



Riktlinje för hantering av allmänna handlingar och sekretessbedömning



Älvkarleby
kommun

Antagen av: KF § 71 2021-09-22

Senast reviderad:

ÄKF-nummer:

Handläggare/författare: Kansliavdelningen

1. Inledning

I tryckfrihetsförordningen finns de grundlagsskyddade reglerna om *allmänna handlingars offentlighet*. Där framgår att var och en har rätt att ta del av de handlingar som finns hos en myndighet. Denna rätt till insyn i myndigheternas verksamheter utgör grundbulten i det som brukar kallas *offentlighetsprincipen*.

Dokumentet du har framför dig beskriver hur vi inom Älvkarleby kommuns förvaltningar och verksamheter ska hantera inkomna brev, upprättade skrivelser, e-post med mera, för att så långt som möjligt säkerställa allmänhetens rätt att ta del av dessa handlingar. Rutinen förklarar också hur utlämnanden och sekretessbedömning av allmän handling hanteras, detta för att förenkla och likrikta hanteringen av utlämnandeprocessen för förvaltningens handläggare samt säkerställa att utlämningen hanteras på ett rättssäkert sätt.

I vilken utsträckning du berörs av rutinbeskrivningen beror givetvis på dina arbetsuppgifter. Ingen kommunanställd kan dock helt friställa sig från kontakten med allmänna handlingar. Så läs igenom dokumentet och använd det sedan när du känner dig osäker på vad som gäller.

2. Grundläggande lagar och begrepp

2.1 Lagstiftningens krav

Offentlighetsprincipen handlar om att ge allmänheten insyn i offentliga verksamheter. Det innebär att allmänheten och massmedierna har rätt till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Vem som helst får läsa handlingar som förekommer inom myndigheter, detta kallas för handlingsoffentlighet. I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om vad som är allmän handling, om rätten att ta del av sådana handlingar samt bestämmelser om begränsningar av detta rätt.

Det finns ett antal bestämmelser och begrepp i lagstiftningen som man bör känna till för att förstå vad som styr hanteringen av allmänna handlingar.

2.2 Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 1 §

”Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar”.

2.3 Vad är en handling?

”Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt”
(Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 3 §).

2.4 Vad är en allmän handling?

En handling är **allmän** om den förvaras hos en *myndighet* och är att anses som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten. (Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 4 §).

Varje enskild kommunal nämnd eller styrelse samt kommunfullmäktige räknas som en egen myndighet. Kommunorganisationen består alltså av flera myndigheter.

En handling anses som **inkommen** till myndigheten omedelbart sedan den anlänt dit med posten, e-posten, per fax, eller när den på annat sätt har överlämnats till någon representant för myndigheten. (Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 9 §).

”En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt” (Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 10 §).

2.5 Offentlig eller sekretessbelagd handling

En allmän handling är i normalläget offentlig, vilket innebär att vem som helst har rätt att ta del av handlingen.

I undantagsfall kan tillgången till en allmän handling begränsas genom att myndigheten beslutar att sekretessbelägga hela eller delar av handlingen. I vilka fall myndigheten har rätt att sekretessbelägga allmänna handlingar framgår av tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 2 §, och mer detaljerat i offentlighets- och sekretesslagen.

2.6 Icke allmän handling

Dessa handlingar är inte allmänna handlingar:

- de brev och handlingar som är ställda personligen till en tjänsteman (inte i egenskap av en tjänsteman) och inte handlar om ett ärende eller en fråga som rör myndigheten
- skrivelser ställda till exempelvis politiker (i egenskap av en partimedlem och inte i egenskap av en förtroendevald i en nämnd) eller fackliga företrädare
- mellanprodukter (utkast och koncept) som inte expedierats är inte upprättade om de inte tagits om hand för arkivering. (Mellanprodukter får skickas ut för synpunkter till

externa mottagare utan att de blir per automatik upprättade, om det framgår att just det är avsikten med expedieringen. Svaret som extern mottagare skickar tillbaka räknas oftast som inkommen.

3. Rutiner för postöppning

3.1 Lagstiftningens krav

En myndighet har en skyldighet att registrera i princip samtliga allmänna handlingar och tillgodose allmänhetens tillgång till dessa. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 5 kap 1 § står det ”Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet”. När det gäller myndigheternas serviceskyldighet står det i förvaltningslagen (2017:900) § 6 ”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål”. För att dessa skyldigheter skall vara uppfyllda måste all papperspost och digital post öppnas samma dag de kommer in, även vid semester, sjukdomsfrånvaro etc.

