

# Riktlinje för utlämnande av allmänna handlingar

Riktlinjen är antagen av kommunstyrelsen den dd mån åååå

## Innehåll

Riktlinje för utlämnande av allmänna handlingar .....	1
1 Inledning .....	3
2 Författningar som styr hanteringen av allmänna handlingar .....	3
2.1 Tryckfrihetsförordningen .....	3
2.2 Offentlighets- och sekretesslagen .....	4
3 Rätt att ta del av allmänna handlingar .....	4
3.1 Vad är en handling? .....	4
3.2 Vad är en allmän handling? .....	4
3.2.1 Förvarad handling .....	5
3.2.2 Inkommen handling .....	5
3.2.3 Upprättad handling .....	6
4 Allmänna handlingar och sekretess .....	6
4.1 Vad är sekretess? .....	6
4.2 Sekretessens räckvidd, föremål och styrka .....	6
4.3 Anonymisering och ”maskning” .....	7
4.4 Personuppgifter i allmänna handlingar .....	7
5 Utlämnande av allmän handling .....	7
5.1 Vem gör prövningen? .....	8
5.1.1 När handlingen inte ska lämnas ut .....	8
5.2 Skyndsam handläggning .....	9
5.2.1 Utlämnande ska ske omgående .....	9
5.2.2 Eller så snart det är möjligt .....	9
5.3 Efterforskningsförbud .....	10
5.3.1 Undantag från efterforskningsförbudet .....	10
5.4 Kopior av handlingar .....	10
5.5 Sättet för utlämnande .....	11
5.6 Uppgifter ur allmänna handlingar .....	11
5.7 Utlämnande av e-post .....	11
6 Skriftliga avslagsbeslut .....	12
Bilaga 1 Lathund – är det en allmän handling? .....	13
Bilaga 2 Lathund – hantering av begäran att ta del av handling .....	14

## 1 Inledning

Denna riktlinje ger en beskrivning av vad allmänna handlingar är och hur de ska hanteras när det gäller utlämnande.

Först kommer ett avsnitt som beskriver några av de författningar som styr hanteringen av allmänna handlingar. Därefter behandlas handlingsbegreppet, dvs. vad som är en allmän handling. Slutligen anges hur man avgör om en allmän handling är offentlig, dvs. hur en sekretessprövning görs.

Avsnitt 5 om utlämnande av allmänna handlingar beskriver hur ett utlämnande går till och vad du som handläggare ska tänka på.

## 2 Författningar som styr hanteringen av allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen, dvs. allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, är en av hörnstenarna i den svenska rättsordningen. Den innebär i korthet att den offentligt finansierade verksamheten, myndigheterna, ska vara transparent och möjlig för både enskilda och media att granska och kontrollera.

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

### 2.1 Tryckfrihetsförordningen

I tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, en av Sveriges fyra grundlagar, kommer offentlighetsprincipen till uttryck genom att varje svensk medborgare ges rätt att få ta del av allmänna handlingar ”till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande” (2 kap. 1 §).

Denna rätt blir naturligtvis inte möjlig att använda i praktiken om de allmänna handlingarna inte registreras, hålls ordnade och vårdas så att det går att få reda på att de finns och hitta dem. TF:s regler om utlämnande av allmän handling utgår från en fungerande dokument- och ärendehantering och arkivverksamhet. Att dessa verksamheter

fungerar är en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken.

## 2.2 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighetsprincipen är alltså grundlagsskyddad. 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. OSL innehåller undantag från reglerna i TF om handlingars offentlighet.

## 3 Rätt att ta del av allmänna handlingar

Allmänheten, dvs. vem som helst, har rätt att ta del av en myndighets handlingar, om handlingarna är allmänna och offentliga (dvs. inte omfattas av sekretess).

### 3.1 Vad är en handling?

Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling ”en framställning i skrift eller bild samt upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt”.

