



DOKUMENTDATUM
2019-05-21

DNR
2019-1.1.1-256/1

DOKUMENTTITEL

Rutin för utlämnande av allmän handling

Inledning

I denna rutin beskrivs vad en allmän handling är och hur utlämnande av allmänna handlingar ska hanteras på Delegationen mot segregation. Den vänder sig till samtliga medarbetare och syftar till att tydliggöra vad lagstiftningen säger om allmänna handlingar samt att underlätta den praktiska hanteringen av utlämnande av allmänna handlingar på myndigheten. Kontakta Administrativa enheten om du har synpunkter på rutinen, saknar något eller har förslag på innehåll. Rutinen ska uppdateras en gång per år.

1. Lagstiftning som styr utlämnande av allmän handling

Ett antal lagar och förordningar styr myndigheternas hantering av allmänna handlingar.

1.1 TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN OCH OFFENTLIGHETSPRINCIPEN

Enligt offentlighetsprincipen som är en del av Tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, har allmänhet och press rätt till insyn i myndigheternas verksamhet och huvudregeln är att alla har rätt att ta del av de handlingar som finns hos myndigheterna. Den som vill begära ut en handling har också rätt att vara anonym. TFs regler om utlämnande av allmän handling utgår ifrån att myndigheterna har en fungerande dokument – och ärendehantering samt arkivverksamhet vilket också är en förutsättning för att TF ska fungera i praktiken. Rätten att ta del av myndighetens allmänna handlingar blir inte möjlig att utöva om de allmänna handlingarna inte registreras, hålls ordnade och vårdas.

1.2 OFFENTLIGHETS- OCH SEKRETESSLAGSTIFTNINGEN

Offentlighetsprincipen är en huvudregel inom svensk förvaltning. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan bara inskränkas genom visa noga preciserade

ändamål som anges i offentlighets och sekretesslagen (2009:400), OSL. OSL fastställer undantag från TF:s offentlighetsprincip. Här klargörs även hur myndigheterna ska arbeta för att underlätta för medborgarna att ta del av allmänna handlingar samt hur registrering av inkomna och upprättade handlingar ska ske.

1.3 ARKIVLAGEN

I arkivlagen (1990:782), AL, finns de regler som statliga och kommunala myndigheter ska följa när det gäller arkivvården. Arkivlagen är en såkallad ramlag och det är Riksarkivet som fastställer de detaljerade föreskrifter för de statliga myndigheterna. Dessa föreskrifter finns i Riksarkivets författningssamling, RA-FS och Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter RA-MS. I 3 § arkivlagen anges vad som tillhör en myndighets arkiv. "En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i TF 2 kap, 9§ [...]." Den anger också att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:

- Rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och
- forskningens behov.

1.4 ANNAN VIKTIG LAGSTIFTNING

En viktig författning som påverkar myndigheternas hantering av ärenden är förvaltningslagen (2017:900), FL. Den anger bland annat hur myndigheter ska handlägga ärenden, vilken service myndigheter ska ge medborgarna, rätten till tolk och hur beslut kan överklagas.

Dataskyddsförordningen (GDPR) reglerar myndigheternas behandlingar av personuppgifter. Som personuppgift räknas all information som kan knytas till en levande person. Alla former av åtgärder med personuppgifter är personuppgiftsbehandlingar, oavsett om det sker automatiserat eller inte: till exempel insamling, registrering, lagring, ändring, utlämning, radering och arkivering. För behandling av personuppgifter behöver myndigheter en laglig grund. *Viktigt att komma ihåg är dock att när det gäller allmänna handlingar har arkivlagstiftningen företräde framför dataskyddsförordningens bestämmelser om längsta bevarandetid för personuppgifter.* Intresset att bevara allmänna handlingar prioriteras i den svenska lagstiftningen, vilket är nödvändigt för att offentlighetsprincipen ska kunna fylla sin funktion.

1.5 INTERNA RIKTLINJER

Delegationen mot segregations interna policys och rutiner tar upp bestämmelser som gäller särskilt för myndighetens uppgifter. Bland annat finns en handläggningsordning för utlämnande av allmänna handlingar (se Delegationen mot segregations arkivinstruktion) samt en rutin för registrering av allmänna handlingar.