3.2 Central postöppning av papperspost

För att underlätta diarieföringen och få kontroll över de pappershandlingar som ska registreras tillämpar Älvkarleby kommun central postöppning. Det innebär att inkommande post passerar registratorerna som avgör vilka handlingar som bör diarieföras. Post som inte behöver diarieföras läggs i respektive postfack omgående medan post som bör diarieföras sorteras ut så fort diarieföringen är klar. All post ankomststämplas.

3.3 Vilka omfattas av den centrala postöppningen?

Den centrala postöppningen omfattar praktiskt taget all papperspost (inte internpost) till personal inom Älvkarleby kommun som kommer till kommunhuset (Centralgatan 3, Box 4, Skutskär). Några av de som inte omfattas av den centrala postöppningen är IFO samt bygg och miljö eftersom de har sina egna diariesystem.

Privatadresserad post får dock endast öppnas i de fall då personen i fråga har gett fullmakt – medgivande att öppna privatadresserad post. Gällande lagstiftning (4 kap 9 § brottsbalken) tillåter inte Älvkarleby kommun att öppna personadresserad post såvida den frånvarande inte medger detta. Eftersom post som egentligen är tänkt att gå till kommunen också kan vara skriven med personnamnet överst (som privat post) behöver registratorerna få fullmakter från medarbetare för att kunna öppna deras papperspost. Om du inte lämnar fullmakt ansvarar du personligen för bedömningen av dina handlingars behov av skyndsamt diarieföring och att dessa kommer en registrator till del samma dag som handlingen har inkommit.

Post som är märkt med ”anbud” eller annat som tyder på att innehållet består av anbudshandlingar överlämnas öppnad till ansvarig handläggare eller registrator för ankomststämpling. Postöppning sker först efter anbudstidens utgång.

4. Registrering/diarieföring

4.1 Lagstiftningens krav

Enligt offentlighets- och sekretesslagen 5 kap. 1 §, ska en handling som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Registrering av handlingar *behöver* dock inte ske om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Sekretessbelagda handlingar ska dock *alltid* registreras om inte specifika undantag medgivits i offentlighets- och sekretessförordningen.

Registrering/diarieföring ska ske utan dröjsmål, det vill säga normalt samma dag som den aktuella handlingen kom in eller upprättades. Den handläggare som tagit emot eller upprättat handlingen ansvarar för att handlingen omedelbart kommer registratorn till del.

4.2 Rutiner för registrering/diarieföring

Följande handlingar **ska** normalt registreras/diarieföras:

- *Inkomna handlingar* från myndigheter, organisationer, privatpersoner med flera, som föranleder något slags beslut/ställningstagande från kommunens sida eller som tillför ett pågående ärende något av betydelse.
- *Upprättade handlingar* som hör till eller ligger till grund för något ärende/beslut. En minnesanteckning blir en upprättad allmän handling om den tillfört ärendet en sakuppgift och därmed har tagits om hand för arkivering.

Följande handlingar **kan** ”hållas ordnade på annat sätt” (förvaras systematiskt i t.ex. pärmar):

- Meddelandeserier, cirkulär, protokoll, fakturor, personalhandlingar, tillståndshandlingar, ansökningshandlingar med mera som har en naturlig sorteringsordning. (Datumföljd, personnummerordning, alfabetisk ordning etc).

Följande handlingar behöver varken registreras/diarieföras eller ”hållas ordnade på annat sätt”:

Reklam, kursinbjudningar, kallelser och andra handlingar som uppenbart har mycket liten betydelse för den verksamhet som myndigheten bedriver.

När en handling registreras/diarieförs ska följande uppgifter noteras:

- datum då handlingen kom in eller upprättades
- diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått
- från vem handlingen har kommit in eller till vem den skickats
- ärendemening (i korthet vad handlingen rör sig om)

Registreringen/diarieföringen sker i första hand via förvaltningens elektroniska ärenderegistreringsprogram. Om en enskild avdelning/enhet använder något annat register för registrering av handlingar ska detta rapporteras till förvaltningens registrator för kännedom.

Ovanstående gäller även elektronisk post (e-post).