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

För att något ska betraktas som en handling räcker att det förmedlar information och att informationen finns bevarad på någon form av lagringsmedium. Informationen ska också gå att läsa, avlyssna eller uppfatta antingen direkt genom våra sinnen eller med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel som t.ex. dator.

### 3.2 Vad är en allmän handling?

Enligt TF är en handling allmän om den är *förvarad* hos myndigheten och är *inkommen dit* eller *upprättad där*. Handlingen behöver inte vara registrerad (diarieförd) för att räknas som en allmän handling.

Att en handling är allmän innebär att den omfattas av offentlighetsprincipen, men inte per automatik att den är offentlig. En allmän handling kan vara hemlig, alltså omfattas av sekretess, se avsnitt 4.

### 3.2.1 Förvarad handling

Att en handling är förvarad hos myndigheten är en förutsättning för att handlingen ska kunna anses som allmän och därmed kunna lämnas ut. En handling är förvarad hos myndigheten om den finns i myndighetens lokaler eller om myndigheten har tillgång till den, t.ex. på en server. En handling anses också förvarad hos myndigheten även om den för tillfället finns hos en befattningshavare som inte finns på myndigheten, eller hos någon från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen. Det kan t.ex. vara en extern konsult som arbetar mycket nära myndigheten.

Ibland får man en begäran från någon att sammanställa uppgifter som inte för tillfället finns samlat i en ”färdig” handling. Det är fråga om s.k. *potentiella handlingar*, dvs. uppgifter i ett informationssystem som kan sammanställas till en elektronisk handling. Vad gäller sådana handlingar anger TF att dessa ska anses förvarade hos myndigheten bara om de kan plockas fram genom rutinbetonade åtgärder. Med rutinbetonade åtgärder menas t.ex. att man ska kunna använda den tekniska utrustning som redan finns på myndigheten och att det inte ska vara en alltför omfattande arbetsinsats. Enligt praxis räknas en arbetsinsats på runt 4-6 timmar och därutöver inte som rutinbetonad.

Observera att en begäran om uppgifter ur allmänna handlingar inte är samma sak som begäran om en potentiell handling. Se vidare avsnitt 5.6.

### 3.2.2 Inkommen handling

En handling anses som inkommen när den anlånt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman tillhanda. Behörig tjänsteman är normalt dels den som tar emot och registrerar handlingar (registrator) dels den som handlägger ärendet som handlingen tillhör.

Handlingen räknas som inkommen så snart myndigheten har tillgång till den. Det spelar alltså ingen roll vid vilken tidpunkt en handling faktiskt lästs eller registrerats.

Handlingar som lämnas mellan olika kontor inom kommunen blir normalt inkomna hos det kontor de lämnats till.

### 3.2.3 Upprättad handling

En handling anses som utgångspunkt upprättad när den expedierats, sva skickats från myndigheten. Handlingar som inte expedierats räknas som upprättade när de fått sin slutgiltiga utformning, normalt i samband med att ärendet den hör till är slutbehandlat hos myndigheten.

Andra indikationer på att en handling fått sin slutliga utformning är att den justerats, signerats eller publicerats. Handlingar anses upprättade senast om och när de lämnats för arkivering.

## 4 Allmänna handlingar och sekretess

De flesta 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. En *sekretessmarkering* ska endast betraktas som en indikation på att handlingen kan innehålla sekretesskyddade uppgifter. Frågan måste ändå prövas vid varje utlämnande.

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.

### 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 muntligen, 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 Sekretessens räckvidd, föremål och styrka

En sekretessbestämmelse består som utgångspunkt av tre beståndsdelar som beskriver sekretessens räckvidd, föremål och styrka. Dvs. i vilka sammanhang som uppgifter kan vara sekretessbelagda och vilka uppgifter som omfattas samt hur stark sekretessen är.

