

RUTIN ■

Rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmän handling

Typ av styrdokument	Rutin
Beslutsinstans	Kommunledningsgruppen, KLG
Fastställt	2020-01-23
Diarienummer	KS 2020/31
Giltighetstid	Fr.o.m. 2020-01-23 och tills vidare
Dokumentet gäller för	Samtliga nämnder och förvaltningar
Dokumentansvarig	Kommundirektören
Tidpunkt för aktualitetsprövning	Vid behov

Innehåll

Innehåll	2
Inledning	3
Syftet med rutinen	3
Bakgrund	3
Offentlighetsprincipen	3
Hur en begäran om allmän handling ska hanteras	3
1. Handling	4
2. Allmän handling	5
3. Offentlig eller sekretessbelagd (hemlig)?	8
Skyndsamhetskravet	8
Kontrollera e-post och telefonsvarare under semester/frånvaro	8
Rätt att vara anonym	8
Vem prövar en begäran om utlämnande av allmän handling	9
När man inte kan tillmötesgå en begäran	9
Ta del av en allmän handling	10
Lämna ut handlingar elektroniskt	10
Ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar	10
Ta del av uppgift ur allmän handling	10
Bilaga 1 – Analysschema allmän handling	11
Bilaga 2 – Exempel på formulering av avslagsbeslut	11
Bilaga 3 – Exempel på formulering av svar till den som begär utlämnande av allmän handling	14

Inledning

Syftet med rutinen

Syftet med rutinen är att tydliggöra vad lagstiftningen om allmänna handlingar samt offentlighet och sekretess innebär. Syftet är även att skapa praktiska handläggningsrutiner för förvaltningarna när det gäller hantering av begäran om utlämnande av allmän handling. Varje förvaltning bör skapa egna mer preciserade arbetsätt utifrån de förvaltningsspecifika situationer som kan uppkomma.

Bakgrund

De senaste åren har antalet förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar ökat och förfrågningarna avser inte längre enbart traditionella handlingar. Numera begärs e-postloggar och e-postmeddelanden ut i stor utsträckning, men även andra typer av dokument. För att effektivt kunna tillmötesgå en begäran och för att kunna följa lagstiftning och praxis är det viktigt att varje medarbetare i kommunen är väl bekant med hur en begäran om utlämnande ska hanteras. Med tanke på lagstiftningens krav på skyndsamt hantering är det också mycket viktigt att en begäran aldrig blir liggande på grund av att den som normalt hanterar en begäran inte finns på plats. Den ökade mängden förfrågningar i kombination med mängden handlingar som dagligen inkommer och upprättas genom hantering av e-postmeddelanden mellan myndigheter gör att det finns ett behov av ökat fokus i kommunens samtliga verksamheter. Rutinen avser att förtydliga för medarbetarna vikten av god ordning på inkommande och upprättade handlingar samt varför gallring bland handlingar är nödvändigt.

Offentlighetsprincipen

Nämnder och förvaltningar är skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen är fastslagen i grundlagen, i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) och innebär bland annat att var och en har rätt att hos myndigheter få ta del av allmänna handlingar. Varje nämnd är i detta hänseende sin egen myndighet.

Hur en begäran om allmän handling ska hanteras

När en begäran om utlämnande av allmän handling kommer in till myndigheten ska den hanteras *skyndsamt*¹. Det betyder att någon ska börja arbeta med den så snart som möjligt redan samma arbetsdag begäran inkom. Handläggningen av en begäran om allmän handling ska alltid ske i tre steg:

¹ Läs mer om skyndsamhetskravet på sidan 8.

1. Är det som begärs ut en handling?
2. Är handlingen allmän?
3. Omfattas handlingen av sekretess?

1. Handling

En handling är en framställning i skrift eller bild eller upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Det kan handla om såväl handlingar i form av pappersdokument som ljud- eller bildupptagningar, samt information som förvaras på en hårddisk eller liknande. Allt som innehåller någon form av information, oavsett medium, är att betrakta som en handling.

Exempel på vad som är en handling: pappersdokument, dokument/filer/foto/filmer/ljudfiler i system/dator/plattor/telefoner, på CD/USB/web, på post-it, i e-postmeddelanden/sms/sociala medier, inspelat röstmeddelande på telefonsvarare m.m.

