

Kommunövergripande riktlinje för utlämnande av allmän handling

Dokumenttyp Riktlinje	Diarienummer PN 2022/429 KS 2022/331	Datum för beslut 2022-11-28	Version 1.0
Beslutsinstans Kommunfullmäktige	Dokumentansvarig Chef för kommunadministration	Ansvarig för uppföljning Kommunadministrationen	Reviderad
Dokumentet gäller Tillsvidare			

Innehåll

1	Inledning.....	3
2	Författningar.....	3
	2.1 Tryckfrihetsförordningen (TF)	3
	2.2 Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)	3
3	Handlingar	3
	3.1 Allmän handling.....	4
	3.2 Icke allmän handling	4
4	Allmänna handlingar och sekretess	5
	4.1 Vad är sekretess?.....	5
	4.2 Anonymisering.....	5
	4.3 Personuppgifter i allmänna handlingar	6
5	Utlämnande av allmän handling.....	6
	5.1 Prövning av utlämnande	6
	5.2 Utlämnande av e-post och e-postloggar	7
	5.3 Efterforskningsförbud	7
	5.4 Avslag	8
	5.5 Överklagande	8
6	Avgifter vid utlämnande av handling.....	8

1 Inledning

Denna riktlinje ger en beskrivning av vad allmänna handlingar är och förklarar hur utlämnande och sekretessbedömning av allmän handling hanteras inom Kramfors kommuns samtliga förvaltningar, kommunala bolag och arkivmyndighet. I en kommun räknas varje förvaltning som en egen myndighet.

Riktlinjen ska förenkla och likrikta hanteringen av utlämnandeprocessen för kommunens medarbetare samt säkerställa att utlämningen hanteras på ett rättssäkert sätt.

2 Författningar

Tryckfrihetsförordningen tillsammans med offentlighets- och sekretesslagen är de lagar som främst styr myndigheternas hantering av allmänna handlingar.

2.1 Tryckfrihetsförordningen (TF)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105) är en av Sveriges grundlagar. I den återfinns offentlighetsprincipen som innebär att allmänheten, ofta enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om kommunernas verksamheter.

Denna rätt är inte möjlig att använda i praktiken om de allmänna handlingarna inte registreras, hålls ordnade och vårdade i t.ex ett diarium. TF:s regler om utlämnande av allmän handling utgår från en fungerande information- och ärendehantering och arkivverksamhet.

2.2 Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)

Rätten att ta del av allmänna handlingar kan bara inskränkas genom lag och av hänsyn till vissa noga preciserade skyddsändamål som anges i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). OSL innehåller undantag från reglerna i TF om handlingars offentlighet.

3 Handlingar

Begreppet handling i lagens mening omfattar i stort sett alla typer av informationsbärare: papper, digitala filer, fotografier, kartor, bilder, ljudupptagningar, filmer, sms, mms, e-post, e-postlogg m.m.

Enda kravet för att något ska betraktas som en handling är att det förmedlar information och att informationen finns bevarad på någon form av lagringsmedium (papper, servrar m.m.). Informationen ska också gå att läsa,

avlyssna eller uppfatta antingen direkt genom våra sinnen eller med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel som t.ex. en dator.

3.1 Allmän handling

Enligt lagen anses en handling vara allmän om den är förvarad hos en myndighet och inkommen eller upprättad där. Den behöver *inte* vara registrerad (diarieförd) för att räknas som allmän.

En handling anses som förvarad hos myndigheten om den finns i myndighetens lokaler eller om myndigheten har tillgång till den, till exempel på en server även om det fysiska dokumentet är utlånat.

En handling anses som inkommen när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteperson eller förtroendevald tillhanda. Handlingen räknas som inkommen så snart myndigheten har tillgång till den. Det spelar ingen roll vid vilken tidpunkt en handling lästs eller registrerats.

En handling anses upprättad när den expedierats, dvs skickats från myndigheten. Handlingar som inte expedierats räknas som upprättade när de fått sin slutgiltiga utformning, normalt i samband med att ärendet den tillhör är slutbehandlat hos myndigheten. Andra exempel på att en handling fått sin slutliga utformning är att den justerats, signerats eller publicerats.

Att en handling är allmän innebär att den omfattas av offentlighetsprincipen, men inte att den per automatik är offentlig. En allmän handling kan vara hemlig, alltså omfattas av sekretess.

3.2 Icke allmän handling

Dokument som skickas internt inom myndigheten, exempelvis e-postmeddelanden, är generellt att betrakta som rena arbetshandlingar och dessa blir inte allmänna handlingar förrän det ärende till vilket de hör har slutbehandlats.

Handlingar och brev ställda personligen till en tjänsteperson anses inte som allmänna handlingar om de inte rör ett ärende eller en fråga som rör myndighetens arbete. De anses inte heller som allmänna om de är ställda till tjänstepersonen i egenskap av till exempel facklig företrädare eller förtroendevaldas partipolitiska verksamhet.