Sekretessens styrka är antingen svag, stark eller absolut. Svag sekretess innebär att uppgiften som utgångspunkt är offentlig, stark sekretess att uppgiften som utgångspunkt är hemlig och absolut sekretess att uppgiften alltid är hemlig.

För att en sekretessbestämmelse ska tillämpas krävs att alla tre delar i den är uppfyllda i det enskilda fallet. Uppgiften som ska skyddas måste alltså vara rätt typ av uppgift och förekomma i rätt sammanhang. Dessutom måste en menprövning, dvs. en prövning av vilka effekter ett utlämnande kan få, leda till att uppgiften inte kan lämnas ut.

### 4.3 Anonymisering och ”maskning”

Det är viktigt att komma ihåg att det är uppgifter, inte handlingar, som omfattas av sekretess. I många fall kan och ska därför även en handling som innehåller sekretesskyddade uppgifter lämnas ut, efter att de uppgifterna har strukits eller ”maskats” i handlingen så att de inte går att läsa.

Om det som skyddas är en enskilds personliga förhållanden kan handlingen ofta lämnas ut efter att den anonymiserats, så att det inte går att utläsa vem uppgifterna handlar om. Viktigt är då att det inte på något sätt genom sambandet mellan den enskilde och uppgifterna går att lista ut vem de rör.

### 4.4 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 i så fall också finnas stöd i TF, OSL eller någon bestämmelse som någon av dessa lagar hänvisar till.

Om en handling innehåller en väldigt omfattande mängd personuppgifter eller s.k. känsliga personuppgifter ska dock noga övervägas *hur* handlingarna lämnas ut, skickas, till den enskilde. Se vidare avsnitt 5.6.

## 5 Utlämnande av allmän handling

Allmänna handlingar ska utan avgift kunna lämnas på plats till den enskilde, genast eller så snart det är möjligt. Originalhandlingar får den enskilde inte ta med sig. Den enskilde har dock även rätt att få kopior av en allmän handling. Myndigheten har då i vissa fall rätt att ta betalt, se avsnitt 5.4.

När det gäller elektroniska handlingar har myndigheten ingen skyldighet att lämna ut det i någon annan form än i utskrift. Man måste

alltså inte maila över handlingar, även om den enskilde bett om det. Den allmänna handlingen får även skrivas av, ritas av, fotograferas av eller ljudöverförs av den enskilde.

Myndigheten får inte utan vidare avvisa en begäran som är vag eller svårtolkad i fråga om vilka handlingar den rör. Myndigheten är i viss utsträckning skyldig att tolka begäran och efterforska om handlingarna finns hos myndigheten.

En begäran om att ta del av en allmän handling diarieförs som utgångspunkt inte. Först om det blir någon ytterligare handläggning av ärendet, utöver utlämnandet, diarieförs begäran tillsammans med beslutet. Med ytterligare handläggning menas t.ex. att den enskilde begär ett skriftligt avslagsbeslut eller att handlingen lämnas ut med förbehåll.

## 5.1 Vem gör prövningen?

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.

Om ärendet/handlingen saknar handläggare, t.ex. är avslutat, ska registrator (nämndsekreterare eller kommunstyrelsens administratör) göra prövningen. Om handlingen är överlämnat till arkivet är det normalt arkivarie som ska pröva utlämnandet.

Juristen hjälper vid behov till att göra de bedömningar som krävs.

Om den som gör prövningen kommer fram till att handlingen är allmän och offentlig ska denna också lämna ut handlingen. Detta utgör verkställighet och kräver ingen delegerad beslutanderätt.

Om begäran omfattar flera olika handlingar, kan det vara bra att samordna utlämnandet. Detta får dock inte försena utlämnandet, som ska ske skyndsamt, se avsnitt 5.2.

### 5.1.1 När handlingen inte ska lämnas ut

Om handläggaren bedömer att den begärda handlingen inte är en allmän handling ska den inte lämnas ut. Ingen sekretessprövning görs i det fallet. Den som begärt handlingen ska meddelas.