Exempel på allmänna handlingar (förutsatt att de kan göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder):

- e-postloggar
- loggar över telefonsamtal
- chattfiler
- loggar i passagesystem
- loggfiler som visar internetaktiviteter och besökta hemsidor (brandväggsloggar, globalfiler, historikfiler, cookies etc.) som finns kopplat till arbetsverktyg (dator, telefon, surfplatta etc.)

Exempel vad som inte är en handling:

- Telefonsamtal, det finns ingen skyldighet att upprätta en handling avseende ett telefonsamtal för att någon vill veta vad som framkom under samtalet
- logg för handlingar som öppnats, sparats eller redigerats på en tjänsteperson eller förtroendevalds dator
- innehållsförteckningen över filerna i flertalet datorer i mappstruktur
- skärmdump, det finns ingen skyldighet att på begäran framställa en skärmdump.

Exempel på vad som inte är allmänna handlingar:

- handlingar med endast privat innehåll (loggar som innehåller både privata och myndighetsaktiviteter är dock allmänna)
- handlingar inkomna till förtroendevalda i egenskap av partiföreträdare
- handlingar inkomna till fackliga representanter i egenskap av fackliga företrädare
- elektronisk kalender
- utkast, ej färdigställda handlingar

2. Allmän handling

En handling blir allmän när den är

- inkommen eller
- upprättad, samt
- förvarad hos myndigheten.

Inkommen är en handling när den har anlänt till myndighetens lokaler via till exempel post, e-postmeddelanden, sms, kommentar på sociala medier eller personligt överlämnande. En handling kan även anses som inkommen till myndigheten när den har lämnats till behörig befattningshavare och detta gäller även utanför myndighetens lokaler. Det finns inte något krav på att en handling ska vara läst eller diarieförd för att anses som inkommen. Ett e-postmeddelande som hör till tjänsten anses t.ex. som inkommet även om det har inkommit på privat e-postadress, mobilsvaret eller sms.

E-postmeddelandet är inkommet så snart det finns i inkorgen, oavsett om det är öppnat eller inte. Det är därför viktigt att det finns rutiner för att öppna och ta hand om både post och e-postmeddelanden vid den anställdes frånvaro. Frånvaromeddelanden på e-post eller telefon fungerar som information till mottagaren, men fritar inte myndigheten från ansvaret att ändå öppna och ta hand om e-postmeddelandet eller telefonmeddelandet eftersom de har kommit in till myndigheten.

Upprättad är en handling när den har expedierats eller när det ärende som handlingen hör till är avslutat/slutbehandlat. Med expediering avses vanligen att handlingen skickas till en mottagare utanför myndigheten eller hålls tillgänglig för hämtning vid myndigheten. När ett ärende är avslutat och arkiverat är samtliga handlingar i ärendet allmänna handlingar. Tänk därför på att rensa bort eventuellt arbetsmaterial, post-it m.m. innan ärendet

arkiveras. En handling som inte hör till ett visst ärende kan också vara att betrakta som upprättad trots att den varken är expedierad eller arkiverad, nämligen då den är justerad eller färdigställd. Protokoll är allmänna handlingar när de har justerats.

Förvarad är handlingen om den finns hos myndigheten vid tidpunkten för begäran. En handling som har förvarats hos myndigheten men tillfälligtvis inte finns där anses normalt ändå som förvarad hos myndigheten. En upptagning för automatiserad behandling, till exempel uppgifter som finns i vissa IT-system, anses förvarad hos den myndighet där upptagningen rent fysiskt finns och hos den myndighet som har åtkomst till upptagningen. Myndigheten behöver inte ha direktåtkomst till upptagningen.

En handling som inte är en allmän handling behöver inte lämnas ut.

Sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar

Rätten att ta del av en myndighets datalagrade information omfattar inte bara befintliga allmänna handlingar, utan också sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. En upptagning för automatiserad behandling är datalagrad information eller information som finns på ett datamedium och som bara kan läsas med hjälp av dator. Informationen är förvarad hos myndigheten om den finns i myndighetens egna datasystem eller om myndigheten har direktåtkomst till information som finns i en databas hos en annan myndighet. Förutsättningen för att ta del av en sammanställning är att den kan utföras utan allt för stor arbetsinsats och med rutinbetonade åtgärder. Sammanställningen ska kunna tas fram med en begränsad arbetsinsats och det krävs inte att myndigheten utvecklar särskilda datorprogram för att ta fram sammanställningen. En arbetsinsats om 4-6 timmar har i ett rättsfall bedömts vara för stor och sammanställningen ansågs i det fallet inte förvarad hos myndigheten (HFD 2015 ref. 25). Detta ska dock inte sammanblandas med färdiga elektroniska handlingar.