2. Allmän handling

2.1 VAD ÄR EN HANDLING?

Enligt 2 Kap 3 § TF är “en handling en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel”. En handling är en bärare av information som hanteras inom ramen för myndighetens verksamhet och det spelar ingen roll hur dess fysiska form ser ut. En handling kan till exempel vara ett papper, en ritning eller ett e-postmeddelande. Det betyder att allmänhetens insyns rätt enligt offentlighetsprincipen omfattar traditionella handlingar såsom papper, liksom uppgifter i myndigheternas informationssystem – elektroniska handlingar i databaser.

2.2 VAD ÄR EN ALLMÄN HANDLING?

För att en handling ska anses vara en allmän handling krävs att *det är en handling, att handlingen förvaras hos myndigheten och att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten*. Handlingen behöver inte vara registrerad för att betraktas som en allmän handling. En handling blir också allmän om den tas om hand för arkivering. För att få slänga en allmän handling krävs ett särskilt beslut om detta, ett så kallat gallringsbeslut. Generella gallringsbeslut fattas av Riksarkivet och utifrån dessa kan myndigheterna besluta om gallring. Myndigheter kan också ansöka om myndighetsspecifika gallringsbeslut hos Riksarkivet.

2.2.1 Inkommen handling

En handling anses som inkommen när den anlånt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman tillhanda. I 22 § FL ges en ingående beskrivning om hur begreppet “inkommen” ska tolkas. “Om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en

myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen dock anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den föregående arbetsdagen skilts av för myndigheten på ett postkontor.”

Varför är det så viktigt att veta när en handling har kommit in? Det har främst betydelse när handlingarna ska vara inkomna en viss bestämda tidpunkter, till exempel vid ett sista ansökningsdatum eller i ett överklagansärende. E-post räknas som inkommen den dag det anlänt till myndighetens e-brevlåda.

2.2.2 Upprättad handling

När en handling är att anses som upprättad varierar beroende på omständigheterna. Huvudregeln är att en handling anses allmän när den fått sin slutgiltiga utformning. Detta kan till exempel vara när handlingen expedierats (sänsts iväg) eller när beslutande chef har undertecknat ett beslut. En handling anses också upprättad när ärendet den tillhör har slutbehandlats hos myndigheten. Handlingar som inte expedierats i ett ärende blir allmänna när handlingen är upprättad och tillförts ett ärende, till exempel en tjänsteanteckning. En upprättad eller inkommen handling anses allmän oavsett om den har registrerats eller inte och avsett om ärendet är avslutat. För vissa handlingar finns särskilda regler för när de anses upprättade. Ett diarium, journaler och register där ärendeanteckningar förs fortlöpande, anses som upprättade när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. Samma regler gäller för pappershandlingar som för elektroniska handlingar.

2.2.3 Förvarad handling

Att en handling är förvarad hos myndigheten är en förutsättning för att handlingen ska kunna anses som allmän och därmed kunna begäras ut. När det gäller elektroniska handlingar, alltså uppgifter i ett informationssystem, slår TF fast att dessa ska anses som förvarade hos myndigheten om de elektroniska handlingarna är tillgängliga för myndigheten med hjälp av tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form som kan läsa, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas samt att detta kan göras med rutinbetonade åtgärder.

3. Handlingar som inte är allmänna

Det är inte alla handlingar inom en myndighet som är allmänna. Nedan listas ett antal handlingsslag som inte är allmänna trots att de förvaras på Delegationen mot segregation.

3.1 INTERNA HANDLINGAR

Huvudregeln är att en handlingsutväxling mellan olika enheter inom samma myndighetsorganisation ska betraktas som myndighetens interna angelägenhet och alltså blir inte handlingen allmän. Handlingen betraktas inte som inkommen (hos mottagaren) eller upprättad (hos avsändaren). Ett undantag är om enheterna eller avdelningarna agerar som fristående enheter gentemot varandra, till exempel utövar kontrollverksamhet. Huruvida ett e-postmeddelande som skickats internt är en allmän handling eller inte är dock något oklart. I tre kammarrättsdomstolar har man sett olika på e-postmeddelandets status.

3.2 UTKAST, MINNESANTECKNINGAR OCH KONCEPT

Utkast, minnesanteckningar och koncept, så kallade arbetshandlingar, är inte allmänna handlingar så länge som de inte arkiveras eller expedieras (skickas iväg). *Dock är minnesanteckningar från föredragningar eller liknande sammanträden att likställa med protokoll och utgör allmän handling när de har justerats eller på annat sätt färdigställts.*

Utkast och koncept till myndighetsbeslut eller skrivelser är handlingar som utgör förstadier till definitivt utformade handlingar och som därför även kallas för mellanprodukter. (läs mer under 3.3) Hit hör även "kladdar" som ska omarbetas eller råtabeller som ska användas vid framställandet av statistik.

