

Cirkulärnr: 1999:128
Diariernr: 1999/2453
Handläggare: Irene Reuterfors-Mattsson
Sektion/Enhet: Kommunalrättssektionen
Datum: 1999-10-21
Mottagare: Kommunstyrelsen
Rubrik: Cookiefiler, globalfiler, e-maillista och e-post
Bilagor: E-post i förvaltningen – en rättslig översikt

*Kommunalrättssektionen
Irene Reuterfors-Mattsson*

1999-10-21

Kommunstyrelsen

Cookiefiler, globalfiler, e-maillista och e-post

Regeringsrätten har nu i ett antal domar konstaterat att vissa dataupptagningar, nämligen cookiefiler, globalfiler och e-maillistor, är allmänna handlingar. Nedan följer en redogörelse för domarna.

En cookiefil är en dataupptagning som innehåller information om vilka webbsidor på Internet som en användare har besökt. En globalfil är en dataupptagning som visar adressuppgifter över de hemsidor på Internet som en användare har besökt. E-maillistan är en förteckning över inkommande och utgående elektronisk post.

1. Rätt att ta del av allmän handling i form av cookiefil, RegR domar 1999-04-14, mål nr 3147 och 3148-1998

En enskild person begärde hos kommunen att få ta del av kommunalrådets s.k. cookiefiler. Kommunen avlog begäran och anförde som skäl härför bl.a. att en cookiefil inte utgör en allmän handling. Den enskilde överklagade till kammarrätten, som fann att en cookiefil kunde anses som inkommen till myndigheten. Enligt kammarrätten var emellertid den lagring av cookiefilen som sker i myndighetens dator att jämställa med en sådan teknisk lagring för annans räkning som avses i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (TF). En cookiefil var därför enligt kammarrätten inte en allmän handling. Kammarrätten avlog överklagandet.

Regeringsrätten bedömde frågan efter att ha införskaffat yttranden från Datainspektionen, Statskontoret och Stockholms universitet.

I likhet med kammarrätten fann Regeringsrätten att en cookiefil är att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling som inkommit dit.

Däremot kunde Regeringsrätten inte finna att det fanns stöd för att anse att cookiefilen skulle vara förvarad hos myndigheten endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Det förekommer inte någon teknisk bearbetning. Även om det skulle vara fråga om teknisk lagring i någon mening kan det dock i vart fall inte sägas att denna sker för någon annans räkning. Bl.a. har mottagaren möjlighet att avstå från att ta emot informationen och att radera den. Avsändaren saknar däremot möjlighet att förfoga över informationen. Då inte heller något annat undantag enligt 2 kap. TF är tillämpligt är cookiefilen således enligt Regeringsrätten att betrakta som en allmän handling och skall lämnas ut om hinder inte föreligger på grund av sekretess.

2. Rätt att ta del av allmän handling i form av globalfil, RegR dom 1999-04-14, mål nr 5556-1998

En person begärde hos en kommun att få ta del av stadsjuristens s.k. globalfil. Kommunen avslag begäran och anförde som stöd härför bl.a. att globalfilen inte utgör en allmän handling. Den enskilde överklagade till kammarrätten som bl.a. fann att en globalfil inte kunde anses som en förteckning som förs fortlöpande och att den därför inte kunde anses som en handling som hade upprättats av myndigheten. En globalfil var därför enligt kammarrätten inte en allmän handling. Kammarrätten avslag överklagandet.

Regeringsrätten bedömde frågan efter att ha införskaffat yttranden från Datainspektionen, Statskontoret och Stockholms universitet.

Regeringsrätten fann att en globalfil är en förteckning i en dator och att denna förteckning 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.

Globalfilen förs kontinuerligt och för obestämd tid. Den är därför enligt Regeringsrättens mening att betrakta som en sådan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap 7 § andra stycket 1 TF. Detta innebär enligt Regeringsrätten att förteckningen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för att påföras adresser till hemsidorna. Globalfilen är således en allmän handling som skall lämnas ut om hinder inte föreligger på grund av sekretess.

