

# Riktlinjer, regler och råd för allmänna handlingar samt att lämna ut en handling och att vägra

## Inledning

Hur vi hanterar våra allmänna handlingar påverkar möjligheten till insyn i kommunens verksamhet. Enligt offentlighetsprincipen har alla rätt att ta del av de allmänna handlingar som är offentliga. Denna rättighet har i princip funnits sedan 1766 och är ett av de viktigaste inslagen i vårt demokratiska samhälle.

Det är viktigt att vi hanterar handlingarna på ett konsekvent sätt: registrerar, diarieför, sorterar, gallrar, förvarar och arkiverar.

## Allmänna handlingar

En handling anses vara allmän om den är förvarad hos en myndighet och inkommen dit eller upprättad där. 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.

### Allmän handling



### hos myndigheten (TF 2:3)

### Handling

Begreppet handling i lagens<sup>1</sup> mening omfattar i stort sett alla typer av informationsbärare: papper, digitala filer, fotografier, kartor, bilder, ljudupptagningar, filmer m.m.<sup>2</sup> Enda egentliga kravet för att något ska betraktas som en handling är att det förmedlar (riktad) information och att informationen finns bevarad på någon form av lagringsmedium (papper, magnetband, server m.m.).

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 3 §.

<sup>2</sup> Konstnärlig utsmyckning anses i regel dock inte som handlingar.

Det finns två typer av handlingar: fysiska handlingar och upptagningar. Med fysiska handlingar menas här sådana handlingar som man kan ta del av utan tekniska hjälpmedel, d.v.s. bl.a. pappershandlingar, foton, bilder och kartor. Med upptagningar menas sådana handlingar som kräver tekniska hjälpmedel för att läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas, d.v.s. bl.a. datafiler, ljudband, CD- och DVD-skivor.

### **Förvarad**

För att en handling ska anses som allmän krävs först och främst att den finns förvarad inom en myndighet<sup>3</sup>.

För upptagningar gäller att de ska vara tillgängliga för myndigheten med sådana tekniska hjälpmedel som myndigheten själv använder för överföring av den aktuella typen av upptagningar. Med andra ord ska myndigheten kunna ta del av upptagningarna med hjälp av sin egen mjuk- och hårdvara.

### **Inkommen**

Förutom att handlingen ska vara förvarad för att vara allmän krävs det också att den är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. Fysiska handlingar anses inkomna när de kommit till myndigheten eller överlämnats till en behörig tjänsteman<sup>4</sup>. E-post till myndighetsbrevlådan eller till personliga brevlådor räknas som inkommen när den kommer in till brevlådan, även om ingen öppnar och läser den.

Upptagningar anses inkomna när de av annan gjorts tillgängliga för myndigheten att uppfatta och ta del av med sådana tekniska hjälpmedel (mjuk- och hårdvara) som myndigheten själv förfogar över.<sup>5</sup> Även upptagningar som myndigheten mottagit utan att så att säga vara medveten om, anses som inkomna.<sup>6</sup>

Anbud och liknande, som enligt beslut ska öppnas vid särskild tidpunkt, anses ha inkommit först när denna tidpunkt infaller. Detta blir främst tillämpligt vid upphandlingar och liknande förfaranden.

---

<sup>3</sup> Om en annan juridisk person agerar på myndighetens uppdrag och i dess ställe, t.ex. en rekryteringskonsult, kan handlingen ändå anses förvarad hos myndigheten. Detsamma gäller om en tjänsteman tagit med sig en handling hem, handlingen kan ändå anses förvarad hos myndigheten.

<sup>4</sup> Alltså i stort sett samtidigt som de anses vara förvarade hos myndigheten.

<sup>5</sup> Med andra ord när annan gjort dem tillgängliga på så sätt att de är att anses som förvarade hos myndigheten. Information på Internet anses dock i regel inte som inkommen till en myndighet, även om myndigheten naturligtvis kan ta del av den med sina datorer (mjuk- och hårdvara).