3.3 MELLANPRODUKTER

Myndigheter har en viss frihet att skicka handlingar mellan varandra i samband med samråd och för att få synpunkter inför ett framtida remissutskick, alltså i ett rent konsultationssyfte. Det är viktigt att tänka på att handlingar som skickats från myndigheten för synpunkter inte blir en allmän handling när den inkommer till den andra myndigheten. De synpunkter som sedan kommer in till den frågande myndigheten är dock att anses som en inkommen och allmän handling. Om en person lämnar sina synpunkter muntligt, till exempel via telefon, och handläggaren

skriver ner dem i en tjänsteanteckning, så är detta en upprättad handling inom myndigheten.

3.4 ALLMÄN HANDLING – OFFENTLIG ELLER HEMLIG?

Om det bedöms att en handling som har begärts ut är en allmän handling måste myndigheten alltid innan ett utlämnande pröva om handlingen innehåller uppgifter som är belagda med sekretess. Det är endast om det finns någon sekretessbestämmelse som omfattar uppgifterna som ett utlämnande kan nekas. En allmän handling som inte omfattas av sekretess brukar benämnas som offentlig medan en handling som omfattas av sekretess brukar benämnas hemlig.

Möjligheten att sekretesskydda en allmän handling är strikt reglerat av TF och OSL. Enligt 2 kap 2 § TF anges sekretess för följande intressen:

- rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- intressen att förebygga eller beivra brott,
- det allmännas ekonomiska intresse,
- skyddet för enskilda eller ekonomiska förhållanden samt,
- intresset att bevara djur- eller växtart.

Det är viktigt att komma ihåg att det inte är själva handlingen som är hemlig utan uppgifterna i denna som kan vara sekretesskyddade. När sekretess anges som skäl att inte lämna ut en allmän handling ska det alltid finnas en hänvisning till tillämpligt lagrum. *Det måste alltså alltid finnas ett tydligt lagstöd för att kunna hindra ett utlämnande.*

3.5 SEKRETESS OCH TYSTNADSPLIKT

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift till enskild eller annan myndighet, vare sig detta sker muntligt, genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt. Sekretessbestämmelserna innebär således både tystnadsplikt och såkallad handlingssekretess. Regler kring sekretess anges främst i offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Sekretessbestämmelserna innebär som angetts ovan

begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och i vissa fall även i meddelarfriheten.

3.6 OLIKA STARK SEKRETESS

Sekretessen är olika stark för olika uppgifter. Det vanligaste är att sekretess gäller endast om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgifterna röjs, ett såkallat *rakt skaderekvisit*. I andra bestämmelser är utgångspunkten att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men, ett såkallat *omvänt skaderekvisit*. Denna typ av sekretessbestämmelser används när det finns ett behov av starkare sekretesskydd. Det förekommer även bestämmelser där sekretess gäller undantagslöst, så kallad *absolut sekretess*, till exempel för uppgifter som en myndighet fått i syfte att framställa statistik eller vid upphandlingsärenden.

Om en handling delvis innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller ska handlingen delvis lämnas ut genom att maska (stryka över) de uppgifter för vilka sekretess gäller. Om en myndighet finner risk för skada eller men som enligt en sekretessbestämmelse hindrar att en uppgift lämnas ut kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker rätten att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas ut. Med ett förbehåll enligt ovan inskränks rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna.

Viktigt att komma ihåg är dock att det inte går att avslå en begäran om allmän handling med hänvisning till sekretess utan att pröva sekretessen.

3.7 SEKRETESSBELAGDA HANDLINGAR HOS DELMOS

Delmos har handlingar som innehåller sekretess. Exempelvis gäller absolut sekretess i upphandlingsprocessen, ända fram till att beslut är fattat eller på annat sätt avslutats. Även vissa uppgifter om anställdas privata och ekonomiska förhållanden lyder under sekretess.