Minnesanteckningar och arbetsmaterial som inte expedierats anses inte som upprättade hos myndigheten, om de inte antingen tillför ett ärende sakuppgift eller har tagits om hand för arkivering. För att en minnesanteckning ska anses som omhändertagen för arkivering krävs att den avskiljs och förvaras på ett sådant sätt, exempelvis i pärm eller mapp, att det framgår att den är avsedd att sparas för framtiden.

Mötesanteckningar som ersätter ett protokoll vid möten och som sedan skickas ut till deltagare, från olika myndigheter, är ett gemensamt protokoll som ska bevaras och därmed diarieföras och är allmänna handlingar.

Minnesanteckningar skriver mötesdeltagaren för sin egen skull och är ej allmänna handlingar.

Arbetsmaterial, exempelvis utkast som inte expedierats, anses inte upprättad om den inte tagits om hand för arkivering (se stycket ovan). Dessa får dock skickas ut för synpunkter till externa mottagare, utan att de anses som upprättade, om det tydligt framgår att detta är avsikten med expedieringen. Det svar som en extern mottagare skickar tillbaka anses dock i regel som inkommet och därmed allmän handling.

En myndighet är inte skyldig att skapa ett nytt datorprogram för att kunna sammanställa uppgifter som begärs ut (RÅ 1988 ref 84) ej heller att göra en sammanställning av uppgifter som tar längre tid än 4-6 timmar. (HFD 4266-14).

4 Allmänna handlingar och sekretess

Alla handlingar på en myndighet är allmänna och offentliga, men det finns olika intressen som behöver skyddas och som gör att allmänna handlingar kan beläggas med sekretess. Möjligheten att sekretessbelägga uppgifter i allmänna handlingar är strikt reglerat i TF och OSL.

En prövning av sekretessen ska göras vid varje begäran om utlämnande av allmän handling, det vill säga varje gång någon efterfrågar en allmän handling.

För att helt eller delvis avslå en begäran om utlämnande av allmän handling måste man ha stöd av någon bestämmelse i TF eller OSL (eller någon bestämmelse som TF eller OSL hänvisar till). Det är viktigt att komma ihåg att det inte är själva handlingen som är hemlig utan uppgifterna i den som kan vara sekretesskyddade.

Om någon skickar ett brev/mejl till kommunen och skriver ”hemligt” eller ”konfidentiellt” så är det ingen garanti att innehållet omfattas av sekretess. Kommunen får inte hemlighålla handlingar om det inte finns lagligt stöd för detta.

4.1 Vad är sekretess?

Sekretess är ett förbud att röja uppgift för någon obehörig, oavsett på vilket sätt det sker. Uppgifter som omfattas av sekretess får alltså inte lämnas ut varken muntligt, genom utlämnande av handling där uppgifterna förekommer eller på något annat sätt.

De sekretessbestämmelser som är aktuella i kommunens verksamheter finns i första hand i OSL.

4.2 Anonymisering

Det är viktigt att komma ihåg att det är uppgifter, inte handlingar, som omfattas av sekretess. I många fall kan och ska även en handling som innehåller sekretesskyddade uppgifter lämnas ut, efter att de skyddade uppgifterna har strukits. Det ska inte vara möjligt att identifiera någon utifrån de uppgifter som inte strukits i handlingen.

4.3 Personuppgifter i allmänna handlingar

EU:s allmänna dataskyddsförordning, GDPR, är inte en sekretessreglering. Det innebär att det inte är möjligt för en myndighet att vägra lämna ut handlingar med stöd av bestämmelser i GDPR. Det måste finnas stöd i TF, OSL eller någon bestämmelse som någon av dessa lagar hänvisar till.

5 Utlämnande av allmän handling

Vem som helst har rätt att ta del av och/eller begära en kopia av en allmän handling.

Rätten att ta del av en allmän handling gäller oavsett om handlingen utgörs av papper, annan media eller är lagrad elektroniskt. För att snabbt och effektivt kunna hitta en handling som söks, krävs att myndigheten har god ordning på sina handlingar.

Utlämnande av handling ska enligt OSL ske ”skyndsamt”, vilket innebär genast eller så snart som möjligt. I vissa fall kan dock sekretessprövningen ta tid och kan behöva kommuniceras med den som begärt ut handlingen. Myndigheten måste ges möjlighet att sekretesspröva handlingarna. Begäran ska dock alltid prövas skyndsamt.

Myndigheten är inte skyldig att tillhandahålla en allmän handling i elektronisk form, men finns det inte något rättsligt hinder är det dock tillåtet.

En begäran om att ta del av en allmän handling ska som regel inte diarieföras. Detta för att skydda anonymiteten för den enskilde. (Läs mer i avsnitt 5.3.) Begärs ett skriftligt avslagsbeslut ska dock begäran diarieföras tillsammans med beslutet.

5.1 Prövning av utlämnande

Innan en handling kan lämnas ut ska en prövning göras i två steg:

1. Först prövar myndigheten om *handlingen* är allmän.

2. Om handlingen är allmän prövas sedan om *uppgifterna* i handlingen är offentliga eller helt eller delvis skyddade av sekretess. Det är i första hand handläggaren, dvs. den som har handlingen i sin vård, som först prövar om handlingen kan lämnas ut. Detta innebär att de enskilda handläggarna måste ha kunskap om de sekretessregler som rör den egna verksamheten.