Gallrade allmänna handlingar

Allmänna handlingar får bara gallras (raderas eller förstöras) om det överensstämmer med arkivlagen, arkivbestämmelser, dokumenthanteringsplan och gallringsföreskrifter. Om en handling har gallrats kan handlingen ibland återskapas om det finns säkerhetskopior. Säkerhetskopiornas syfte är att återskapa information som gått förlorad på grund av exempelvis tekniska fel och sabotage, det vill säga det ska vara fråga om en ofrivillig förlust av informationen. Säkerhetskopior är inte allmänna handlingar. Har en handling gallrats i enlighet med tillämpliga föreskrifter anses det inte finnas något allmänt intresse av insyn i fråga om

innehållet i den gallrade handlingen. Även om det skulle vara möjligt att återskapa den korrekt gallrade informationen så finns inte någon sådan skyldighet för myndigheten. När det gäller felaktigt gallrade handlingar/information har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) uttalat att om en handling felaktigt raderats och det finns en säkerhetskopia har myndigheten en principiell skyldighet att så långt som möjligt återskapa den.

E-postlogg

E-postloggen, det vill säga sammanställningen från vem en handling har kommit till/skickats från, datum och ärenderubrik är en allmän handling. Själva e-postmeddelandet som sådant är dock inte per automatik en allmän handling. Att exempelvis ett e-postmeddelande har skickats privat innebär inte att det kan raderas ur själva loggen. Uppgiften om mottagare, tidpunkt och ärenderubrik är i ett sådant fall allmän. Om istället själva meddelandet begärs ut är det inte en allmän handling som behöver lämnas ut om det är av privat karaktär.

Interna e-postmeddelanden

Meddelanden som sänds inom en myndighet, och som inte har kopplingar till något ärende, är inte allmänna handlingar. Om ett meddelande har koppling till ett ärende kan även interna e-postmeddelanden bli allmän handling om ärendet är avslutat och e-postmeddelandet finns kvar. Handlingar som skickas internt inom nämnd/förvaltning är således inte allmänna handlingar förrän ärendet är slutbehandlat.

Arbetsmaterial

Vad som är arbetsmaterial i tryckfrihetsförordningens (TF:s) mening är inte detsamma som vad som är arbetsmaterial i dagligt tal. I TF förekommer begreppen minnesanteckning, utkast och koncept.

Minnesanteckning är en handling som har upprättats inför en föredragning av ett ärende och är en sammanfattning av informationen som finns i ärendet. En minnesanteckning tillför inte ärendet någon ny sakuppgift. Om en sakuppgift tillförs, då är det inte en minnesanteckning. En minnesanteckning blir en allmän handling om den tas om hand för arkivering.

Utkast och koncept kallas även mellanprodukter och är inte en allmän handling om de inte expedierats. Om ett utkast skickas till en annan myndighet, för att den ska inkomma med synpunkter, är utkastet inte en allmän handling när det skickas men svaret som återkommer är sannolikt en

allmän handling. Detta bör man tänka på vid samarbeten mellan förvaltningar och nämnder.

3. Offentlig eller sekretessbelagd (hemlig)?

Allmänna handlingar är offentliga om det inte finns någon sekretessbestämmelse i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som är tillämplig. För att sekretessbelägga (hemlighålla) en uppgift i en allmän handling måste det finnas stöd i lag. Innehållet i en handling som begärts ut ska därför alltid prövas i förhållande till OSL.

Utlämnande av allmän handling

Skynsamhetskravet

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att skynsamhetskravet i TF innebär att handläggningen av begäran ska påbörjas samma dag som begäran framställts och svar ska lämnas omgående. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Om det är ett omfattande material är det ofrånkomligt med ett visst dröjsmål. Hur lång tid man har på sig för att besvara en begäran om utlämnande av allmän handling beror därför på hur omfattande begäran är och om sekretessprövningen är tidskrävande. Hög arbetsbelastning eller tidsbrist är aldrig ett skäl för att dröja med att hantera en begäran om utlämnande av allmän handling.