4. Utlämnande av allmän handling

Enligt TF har alla medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. En enskild person som efterfrågar en handling har också rätt att vara anonym. Handläggaren på myndigheten som prövar utlämnandet får inte heller fråga i vilket syfte som handlingen begärs ut. Undantaget är vid sekretessbelagda uppgifter, då myndigheten ibland kan behöva vidare upplysningar för att kunna avgöra om ett utlämnande kan ske. Den som begär att få ta del av en allmän handling är dock

skyldig att precisera vilka handlingar som begärs ut så att myndigheten kan identifiera handlingen/handlingarna. Myndigheten måste alltså få klart för sig vilka handlingar som begäran avser för att kunna pröva frågan om utlämnande. *Vid en förfrågan om utlämnande från en journalist ska Delmos kommunikationsansvarige alltid informeras.*

4.1 HANTERING AV BEGÄRAN OM ALLMÄN HANDLING

När en begäran om utlämnande av allmän handling kommer in till myndigheten ska denna hanteras skyndsamt. Det betyder att någon ska börja arbeta med begäran så snart som möjligt. Handläggningen av en begäran om allmän handling ska alltid handläggas enligt följande tre steg:

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

4.2 VIKEN MYNDIGHET SKA PRÖVA UTLÄMNANDEN?

Vid prövning av utlämnande av allmän handling är det den myndighet som får frågan som ska pröva utlämnandet. Myndighetens serviceskyldighet (FL) innebär dock att en myndighet ska hjälpa sökanden att ta tillvara sina medborgliga rättigheter och om någon av misstag vänder sig till fel myndighet bör personen hjälpas till rätta. Om en handling finns hos flera myndigheter är varje myndighet skyldig att pröva begäran om utlämnande i de fall sökanden vänt sig till myndigheten. För det fall den begärda handlingen inte förvaras hos den myndighet dit begäran gjorts och den sökande inte nöjer sig med att bli hänvisad till en annan myndighet, ska sökande informeras om rätten till ett beslut av myndigheten.

4.3 VEM SKA PRÖVA EN BEGÄRAN OM UTLÄMNANDE OCH HUR GÅR DET TILL?

Prövandet av ett eventuellt utlämnande ska i första hand göras av den befattningshavare som ansvarar för vården av handlingen. Följande medarbetare ska anses ha handlingen i sin vård: registrator, föredragande eller annan handläggare i ett visst ärende. Vid en förfrågan om utlämnande är det alltså dessa personer som först prövar om det finns sekretessbelagda uppgifter i materialet som efterfrågas. *Om handlingen bedöms vara allmän och offentlig ska den omedelbart lämnas ut.* I dessa fall behöver inte något särskilt beslut om överlämnande fattas.

Om det råder tveksamheter kring huruvida handlingen kan lämnas ut eller inte ska frågan hänskjutas till myndigheten (enligt gällande delegationsordning). För det fall då begäran om att få del av allmän handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska sökande få reda på det. Sökande ska också informeras (muntligt eller skriftligt) om att denne kan begära ett beslut och att ett skriftligt beslut krävs för att beslutet ska kunna överklagas. *Sökande har alltså rätt att få ett överklagbart beslut om den handling som denne begärt att få del av inte kan lämnas ut helt eller delvis eller endast lämnas ut med förbehåll.* Det skriftliga beslutet att avslå en begäran om att få ta del av allmän handling ska vara motiverat med skäl (lagrum) och försett med överklagandehänvisning (se mallar för överklagande nedan). Ett sådant beslut kan överklagas hos Kammarrätten (se 4.6 Vad händer vid ett överklagande).

Även då grunden för avslag är att handlingen inte är allmän eller inte finns hos myndigheten ska bestämmelserna om utlämnande tillämpas.

4.4 TA DEL AV ALLMÄN HANDLING

Den som vill ta del av en allmän handling (som är offentlig) har rätt att utan avgift läsa eller titta på handlingen på plats hos myndigheten. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt än med tekniska hjälpmedel, ska myndigheten ställa sådana till förfogande. Handlingen får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på plats om betydande hinder föreligger. Istället kan då handlingen tillhandahållas genom avskrift eller kopia. När det gäller elektroniska handlingar har myndigheten ingen skyldighet att lämna ut dessa i någon annan form än utskrift. *Alla handlingar som lämnas ut digitalt ska vara i formatet PDF.*

4.5 AVGIFT FÖR KOPIOR

Avgifter för kopior m.m. av allmänna handlingar regleras i avgiftsförordningen (1991:191) och vid utlämnade av kopior har myndigheten rätt att ta betalt. Enligt förordningen är 9 sidor gratis. Avgiften för 10 sidor är 50 kr och sidor därutöver kostar 2 kr styck.