Av OSL 6 kap 2 § framgår att utlämnande av en allmän handling ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen, ”om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet”. Varje förvaltning är en egen myndighet och äger sitt eget diarium, dvs. äger de handlingar som förvaras i diariet.

Om handlingen är överlämnad till arkivet är det arkivarie eller annan utsedd handläggare som ska pröva utlämnandet.

Om tjänstepersonen som gör prövningen kommer fram till att handlingen är allmän och offentlig ska denne också lämna ut handlingen. Detta är verkställighet och kräver ingen delegerad beslutsrätt.

Respektive myndighet är skyldig att ha tydliga rutindokument för hur ärenden om utlämnande av allmänna handlingar ska hanteras.

Myndigheterna har ett ansvar för att dess personal och chefer har kännedom om hur dessa ärenden ska hanteras och det måste finnas en beredskap för att kunna hantera frågor om utlämnande av allmänna handlingar även vid sjukfrånvaro och under semesterperioder.

5.2 Utlämnande av e-post och e-postloggar

För e-post gäller samma regler som för pappershandlingar när det gäller vad som är allmän handling och vad som kan vara sekretessbelagt.

All in- och utgående e-post omfattas av offentlighetsprincipen och utgör allmänna handlingar, även papperskorgen, med undantag för privat e-post, reklam och inbjudningar. Det har ingen betydelse i vilken mapp eller undermapp e-posten är sparad.

För att upprätthålla rättssäkerhet vid begäran om utlämnande av e-post är det dock närmaste chef som beslutar om handlingarna ska lämnas ut och inte tjänstepersonen själv.

Material som endast ligger i backupsystemet, så kallad säkerhetskopierad information (gallrad e-post), utgör inte allmänna handlingar. Mer information om gallring av handlingar finns i myndighetens informationshanteringsplan (tidigare kallad dokumenthanteringsplan).

E-postloggar, förteckningar över in- och utgående e-post, är alltid allmänna handlingar (mål HFD 6569-16). Den gallras enligt kommunens gallringsregler efter 3 månader. De uppgifter som framgår av e-postloggarna är avsändare, mottagare, ämne, datum och e-postadress.

5.3 Efterforskningsförbud

En myndighet får inte på grund av att någon begär att ta del av allmänna handlingar efterforska vem som begär en handling eller vilket syfte personen har med sin begäran. Även i det fall myndigheten känner till identiteten på den som vill ta del av en allmän handling ska informationen om detta inte spridas vidare.

Det finns dock ett undantag. Om handlingen rör personliga förhållanden har myndigheten rätt att fråga vem som begär ut handlingen och i vilket syfte, för att kunna göra sekretessprövning. Om den som vill ta del av handlingen inte vill svara kan begäran avslås.

5.4 Avslag

Om någon begär ut en allmän handling och myndigheten finner att handlingen inte kan lämnas ut i sin helhet, ska den enskilde informeras om det och om rätten till att få ett formellt avslagsbeslut. Ett sådant skriftligt, överklagbart beslut fattas dock inte förrän den enskilde begär det.

Vem som är behörig att fatta ett avslagsbeslut och beslut om utlämnande med förbehåll framgår av nämndernas delegationsordningar. Ett förbehåll kan vara att handlingen inte får kopieras eller spridas vidare till någon annan.

Det är i avslagsbeslutet inte tillräckligt att bara hänvisa till lagtext, dvs. tillämplig sekretessbestämmelse. Det måste också gå att utläsa vad som har varit avgörande för beslutet. Om myndigheten helt eller delvis har avslagit en begäran om att få ta del av en allmän handling eller om den lämnat ut en allmän handling med förbehåll kan beslutet överklagas av sökanden. Alla avslagsbeslut ska förses med en överklagningshänvisning.

5.5 Överklagande

Den som nekats att få ta del av en handling kan överklaga beslutet att om vägra utlämnandet av handlingen. Det ska ske inom tre veckor efter att beslutet nått den som velat ta del av handlingen. Överklagandet ska lämnas till ansvarig förvaltning.

Förvaltningen ska då själv bedöma om överklagan har kommit in i rätt tid och om beslutet ska omprövas eller om det står fast. Om beslutet står fast skickas överklagandet tillsammans med rättidsprövning till kammarrätten.

6 Avgifter vid utlämnande av handling

Offentlighetsprincipen innebär att en myndighet på begäran är skyldig att kostnadsfritt tillhandahålla en allmän handling i myndighetens lokaler. Det kan även innebära att muntliga uppgifter ur allmänna handlingar lämnas vid förfrågan inkommen via till exempel telefon eller dataskärm. Det är

myndigheten som beslutar var och hur allmänheten kan ta del av allmänna handlingar. Den som tar del av handlingen har rätt att skriva av eller på annat sätt avbilda handlingen samt att, mot en avgift, få den kopierad eller utskriven.

Offentlighets- och sekretesslagen ger också kommunen rätt att besluta om att avgiften ska betalas helt eller delvis innan avskriften eller kopian lämnas ut.