3. Rätt att ta del av allmän handling i form av förteckning över e-mail avseende post till och från kommunalråd m.fl. RegR dom 1998-10-07, mål nr 6251-1997

En kommunstyrelse avslag genom beslut framställan från en journalist om 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. Som skäl för beslutet angavs att de mail som förvarades

hos nämnda personer inte var allmän handling varför inte heller förteckningarna kunde anses vara allmänna handlingar.

Av utredningen i målet framgick bl.a. att kommunen använde elektronisk post i sin informationsförmedling och att systemet loggade och förtecknade varje avsänt eller mottaget elektroniskt brev.

Kammarrätten fann att de begärda utskrifterna inte var sådana att de enligt 2 kap 7 § första stycket TF utgjorde allmänna handlingar. Överklagandet avslogs därför av kammarrätten.

Enligt Regeringsrättens mening utgjorde en förteckning över e-post i kommunens interna First Class system en upptagning som krävde tekniska hjälpmedel för att kunna uppfattas. Eftersom upptagningen var tillgänglig hos myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjade i sådan form att den kunde läsas av myndigheten var förteckningen enligt 2 kap. 3 § TF att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling.

Förteckningen var enligt Regeringsrätten vidare ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera den elektroniska posten. Den fördes kontinuerligt och för obestämd tid. Det var därför domstolens uppfattning att förteckningen var att betrakta som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som fördes fortlöpande och som avsågs i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Förteckningen var därför att anse som upprättad i och med att den tekniskt förelåg färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Att de i förteckningen omnämnda meddelandena kanske inte alltid var att betrakta som allmänna handlingar förändrade enligt domstolen inte förteckningens karaktär.

De i målet aktuella förteckningarna var således allmänna handlingar som skulle lämnas ut till journalisten om inte hinder förelåg på grund av sekretess. Då någon sekretessprövning inte hade företagits av kommunen upphävde regeringsrätten kammarrättens dom och kommunstyrelsens beslut och visade målet åter till kommunen för förnyad handläggning.

Konsekvenser av rättsfallen

Cookiefiler, globalfiler och e-maillistor är alltså allmänna handlingar. Offentlighetsprincipen, sekretesslagens regler om registrering och arkivlagen gäller därmed för handlingarna. Dessa upptagningar skall behandlas på samma sätt som andra upptagningar som också är allmänna handlingar.

Kommunen kan ha en policy som innebär att datorerna vägrar ta emot cookies. I så fall blir regelsystemet med allmänna handlingar m.m. inte tillämpligt alls.

Arkivlagens bestämmelser om gallring av allmänna handlingar

Om kommunen väljer att ta emot cookiefiler måste kommunen ta ställning till bl.a. hur dessa allmänna handlingar skall gallras.

Enligt 3 § arkivlagen (1990:782) bildas en myndighets arkiv av allmänna handlingar från myndighetens verksamhet och av sådana minnesanteckningar som myndigheten tar om hand för arkivering. Enligt 10 § får allmänna handlingar gallras. Vid gallring skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket i arkivlagen. Där står att myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Kommunen måste ha gallringsföreskrifter

Enligt 16 § arkivlagen får fullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen. Med stöd av denna bestämmelse kan fullmäktige utfärda arkivreglemente, som mer övergripande reglerar ansvarsfrågor, gallring, förtecknande av arkiv, utlån och arkivlokaler. Fullmäktige kan därutöver besluta om t.ex. en policy för bevarande och gallring. I en sådan policy kan fullmäktige även reglera hur kommunen skall hantera gallring av handlingar som finns inom alla verksamheter, t.ex. handlingar av tillfällig och ringa betydelse, såsom handlingar inkomna för kännedom, cookiefiler och e-maillistor.