Kontrollera e-post och telefonsvarare under semester/frånvaro

Enligt regler i TF och OSL måste alla e-postmeddelanden, alla mobilsvar och telefonsvarare läsas och/eller lyssnas av varje arbetsdag. Det är därför inte tillräckligt att enbart ha ett frånvaromeddelande aktiverat. Någon på myndigheten måste ha tillgång till den anställdes e-postmeddelanden, mobilsvar/telefonsvarare när han eller hon är borta.

Ett röstmeddelande kan precis som ett e-postmeddelande utgöra allmän handling. JO har uttalat att det inte är acceptabelt att en röstbrevlåda avlyssnas först sex dagar efter att meddelandet inkom.

Rätt att vara anonym

Den som begär ut en allmän handling som är offentlig har rätt att få vara anonym och behöver heller inte uppge syftet med sin begäran. Offentliga allmänna handlingar eller uppgifter ska lämnas ut utan efterforskning. Det är

bara om man bedömer att man inte kan lämna ut uppgifterna på grund av sekretess som man får ta reda på vem som begär uppgifterna och i vilket syfte de ska användas. Detta för att kunna göra en sekretessprövning.

Vem prövar en begäran om utlämnande av allmän handling

Varje myndighet, det vill säga nämnd, har ett ansvar för att säkerställa att det står klart för samtliga på myndigheten vem som ska hantera en begäran om utlämnande av allmän handling. I första hand är det den person som har hand om handlingen som tar ställning till om den ska lämnas ut eller inte. Det kan till exempel vara en handläggare, en förtroendevald eller en registrator om handlingen finns i diariet. Varje myndighet ska ha en rutin för hur frågor som rör utlämnandet av allmän handling ska hanteras. Är personen inte på plats måste någon annan hantera begäran.

Om den allmänna handlingen är offentlig ska den omedelbart lämnas ut. Ett utlämnande sker helt formlöst och inga beslut behöver fattas. Om den som har hand om handlingen bedömer att delar av handlingen inte kan lämnas ut kan handläggaren maskera dessa delar. Information måste då samtidigt lämnas till den enskilde om att myndigheten kan pröva om handlingen ska lämnas ut i sin helhet. Se exempel på text i bilaga 3.

När man inte kan tillmötesgå en begäran

Om någon begär ut en allmän handling eller en uppgift ur den ska det alltid göras en sekretessprövning innan handlingen/uppgiften lämnas ut. En handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska lämnas ut i de delar som är offentliga. När sekretessbelagda uppgifter behöver döljas i en handling som i övrigt ska lämnas ut, ska dokumentet maskas så att det tydligt framgår vilka delar av dokumentet som har sekretessbelagts. Det kan göras genom att sekretessbelagda uppgifter stryks över med svart färg i det digitala dokumentet, skriver ut det och därefter scannas handlingen in igen.

Om det som begärs ut inte bedöms utgöra en allmän handling, eller om hela eller delar av handlingen inte kan lämnas ut på grund av sekretess, har den som begärt handlingen/uppgiften rätt att begära att myndigheten prövar om handlingen ska lämnas ut i sin helhet och om myndigheten bedömer att handlingen inte kan lämnas ut i sin helhet har den enskilde rätt att få ett överklagbart avslagsbeslut. Av delegationsbestämmelserna framgår vem som kan lämna ett sådant beslut. Se bilaga 2 för exempel på hur ett avslagsbeslut kan vara formulerat.

Ta del av en allmän handling

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att läsa handlingen på plats – om den inte är sekretessbelagd. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt utan något tekniskt hjälpmedel, ska myndigheten ställa ett sådant till förfogande. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Om begäran är oklar ska myndigheten hjälpa den enskilde att komplettera eller precisera sin begäran så att den kan hanteras.

Lämna ut handlingar elektroniskt

Rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar begränsar sig enligt TF till fysiska papperskopior. Kommunen har därför inte någon skyldighet att skicka kopior elektroniskt. Om kopior ska skickas elektroniskt måste hänsyn tas till dataskyddsförordningen (GDPR). Oavsett om handlingar ska lämnas ut digitalt eller i pappersform, måste myndigheten pröva om begärda handlingar kan lämnas ut med hänsyn till TF och OSL. När handlingar lämnas ut elektroniskt är det viktigt att göra det i ett icke-redigerbart skick, särskilt när det gäller sekretessbelagda uppgifter.

Ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar

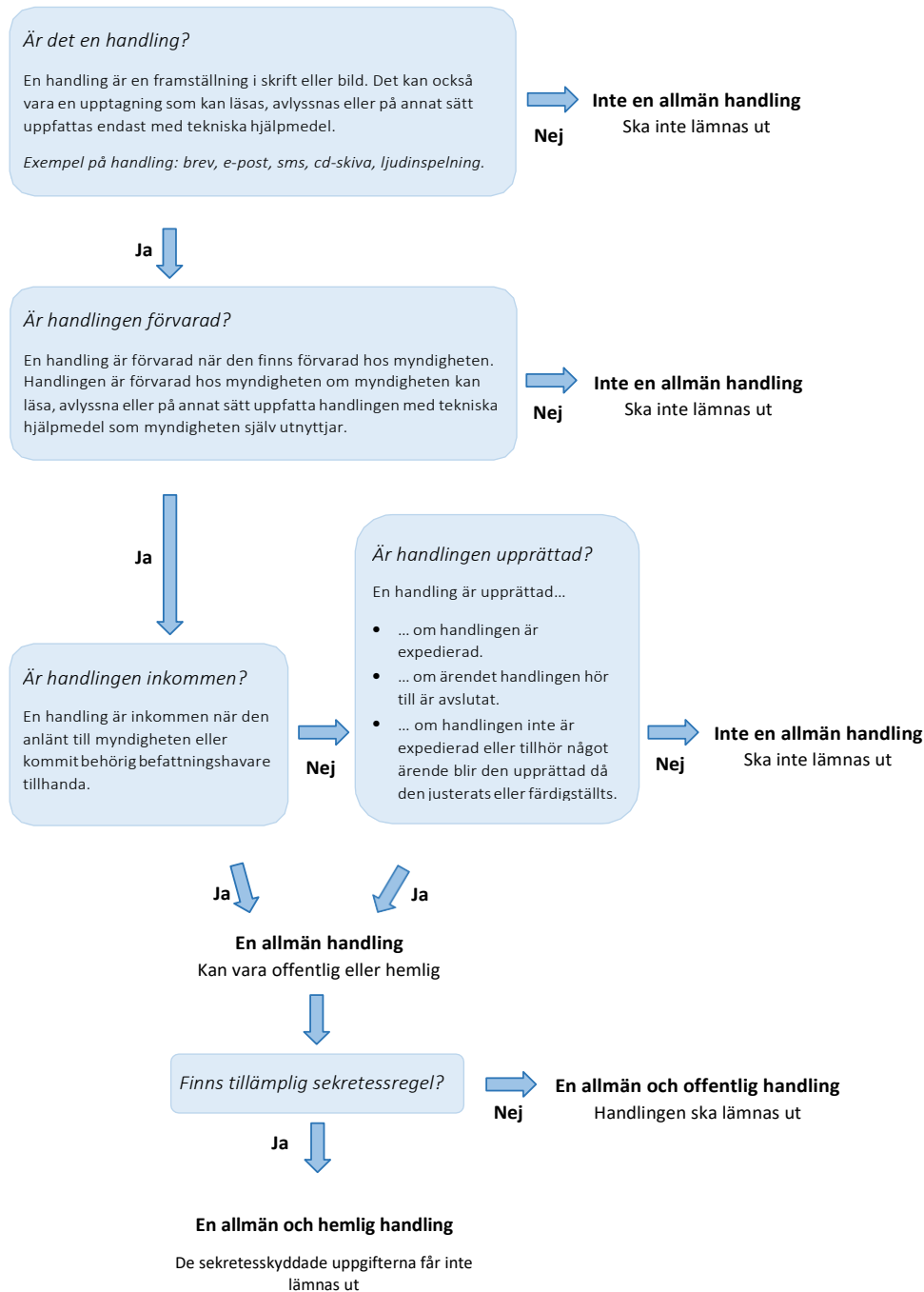
När utlämnande av handlingar sker ska Falköpings kommuns taxa för avskrifter, kopior m.m. av allmänna handlingar tillämpas.