4.5.1 Handlingar som finns lagrade elektroniskt

Många handlingar finns lagrade elektroniskt och enstaka sådana kan e-postas kostnadsfritt. En avgift tas ut om beställningen omfattar 10 handlingar eller mer. Avgiften är 50 kronor för den tionde handlingen och 2 kronor för varje handling därutöver.

4.5.2 Handlingar som inte finns lagrade elektroniskt

För handlingar som måste skannas in tas en avgift ut om beställningen omfattar 10 sidor eller mer. De första 9 sidorna är alltså gratis, den tionde sidan kostar 50 kronor och varje sida därutöver 2 kronor.

4.5.3 Papperskopia

En avgift tas ut för beställningar som omfattar 10 sidor eller mer. Avgiften är 50 kronor för den tionde sidan och 2 kronor för varje sida därutöver.

Eventuell kostnad för porto eller postförskottskostnad tillkommer.

4.5 VAD HÄNDER VID ETT ÖVERKLAGANDE?

Ett överklagande på ett skriftligt beslut om avslag om att utlämnande av allmän handling ska inkomma till myndigheten inom tre veckor efter att den enskilde fått ta del av det skriftliga beslutet. Det är den avslagsbeslutande myndigheten som ska avgöra om överklagan har inkommit i tid. Har överklagan inkommit i tid ska det tillsammans med övriga handlingar i ärendet vidarebefordras till Kammarrätten. Kammarrättens beslut kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Det är bara den sökande som kan överklaga beslutet.

Mall 1 – Helt avslag på utlämnande

Angående begäran om utlämnande av allmän handling

Du har den [datum] begärt att få ta del av [beskrivning av den/de handlingar som begärts ut].

Beslut

Din begäran avslås.

Skäl

För uppgifterna i handlingen/handlingarna gäller sekretess enligt [tillämpligt lagrum] offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Av [tillämpligt lagrum] offentlighets- och sekretesslagen (OSL) följer att sekretess gäller [lydelsen i lagrummet]

[Beskriv anledningen till varför uppgifterna omfattas av sekretess. Exempel: (21 kap 1 § OSL): *Handlingen innehåller uppgifter som rör enskilds hälsa och det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.*]

Av ovanstående skäl lämnas handlingen/handlingarna inte ut.

För Delegationen mot segregation enligt gällande delegationsordning.

.....

[Namn]

Anvisning om överklagande

Om du vill överklaga ovanstående beslut ska detta ske skriftligen till Kammarrätten i Stockholm. Överklagandet ska dock inges till Delegationen mot segregation under nedanstående adress. Överklagandet ska ha inkommit till Delegationen mot Segregation inom tre veckor från de dag du fick ta del av det skriftliga beslutet. Av överklagande ska framgå vilket beslut du vill överklaga, den ändring av beslutet du begär samt skälen för ändringen.

Överklagan skickas till:

Delegationen mot segregation

Alfred Nobels allé 7

141 52 Huddinge

Mall 2 – Delvis avslag på utlämnande

Angående begäran om utlämnande av allmän handling

Du har den [datum] begärt att få ta del av [beskrivning av den/de handlingar som begärts ut].

Beslut

Handlingen/handlingarna kommer att lämnas ut till dig i delvis maskerat skick.

Avseende de maskerade uppgifterna i handlingen/handlingarna avslås din begäran.

Skäl

För de maskerade uppgifterna i handlingen/handlingarna gäller sekretess enligt [tillämpligt lagrum] offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Av [tillämpligt lagrum] offentlighets- och sekretesslagen (OSL) följer att sekretess gäller [lydelsen i lagrummet]

[Beskriv anledningen till varför de maskerade uppgifterna omfattas av sekretess. Exempel: (21 kap 1 § OSL): *Handlingen innehåller uppgifter som rör enskilds hälsa och det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.*]

Av ovanstående skäl lämnas de maskerade uppgifterna i handlingen/handlingarna inte ut.

För Delegationen mot segregation enligt gällande delegationsordning.

.....

[Namn]

Anvisning om överklagande

Om du vill överklaga ovanstående beslut ska detta ske skriftligen till Kammarrätten i Stockholm. Överklagandet ska dock inges till Delegationen mot segregation under nedanstående adress. Överklagandet ska ha inkommit till Delegationen mot segregation inom tre veckor från de dag du fick ta del av det

skriftliga beslutet. Av överklagande ska framgå vilket beslut du vill överklaga, den ändring av beslutet du begär samt skälen för ändringen.

Överklagan skickas till:

Delegationen mot segregation

Alfred Nobels allé 7

141 52 Huddinge