4.3 Sekretessbelagda handlingar

Sekretessbelagda handlingar *ska alltid* registreras om undantag inte ges i offentlighets- och sekretesslagen. Vid registrering av en sekretessbelagd handling behöver det endast noteras datum då handlingen kom in eller upprättades samt det diarienummer handlingen fått. Detta för att undvika att röja den sekretessbelagda informationen.

Anbud vid upphandlingar eller uppgifter som rör anbud är sekretessbelagda tills dess avtal har slutits. När avtal slutits och sekretessen därmed upphört kan registret/diariet kompletteras med uppgifter om anbudshandlingarnas avsändare och innehåll.

5. Avslut/arkivering

5.1 Lagstiftningens krav

De allra flesta allmänna handlingar ska arkiveras hos myndigheten efter det att ärendet till vilket handlingarna hör har avslutats. ”Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar... ” står det i arkivlagen 3 §.

Varje myndighet (nämnd eller styrelse) ansvarar enligt arkivlagen 5 §, för att det vid framställningen av handlingar används ”material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet”.

5.2 Rutiner för arkivering

Hur länge en handling ska arkiveras i myndighetens arkiv innan den kan gallras bort eller överlämnas till centralarkivet fastställs av respektive nämnd/styrelse i särskilda *dokumenthanteringsplaner*.

När ett ärende färdigbehandlats (är avslutat) ser registratorn till att följande åtgärder vidtas:

- Markering görs i registret/diariet att ärendet avslutats.
- Plastfickor, gem, dubletter och oväsentliga ”kladdanteckningar” rensas bort från ärendeakten.
- En förteckning över vilka handlingar som hör till ärendet skrivs ut och läggs överst i ärendeakten. Kontroll görs så att förteckningen och aktens innehåll överens-stämmer. Ärendeakten ställs in på sin plats i ”närarkivet”.

Respektive arkivansvarig/arkivredogörare går igenom förvaltningens/avdelningens närarkiv minst 1 gång per år för gallring och överföring av handlingar till centralarkiv enligt gällande dokumenthanteringsplan.

6. Utlämnande av allmän handling

6.1 Lagstiftningens krav

Tryckfrihetsförordningens grundläggande bestämmelse i 2 kap. 1 §, säger att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Begäran att ta del av en allmän handling kan ske helt anonymt. Myndigheten har i normala fall inte rätt att fråga varför någon vill få ut handlingen. I offentlighets- och sekretesslagens 6 kap. finns bestämmelser om hur utlämnande av allmänna handlingar ska gå till. Offentlighets- och sekretesslagen anger också vilka allmänna handlingar som inte får lämnas ut till vem som helst.

6.2 Vilka har rätt att ta del av allmän handling?

Vem som helst har rätt att ta del av (titta/få en kopia av en allmän offentlig handling). Den rätten gäller även aktiebolag och andra juridiska personer, det vill säga att det inte behöver vara någon fysisk person vid företaget som ska vara avsändare till en begäran om allmänna handlingar.

Myndigheter har ett efterforskningsförbud. Personen som vill ta del av en handling har rätt att var anonym och behöver inte uppge varför han eller hon vill ta del av handlingen, men man har rätt att fråga vem som begär ut handlingen och i vilket syfte om man behöver utföra sekretess eller menprövning, det vill säga i de fall det föreligger sekretess för uppgifterna. I sådana fall bör man upplysa den sökande att denne inte är skyldig att svara och att anledningen till att man frågar är för att kunna pröva begäran och att den kan komma att avslås om den sökande inte vill uppge sitt namn och syfte.

6.3 Utlämnande av e-post

Samma lagar och regler som för pappershandlingar när det gäller vad som är allmän handling och som ska vara sekretessbelagt gäller även e-post. Nästan all in- och utgående e-post omfattas av offentlighetsprincipen. Även e-post som finns kvar i papperskorgen omfattas av prövningen av vad som är allmän- och offentlig handling.

E-post som är gallrade (helt borttagna från e-postsystemet) lämnas dock inte ut. Det material som enbart finns i backupsystemet (gallrad e-post) räknas inte som allmänna handlingar och kommer inte att omfattas av prövningen.

En e-postlogg – förteckning över in- och utgående e-post är också en allmän handling. IT-centrum tar ut e-postloggar. I e-postloggen framgår avsändare, mottagare, ämne, datum och e-postadress.