Om handläggaren bedömer att handlingen är allmän, men vissa uppgifter i den omfattas av sekretess maskeras dessa uppgifter. Handlingen lämnas sedan ut i maskat skick.

Om hela handlingen, eller så stora delar av den att resten blir obegripligt, omfattas av sekretess ska handläggaren istället meddela sökanden att handlingen inte lämnas ut.

Handläggaren ska alltid motivera avslaget, oavsett om det gäller handlingen i sin helhet eller bara vissa uppgifter. Det är inte tillräckligt att bara hänvisa till lagtext, dvs. tillämplig sekretessbestämmelse. Man måste även precisera varför man bedömt att ett utlämnande skulle kunna medföra skada för någon.

Den enskilde ska även informeras om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut, se avsnitt 6. Detta eftersom endast skriftliga avslagsbeslut kan överklagas.

## 5.2 Skyndsam handläggning

### 5.2.1 Utlämnande ska ske omgående

Enligt TF ska en allmän handling lämnas ut *genast* eller *så snart det är möjligt*. Huvudregeln är att handlingen ska lämnas ut genast i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående. Det gäller särskilt när det är uppenbart att handlingen inte omfattas av sekretess.

### 5.2.2 Eller så snart det är möjligt

I vissa fall kan dock prövningen av själva utlämnandefrågan ta viss tid. Myndigheten måste ges möjlighet att sekretesspröva handlingarna. Men begäran ska alltid prövas skyndsamt.

Därför måste ärenden om utlämnande av allmänna handlingar prioriteras och få förtur. Inga onödiga dröjsmål får förekomma. Det kan innebära att annat arbete behöver läggas åt sidan. Det är inte tillåtet att vänta med att hantera begäran för att det finns annat som också är angeläget. Då ska istället ärendet lämnas över till någon annan som kan pröva utlämnandet direkt. Man kan t.ex. inte vänta med att pröva ett utlämnande för att handläggaren är på semester.

Ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om den berörda personalen är upptagen av andra, lika angelägna tjänsteuppgifter. Viss tid kan behövas för att ta fram handlingar som förvaras på olika platser. Högst någon

eller några dagars väntan är acceptabelt och sökanden bör få information om dröjsmålet. Lite längre tid är acceptabelt om begäran är väldigt omfattande och kräver många och/eller svåra sekretessbedömningar.

### 5.3 Efterforskningsförbud

En myndighet får inte på grund av att någon begär att ta del av allmänna handlingar efterforska vem hen är eller vilket syfte hen har med sin begäran. Även i de fall myndigheten känner till identiteten på den enskilde ska den inte sprida uppgifterna vidare. Det är t.ex. inte lämpligt att informera inom organisationen att en viss person begärt en handling. Det är dock okej att kontakta kollegor om det krävs av administrativa skäl eller för sekretessprövningen.

En begäran om att ta del av en allmän handling ska som utgångspunkt inte diarieföras. Detta bl.a. för att skydda anonymiteten. Se vidare om hantering av begäran under punkt xx

#### 5.3.1 Undantag från efterforskningsförbudet

Om det behövs för att kunna göra sekretessprövningen har myndigheten rätt att fråga vem som begär ut handlingen och i vilket syfte. Vid sådana tillfällen bör man då upplysa om att sökanden inte är skyldig att svara, men att uppgifterna behövs för att kunna pröva begäran och att den kan komma att avslås om sökanden inte vill uppge namn/syfte.

### 5.4 Kopior av handlingar

Den som har rätt att ta del av en handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia eller avskrift av handlingen. Avgiften framgår av kommunfullmäktiges taxa.

I enskilda fall får myndigheten besluta att en sådan avgift helt eller delvis ska betalas i förskott, innan kopian framställs och lämnas ut. Det kan vara när en begäran om kopior av allmänna handlingar gäller ett stort antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande.