Ta del av uppgift ur allmän handling

Om någon vill ha ut uppgifter ur en allmän handling (begär inte ut hela handlingen) har myndigheten en skyldighet att lämna dessa uppgifter om det inte möter hinder på grund av sekretess eller arbetets behöriga gång. Handläggaren har inte rätt att efterfråga vem som vill ha uppgiften eller varför. Till skillnad mot utlämnande av allmän handling finns inte samma skyndsamhetskrav utan utlämnandet ska ske när det inte stör arbetets behöriga gång. Ett avslag att få ta del av uppgift ur allmän handling kan inte överklagas.

Bilaga 1 – Analysschema allmän handling

Är det en allmän och offentlig handling?



Bilaga 2 – Exempel på formulering av avslagsbeslut

Samtliga förslag kan med fördel innehålla ytterligare omständigheter som redogör för situationen.

Ingen handling

Beslut

Nämnden avslår din begäran om att få del av uppgifter som framkommit i telefonsamtal mellan medborgaren och tjänstemannen X.

Skälen för beslutet

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. I samband med telefonsamtalet mellan tjänstemannen och medborgaren fördes inga anteckningar och samtalet spelades heller inte in. Det finns således inte någon handling att lämna ut.

Hur man överklagar beslutet

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Jönköping inom tre veckor från det att du fick del av beslutet. Om du vill överklaga nämndens beslut ska du skriva till Kammarrätten i Jönköping, Box 2203, 550 02 Jönköping. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till nämnden. Adress.... Tala om vilket beslut du överklagar, varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. För att Kammarrätten i Jönköping ska kunna ta upp ditt överklagande måste din skrivelse ha kommit till nämnden inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet.

Inte allmän

Beslut

Förvaltningen avslår din begäran om att få ta del av handlingen benämnd ”Slutrapport”.

Skälen för beslutet

XX har begärt att få ta del av en handling som kallas ”Slutrapport”. Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen eller upprättad hos myndighet. Den handling som XX har begärt att få ta del av är en intern rapport som ännu inte har slutbehandlats. Rapporten är varken inkommen eller upprättad på myndigheten. Någon allmän handling finns således inte ännu och begäran ska därför avslås.

Hur man överklagar beslutet

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Jönköping inom tre veckor från det att du fick del av beslutet. Om du vill överklaga förvaltningens beslut

ska du skriva till Kammarrätten i Jönköping, Box 2203, 550 02 Jönköping. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningen. Adress.... Tala om vilket beslut du överklagar, varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. För att Kammarrätten i Jönköping ska kunna ta upp ditt överklagande måste din skrivelse ha kommit till förvaltningen inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet.

Delvis avslag på grund av sekretess

Beslut

Förvaltningen avslår din begäran delvis.

Skälen för beslutet

XX har begärt att få samtliga handlingar i ett slutbehandlat ärende. Vid en genomgång av handlingarna kan konstateras att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess med stöd av bestämmelser (ange vilken/vilka) i Offentlighet- och sekretesslagen. Handlingarna lämnas därför ut i delvis maskerat skick.

Hur man överklagar beslutet

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Jönköping inom tre veckor från det att du fick del av beslutet. Om du vill överklaga förvaltningens beslut ska du skriva till Kammarrätten i Jönköping, Box 2203, 550 02 Jönköping. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningen. Adress.... Tala om vilket beslut du överklagar, varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. För att Kammarrätten i Jönköping ska kunna ta upp ditt överklagande måste din skrivelse ha kommit till förvaltningen inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet.

Bilaga 3 – Exempel på formulering av svar till den som begär utlämnande av allmän handling

När en begäran om utlämnande av allmän handling inkommer till myndigheten ska handläggningen av begäran påbörjas redan samma dag.

Exempel på svar till den som begär ut handling/information:

X-förvaltningen kommer att påbörja handläggningen av din begäran snarast. Det kan komma att tas ut en avgift enligt kommunens taxa beroende på begärens omfattning, se ”Taxa för avskrifter, kopior m.m. av allmänna handlingar” (bifogas som länk i svarsmailet). Taxan finns på falkoping.se, under rubriken styrdokument.

Exempel på svar om delar av handlingen maskas:

Jag skickar över begärda handlingar men har maskerat uppgifter jag bedömt vara sekretessbelagda. Du/Ni har rätt att begära att myndigheten prövar frågan om att lämna ut handlingarna i sin helhet. Hör av er i sådana fall till mig.