall myndigheten enligt arkivlagen tillföra myndighetens arkiv de allmänna handlingarna i ärendet. Myndigheten skall också ta ställning till vilka handlingar som därutöver skall tillföras arkivet och som därmed blir allmänna hand-

lingar enligt TF 2:9. Detta gäller även för intern kommunikation via e-post under beredningen. Inkommen e-post blir – om övriga förutsättningar föreligger – allmän handling redan när den kommer in till myndigheten.

Enligt 3 § arkivlagen bildas myndighetens arkiv av myndighetens allmänna handlingar och handlingar som genom myndighetens beslut enligt TF 2:9 tas om hand för arkivering. I myndighetens arkiv ingår alltså sådan e-post som är allmän handling.

De grundläggande reglerna om myndigheters arkiv finns i arkivlagen och arkivförordningen. Förordningen innehåller också regler på mer detaljerad nivå för statliga myndigheters arkiv. För sådana arkiv har Riksarkivet rätt att meddela föreskrifter, medan regler för kommuner och landsting får ges av Riksarkivet endast i form av allmänna råd. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd utfärdas och kungörs i författningssamlingen RA-FS.

Riksarkivets generella föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter m.fl. finns i RA-FS 1991:1, ändrad och omtryckt i RA-FS 1997:4. De här reglerna är medieoberoende, dvs. de gäller för alla slags handlingar oberoende av medium och databärande. Reglerna kompletteras av andra författningar såsom mediespecifika författningar för bl.a. IT-upptagningar, RA-FS 1994:2, för överlämnande av IT-upptagningar till arkivmyndigheter, RA-FS 1994:7, ändrad och omtryckt i RA-FS 1997:7, och för andra förhållanden på arkivområdet.

På det kommunala området gäller att kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvård. Riksarkivet har meddelat allmänna råd för arkiv hos kommuner och landsting.

## Arkivering av e-post

E-post – inkommen, utsänd och ibland även intern – ger ofta upphov till en teknisk registrering beroende på vilka programvaror som används för myndighetens e-postsystem. Denna registrering ersätter inte myndighetens diarieföring.

Även om varje befattningshavare hos en myndighet själv skall ta hand om och bedöma inkommen och utgående e-post för den "egna" datorn, bör myndigheten ha en central logg för att hålla ordning på myndighetens allmänna handlingar och därmed också tillgodose allmänhetens insyns rätt.

Överförs inkommen eller upprättad e-post till pappersutskrift kan den digitala originalversionen vanligen raderas. Raderingen är tillåten med hänvisning till reglerna i Riksarkivets allmänna gallringsföreskrifter avseende handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1997:6). En transportsignatur förloras – dvs. gallras – vid överföringen om e-postförsändelsen sparas som text, såvida inte också i e-posten ingående dokument (t.ex. bilagor) är signerade. Dessa signaturer kan dock förstöras, om dokumenten öppnas och sparas istället för att stängas.

Frågor om arkivering utgör inte enbart avslutande moment i myndighetens hantering av sina allmänna handlingar. Redan innan myndigheten beslutar att använda e-post för att framställa och ta emot meddelanden, måste myndigheten – i likhet med vad som gäller för myndighetens arkiv i allmänhet – ta ställning till medium och databärare, rutiner för registrering etc. med hänsyn till kraven på handlingarnas användning, skydd, sökbarhet och tillgänglighet.

Senast i samband med att myndigheten tar ställning till vilka handlingar som är allmänna och således ingår i myndighetens arkiv, bör myndigheten se om förutsättningar finns att gallra allmänna handlingar i form av e-post och planera när gallring skall se.

## Gallring

Allmänna handlingar får gallras (10 § arkivlagen) med beaktande av kulturarvet och bestämmelserna i 3 § arkivlagen. För statliga myndigheter får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring. Statliga myndigheter får endast gallra allmänna handlingar enligt föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning eller har meddelats med stöd av datalagen.

Riksarkivet har föreskrivit om gallring i generella föreskrifter och i myndighetsspecifika föreskrifter i RA-MS-serien. Riksarkivet meddelar också särskilda beslut om gallring. Föreskrifter om gallring kan också ha meddelats i särskilda registerförfattningar och i beslut från Datainspektionen. Myndigheten skall själv fortlöpande pröva förutsättningarna för gallring.

Riksarkivet har i RA-FS 1991:6, ändrad och omtryckt i RA-FS 1997:6, föreskrivit att myndigheten får fatta beslut om att gallra ut handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet, under förutsättning att allmänhetens insyns rätt inte äsi-

dosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning. Många e-postmeddelanden kan sannolikt gallras med stöd av dessa föreskrifter redan när de kommer in till myndigheten.

Frågan om gallring av loggen hanteras på olika sätt hos olika myndigheter. Under förutsättning att loggen inte längre behövs för kontroll av överföringen och inte heller behövs för återsökning av den e-post som skall bevaras, kan loggen gallras. Det innebär att loggen fortlöpande måste granskas från gallringssynpunkt.

## Långtidsbevarande

Om e-post som utgör allmän handling inte skall gallras, skall den tas om hand för att bevaras långsiktigt.

För att myndigheten skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt TF 2 kap., måste myndigheten kunna bevara sitt arkiv även på lång sikt. Riksarkivet har utfärdat föreskrifter och allmänna råd, RA-FS 1994:7, ändrad och omtryckt i RA-FS 1997:7, som formellt avser överlämnande av IT-upptagningar till Riksarkivet och landsarkiven. Vad som anges i författningen kan dock användas även för digitalt lagrat material – såsom e-post – i annat sammanhang för att säkerställa ett långsiktigt bevarande.