<sup>6</sup> T.ex. anses s.k. cookie-filer, som webbsidor automatiskt lagrar på besökarens datorer, som inkomna till myndigheten, om datorn tillhör denna.

## Upprättad

En handling som är förvarad hos en myndighet och som inte är inkommen dit, anses som allmän när den är upprättad. Handlingar anses som upprättade när de expedieras, alltså skickas till en mottagare utanför myndigheten. Handlingar som skickas mellan självständiga enheter inom samma myndighet kan också bli allmänna handlingar.

Handlingar som inte expedierats anses som upprättade när det ärende som de hör till har slutbehandlats<sup>7</sup>. Samtliga handlingar i ärendet betraktas då som upprättade och därmed som allmänna (se undantag nedan). Handlingar som inte hänförs till ett visst ärende, t.ex. arbetsrutiner och interna styrdokument, anses som upprättade när de justerats, eller på annat sätt givits sin slutgiltiga form. Om en arbetsrutin genom t.ex. kontorschefens beslut sprids i organisationen och tas i bruk, kan den anses som upprättad.

Diariet, journaler och liknande anses vara upprättade så fort de är färdigställda för införande av uppgift. Alltså är ett helt tomt diarium, som det är möjligt att föra in uppgifter i, att anses som upprättad. Med diarium likställs även e-postloggar och liknande.

Domar och beslut, som enligt gällande rättsregel ska avkunnas eller expedieras i särskild ordning, anses upprättade när så sker. Detsamma gäller protokoll och andra handlingar som hänförs till ett sådant beslut eller en sådan dom.

Övriga protokoll från myndigheter anses som upprättade när de justerats. Detta gäller de flesta nämndprotokoll, dock inte protokoll hos kommunens revisorer.<sup>8</sup>

## Viktiga undantag (ej allmänna handlingar)

Handlingar och brev ställda personligen till en tjänsteman anses inte som allmänna handlingar om de inte rör ett ärende eller fråga som rör myndigheten. De anses inte heller som allmänna om de är ställda till tjänstemannen i egenskap av t.ex. politiker eller facklig företrädare.

Minnesanteckningar<sup>9</sup> och arbetsmaterial som inte expedierats anses inte som upprättade hos myndigheten, om de inte antingen tillför ett ärende sakuppgift

---

<sup>7</sup> Ärenden slutbehandlas vanligen genom att de avslutas hos myndigheten genom beslut i sak.

<sup>8</sup> Undantag görs för protokoll över ärenden som kommunal myndighet (nämnd) endast bereder till avgörande.

<sup>9</sup> Med minnesanteckningar avses främst sådana anteckningar som en tjänsteman har fört för egen del, alltså inte primärt anteckningar från möten, som sprids till deltagarna.

eller har tagits om hand för arkivering. För att en minnesanteckning ska anses som omhändertagen för arkivering krävs att den avskiljts och förvaras på ett sådant sätt, exempelvis i pärm eller mapp, att det framgår att den är avsedd att sparas för framtiden. Minnesanteckningar i lagens mening avser inte mötesanteckningar även om vi i dagligt tal använder termen minnesanteckningar.

Utkast och koncept (s.k. mellanprodukter) som inte expedierats, anses inte upprättade om de inte tagits om hand för arkivering (se ovan). Mellanprodukter 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.