En begäran om att få en kopia ska behandlas skyndsamt. Detta innebär i praktiken att begäran ska behandlas som om handlingen skulle tillhandahållas på stället, dvs. genast eller så snart som möjligt.

## 5.5 Sättet för utlämnande

Myndigheten är endast skyldig att tillhandahålla handlingen på plats i myndighetens lokaler eller som kopia i form av en utskrift, dvs. i fysisk form. Man kan inte kräva att få den per e-post, men myndigheten kan ofta välja att som service e-posta handlingen. Man måste då kontrollera så att handlingen inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess eller som annars är känsliga ur informationssäkerhetssynpunkt.

För att undvika att dold information som kan ligga inbäddat i elektroniska handlingar lämnas ut oavsiktligt rekommenderas att handlingen skrivs ut, maskas, scannas in och sedan skickas den scannade handlingen.

Handlingar som innehåller en omfattande mängd personuppgifter eller uppgifter som omfattas av sekretess ska inte skickas via e-post. De ska istället hämtas på plats av den enskilde, skickas via ”Säkra meddelanden” eller skickas via post med rekommenderad försändelse.

## 5.6 Uppgifter ur allmänna handlingar

På begäran av enskild ska myndigheten lämna *uppgifter* ur allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda. En förutsättning är att det inte hindrar arbetets behöriga gång. Denna skyldighet gäller utöver skyldigheten att lämna ut själva handlingen.

Det ställs inga krav på att en sådan begäran ska besvaras omgående och det saknas rätt att överklaga. Om någon begär en uppgift ur en allmän handling och inte får uppgiften kan ju den personen alltid begära ut hela handlingen och den begäran ska hanteras genast/så snart det är möjligt.

Finns det någon tveksamhet kring om en begäran ska tolkas som begäran om uppgift eller om att ta del av handling ska begäran alltid tolkas som att den gäller handlingen som sådan.

## 5.7 Utlämnande av e-post

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

I stort sett all in- och utgående post omfattas av offentlighetsprincipen. Det spelar alltså ingen roll i vilken mapp e-posten är sparad, utan all e-

post utgör allmänna handlingar så länge den finns kvar i Outlook. Även e-post som finns kvar i papperskorgen kommer att omfattas av prövningen av vad som är allmän och offentlig handling.

Även den s.k. e-postloggen är en allmän handling. De uppgifter som framgår av e-postloggen är avsändare, mottagare, ämne, datum och e-postadress. Vid begäran av e-postloggen eller vid begäran av hela inkorgar/utkorgar eller all e-post rörande ett visst ämne är IT-service behjälpliga med att ta fram informationen.