Något generellt krav på att e-post skall bevaras som utskrift finns inte annat än enligt dokumentationsregeln i 15:14 SekrL (ursprungligen 14 § datalagen). Av denna följer att e-post som använts av myndigheten för handläggning av mål eller ärende skall tillföras målet eller ärendet i läsbar form.



# BILAGA

## IT-säkerhet och e-post

Den enklaste formen av e-post ger möjlighet att översända meddelanden till andra och motsvarar i princip att skicka ett vanligt vykort. Denna typ av e-post är oskyddad och kan enkelt läsas av personer som har kunskap att komma åt meddelandet. Innehållet i dessa meddelanden, eller ibland även dess existens, kan behöva skyddas på olika sätt. Inom en nära framtid kommer det dessutom att ställas krav på att myndigheter kan ta emot säker e-post från allmänhet och företag.

Värdet av ett meddelande bör vägas mot de hot och risker som finns vid överföringen. Lämpliga åtgärder för att göra e-posten säker kan vara:

- kryptering för insynsskydd och sekretess
- digitala signaturer för att kunna verifiera avsändaren och innehållet
- asymmetrisk kryptering för att kunna garantera att det endast är rätt mottagare som kan få tillgång till innehållet i meddelandet.

Kryptering är en effektiv åtgärd för att i samband med datakommunikation eller lagring av meddelanden skydda information mot insyn, avlyssning och förändring. Kryptering innebär att information kodas innan den sänds eller lagras och att informationen endast kan göras läsbar av mottagaren under förutsättning att denne innehar rätt krypteringsnyckel.

Kryptering kan ske med symmetrisk eller asymmetrisk teknik.

- Den symmetriska krypteringen innebär att avsändare och mottagare innehar samma krypteringsnyckel. Nyckeln måste distribueras innan utbyte av krypterad information kan ske.
- Asymmetrisk kryptering innebär att avsändaren och mottagaren har varsitt nyckelpar, en hemlig och en publik nyckel. Vid kryptering använder avsändaren mottagarens publika nyckel för att kryptera och det är endast mottagaren som kan dekryptera med sin privata nyckel. Vid digital signatur använder avsändaren sin privata nyckel för kryptering, vilket innebär att mottagaren kan verifiera signaturen med avsändarens publika nyckel.

## Exemplet Cookie-fil

Cookie-fil är ett exempel på hur det logiska uppgiftssammanhanget innebär att antalet faktiska allmänna handlingar (IT-upptagningar) ökar dramatiskt för myndigheter som använder IT. En Cookie-fil, eller s.k. Cookies, används som ett enkelt sätt för en innehavare av en webbplats (dvs. en hemsida) att registrera att, och i vilken utsträckning, en viss användare besökt platsen. Cookies kan också användas för att kartlägga en persons "navigeringsvanor", dvs. "lära sig" användarens beteende och preferenser i form av upprepade sökkriterier etc. Genom detta är det möjligt att bl.a. underlätta handel via Internet och bygga upp personligt anpassade webbplatser.

Vanligtvis används Cookies i följande situationer:

Shoppingtjänster på Internet använder sig uteslutande av Cookies. När man handlar får man ofta en "shoppingvagn" som håller reda på de varor man vill köpa. För att rätt vagn skall följa med rätt köpare används Cookies som identifierare. Servern håller således reda på vilka varor som hör till vilken Cookie.

Personanpassade webbplatser använder sig av Cookies för att ge användaren en webbsida som är utformad efter dennes preferenser. En Cookie skickas till användaren för varje detalj som skall visas på webbplatsen. När användaren besöker webbplatsen igen så visas "rätt" webbplats genom att identifiera de Cookies som hör till just den användaren. Utan Cookies skulle servern vara tvungen att identifiera användaren vid varje besök eller lagra all information om alla användares inställningar för webbplatsen.

Det sista och mest kontroversiella användningsområdet är kartläggning av individuella användares köp- och navigeringsvanor. Ett exempel är annonsdistributörer som kan skraddarsy annonser utifrån en användares navigeringsvanor. När annonsen visas, skickas även en Cookie från distributören.

### *Är en Cookie att anse som en handling?*

En Cookie är att betrakta som en allmän handling i TFs mening. Cookie-filen kräver tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas, och är därmed en upptagning av det slag som anges i TF 2:3 första stycket. En upptagning är, som tidigare nämnts, inte en fysisk enhet utan en informationsenhet, dvs. en sammanställning av uppgifter med ett logiskt och sakligt samband. Oavsett vilken webbläsare som

används och på vilket sätt informationen lagras (dvs. i en separat fil eller i en och samma fil) består det logiska sambandet i nu avsedd mening av den sammanhållna informationsmängd som skickats från en viss webserver. Cookien kan – dock långt ifrån alltid – dessutom ge meddelande om härkomst eller lämna annan information som åtminstone objektivt sett har ett ”sakligt” samband. Om en Cookie är att betrakta som en allmän handling i TFs mening, är också föremål för regeringsrättens prövning (januari 1999).

## Författningsregister

Tryckfrihetsförordningen		TF
Sekretesslagen	1980:100	SekrL
Förvaltningslagen	1986:223	FL
Arkivlagen	1990:782	ArkivL
Kommunallagen	1991:900	KL
Lagen om offentlig upphandling	1992:1528	LOU
Personuppgiftslagen	1998:204	PUL
Sekretessförordningen	1980:657	SekrF
Arkivförordningen	1991:446	ArkivF





Avsändare:  
Statskontoret och  
Toppledarforums Rättsliga Panel