Vid en begäran av e-postloggen eller vid begäran av hela inkorgen/utkorgen, all e-post rörande ett visst ämne eller korrespondens mellan vissa personer gäller följande rutin:

1. Kontakta IT-centrum som tar ut en e-postlogg.
2. Gör en bedömning av de handlingar som finns i loggen (se 7.5, 7.6 och 7.7)
3. Lämna ut loggen till den som begärt handlingen/handlingarna och be hen återkomma med begäran om vilka handlingar hen vill ta del av.
4. Gör en bedömning av de handlingar som hen har begärt (se 7.5, 7.6 och 7.7)

6.4 Prövning av utlämnande

Innan handlingen lämnas ut måste man gå igenom två frågor:

1. Är handlingen allmän?
2. Är uppgifterna i den allmänna handlingen offentliga eller sekretesskyddade?

Det är i första hand ansvarig ärendehandläggare eller registrator som prövar en begäran om utlämnande av allmän handling. Är denne osäker på om handlingen kan lämnas ut ska avgörandet överlåtas till myndigheten, det vill säga till nämnden eller styrelsen. Om ärendehandläggaren vägrar att lämna ut handlingen ska även då, om sökanden begär det, avgörandet överlåtas till nämnden/styrelsen. Sökanden ska underrättas om att denna möjlighet finns och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Ur praktisk synvinkel är det lämpligt att nämnden/styrelsen delegerar sin beslutanderätt som myndighet i dessa frågor, till exempel förvaltningschefen.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska prövas skyndsamt. Om handlingen kan utlämnas ska detta normalt ske omedelbart på stället. I vissa fall om en begäran är alltför omfattande eller svårsökt, kan det vara tillåtet med en fördröjning med någon eller några dagar. För att utlämnandet ska ske snabbt och effektivt, måste vi som myndighet hålla en god ordning på våra handlingar och se till att de diarieförs.

Utlämnande av handling innebär att man på stället tillhandahåller möjlighet att utan avgift läsa och skriva av handlingen, fotografera, spela in eller på annat sätt avbilda handlingen. Om kopia önskas av handlingen får avgift tas ut för detta enligt av fullmäktige beslutade avgiftsnivåer. Sedan 1 januari 2021 finns en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (6 kap 1a §) som gör det möjligt för oss att helt eller delvis ta betalt för kopior av allmänna handlingar i förväg. Syftet med denna bestämmelse är att ge myndigheter ett verktyg för att komma till rätta med fall där personer som begärt ut kopior av allmänna handlingar inte betalar avgiften.

6.5 Begränsning av handlingsoffentligheten

Enligt tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas om det behövs med hänsyn till:

- Rikets säkerhet eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
- Rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- En myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- Intresset att förebygga eller vidta åtgärder mot brott,
- Det allmännas ekonomiska intresse,
- Skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
- Intresset att bevara en djur- eller växtart.

I offentlighets- och sekretesslagen går det att läsa om de mer specifika bestämmelserna.

6.6 Vid avslag på begäran av att ta del av allmän handling i sin helhet eller delvis

Om handlingen innehåller sekretessuppgifter måste dessa uppgifter maskeras innan handlingar lämnas ut. Handlingen kopieras då efter att den har blivit maskerat så att text inte kan läsas genom maskeringen. Om man kommer fram till att en handling helt eller delvis inte kan lämnas ut, ska den som så begär, få ett formellt skriftligt beslut som anger skälen till avslaget med hänvisning till att:

- handlingen inte är allmän enligt tryckfrihetsförordningen kap 2, eller
- att handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400).

Kapitel och § i respektive lag ska alltid anges och man ska även precisera vilka skadeverkningar ett utlämnade skulle kunna medföra. Beslutet om att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling registreras som ett ärende i kommunens ärendehanteringssystem och handläggas med de mallar som finns där. Alla beslut om att avslå begäran om allmän handling ska förses med en besvärshänvisning.

Ett formellt beslut om att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling är ett delegationsbeslut och ska diarieföras samt anmälas till ansvarig nämnd.

6.7 Överklagande av beslut

Beslut om att avslå begäran om allmän handling ska förses med en besvärshänvisning. Den som nekats att få ta del av en handling kan överklaga beslutet. En överklagan måste komma in inom tre veckor efter att beslutet nått den som velat ta del handlingen. Överklagan lämnas till kommunen.

Förvaltningen ska då själv bedöma om beslutet bör omprövas men om beslut står fast, skickas överklagandet tillsammans med rättidsprövning samt den eller de handlingar som inte lämnades ut – till Kammarrätten i Stockholm.