## 6 Skriftliga avslagsbeslut

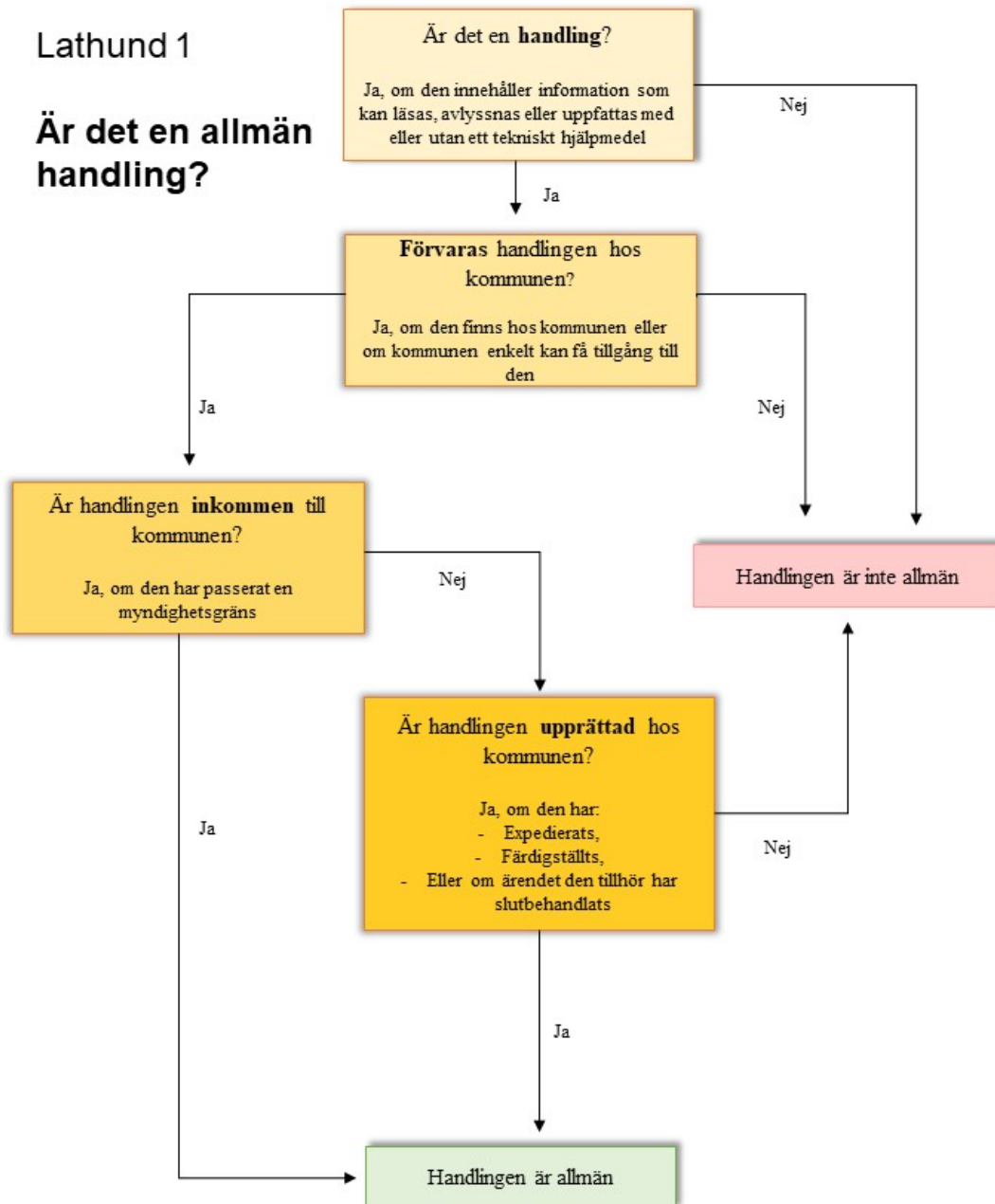
Om någon begär ut en allmän handling och myndigheten finner att handlingen inte kan lämnas ut, att den endast delvis kan lämnas ut (dvs. att vissa delar ”maskas” med hänvisning till sekretess) eller att den ska lämnas ut med förbehåll, ska den enskilde informeras om det och om rätten till att få ett formellt avslagsbeslut.

Ett sådant skriftligt, överklagbart beslut fattas dock inte förrän den enskilde begär det.

Vem som är behörig att fatta skriftliga avslagsbeslut och beslut om utlämnande med förbehåll framgår av nämndernas delegeringsordningar.

Det är i avslagsbeslutet inte tillräckligt att bara hänvisa till lagtext, dvs. tillämplig sekretessbestämmelse. Det måste gå att utläsa vad som har varit avgörande för utgången av beslutet. Om kommunen helt eller delvis har avslagit en begäran att få ta del av en handling eller om den lämnat ut en allmän handling med ett förbehåll kan beslutet överklagas av sökanden. Beslutet överklagas då till kammarrätten.

## Bilaga 1 Lathund – är det en allmän handling?



## Bilaga 2 Lathund – hantering av begäran att ta del av handling

### Lathund 2

### Hantering av begäran att ta del av handling