I arkivreglementet regleras vem som fattar beslut om gallring. Vanligtvis beslutar varje nämnd om gallring av sina egna allmänna handlingar, oftast i samråd med arkivmyndigheten i kommunen. Det förekommer också att beslut om gallring av handlingar som förekommer hos samtliga nämnder i kommunen är centraliserade till arkivmyndigheten. Beslut om gallring tas vanligtvis genom att man fastställer en dokumenthanteringsplan för nämnden, där förslag om bevarande och gallring ingår. Gallringsbeslut kan även tas i enskilda fall, t.ex. genom att varje nämnd fattar beslut om att cookiefiler eller e-postförteckning gallras vid en viss tidpunkt eller med en viss gallringsfrist. När gallringsbeslut fattas skall hänsyn tas till bestämmelserna i arkivlagen om syftena med arkiveringen.

Varje handläggare kan alltså inte själv gallra efter eget godtycke, utan gallring skall ske med stöd av de gallringsbeslut som fattats.

Riksarkivets föreskrifter om gallring

Riksarkivet ger ut föreskrifter och allmänna råd om gallring av allmänna handlingar. Dessa gäller endast för staten men kan tjäna som vägledning för kommunerna.

Om kommunen anser att cookiefiler m.m. utgör handlingar av tillfällig eller ringa betydelse kan Riksarkivets föreskrifter RA-FS 1997:6 användas som förebild. Där sägs i 7 § att myndigheten skall gallra allmänna handlingar av

tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock endast ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning. Enligt Riksarkivets allmänna råd är det myndigheten själv som skall ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till bevarandemålen.

I en bilaga till Riksarkivets föreskrifter finns angivna några exempel på handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse. Exempel på sådana handlingar kan vara

1. inkomna handlingar som inte berör myndighetens verksamhetsområde,
2. register, listor och andra tillfälliga hjälpmedel som har tillkommit för att underlätta myndighetens arbete och som saknar betydelse när det gäller att dokumentera myndighetens verksamhet, samt
3. loggar för e-post under vissa förutsättningar.

Det skulle kunna vara möjligt för kommunen att tolka in cookiefiler, globalfiler och e-maillistor under vart och ett av dessa exempel. Kommunen har kanske redan undantagsbestämmelser för handlingar av tillfällig och ringa betydelse där de nu aktuella handlingarna kan tolkas in. Annars får kommunen anta en ny gallringsföreskrift som tar sikte på just cookiefiler o.dyl. Även många e-postmeddelanden kan sannolikt gallras med stöd av föreskrifterna om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse.

I bilagan till RA-FS 1997:6 finns även exempel på handlingar som är av tillfällig betydelse och som kan gallras genom att innehållet har överförs till nya databärare. Dit hör handlingar som inkommit till myndigheten eller expedierats från myndigheten i elektronisk form, t.ex. e-post, om handlingarna överförs till annan elektronisk lagring eller genom utskrift på papper.

Vilken gallringsfrist bör gälla?

Även om handlingarna är av tillfällig eller ringa betydelse och kan gallras därefter måste kommunen ta ställning till vilken gallringsfrist som skall gälla. När den fastställs skall arkivlagens bestämmelser iakttas. Om kommunen gör den bedömningen att handlingarna helt saknar intresse för verksamheten och även för allmänhetens rätt till insyn torde kommunen kunna bestämma att handlingarna gallras omedelbart. Den kommun som däremot anser att det kan finnas ett visst insynsintresse kan anta en föreskrift som innebär att handlingen får gallras t.ex. efter en vecka. Eventuellt kan insynsintresset beträffande e-maillistor vara större än för cookiefiler och globalfiler. I så fall kan kommunen ha en gallringsföreskrift som säger att e-maillistor får gallras efter t.ex. en månad.

E-post i förvaltningen

För kännedom översänds skriften "E-post i förvaltningen – en rättslig översikt.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson, tfn 08-772 44 28 eller av övriga jurister på kommunalrättssektionen, tfn 08-772 41 00.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Kommunalrättssektionen

Håkan Torngren

Irene Reuterfors-Mattsson

Bilaga

E-post i förvaltningen – en rättslig översikt