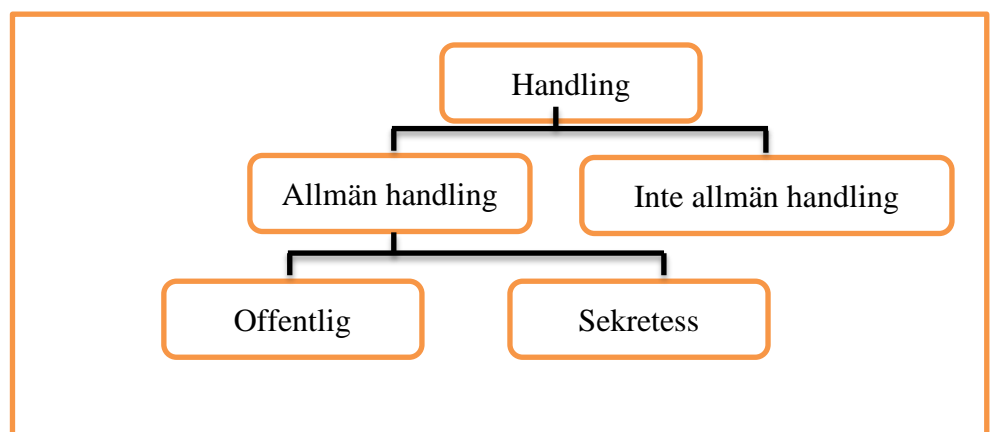
### **Offentlig handling**

Uppgifter i allmänna handlingar är antingen

- offentliga och vem som helst kan då få ta del av dem
- eller sekretessbelagda enligt Offentlighets- och sekretesslagen (OSL), eller annan speciallagstiftning.

Delar av en handling kan alltså vara sekretessbelagda även om inte hela handlingen är det.

***Huvudregeln är att handlingar hos myndigheter är allmänna och offentliga***



### **Rätt till insyn**

Vem som helst har rätt att ta del av, i första hand titta på, men även få en kopia av en allmän offentlig handling.

Kommunen har rätt att ta betalt för kopior enligt den taxa som fastställts av kommunfullmäktige. Vissa undantag gäller för att få kopior av, ex kartor, rit-

ningar och fotografier om svårigheter möter och den nu aktuella handlingen istället kan ses på plats.

Rätten att ta del av en allmän offentlig 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 vi har god ordning på våra handlingar, att de är registrerade och att vi som personal är kunniga och servicemedvetna.

Rätten att ta del av handling innebär att man ska kunna få se på handlingen på stället, dvs. på det ställe där handlingen förvaras.

Utlämnande av handlingen ska ske *skyndsamt*, vilket innebär att det normalt sett ska ske samma dag. Ibland kan det, beroende på hur omfattande begäran är eller av resursskäl, vara tillåtet med en viss fördröjning, men bara högst någon eller några dagars väntan är acceptabelt.

### **Att lämna ut en allmän handling**

Utlämnandet innebär att Östhammars kommun tillhandahåller en allmän handling, så att den som vill ta del av den (läsa, lyssna, skriva av eller spela av) kan göra detta på plats, oavsett lagringsmedia. Östhammars kommun ska också kunna lämna ut uppgifter muntligt ur allmänna handlingar under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda, ex vid telefonförfrågan. Denna skyldighet regleras dock inte i TF utan i 6 kap 4 § OSL .

Den som vill ha en handling har rätt att vara anonym och behöver inte uppge varför han eller hon vill ta del av handlingen. Om det behövs för att kunna utföra sekretess- och eller menprövningen har man dock rätt att fråga vem som begär ut handlingen och i vilket syfte. Man bör 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.

### **Prövning av utlämnande**

Innan en handling lämnas ut ska en **noggrann** prövning göras i två steg.

- Först prövas om handlingen är en allmän handling. Se ovan under rubriken Allmänna handlingar.
- Om handlingen som begärs ut är allmän, prövas sedan om uppgifterna i handlingen är offentliga eller sekretesskyddade. Se nedan.

### **Vem gör prövningen?**

Handläggaren, den som har handlingen i sin vård, gör en sekretessprövning om handlingen kan lämnas ut. Om denne kommer fram till att handlingen är allmän och offentlig ska denne också lämna ut handlingen.

Om handläggaren däremot bedömer att **vissa uppgifter i handlingen omfattas av sekretess** maskeras dessa uppgifter. Handlingen kopieras därefter så att text inte kan läsas genom maskeringen, och därefter lämnas handlingen ut tillsammans med information om att sökanden har rätt att erhålla ett formellt överklagbart beslut gällande de uppgifter som inte lämnades ut/maskerades. Se mall 1.

Om handlingen i **sin helhet bedöms omfattas av sekretess** lämnar handläggaren en första information om avslag på att lämna ut handlingen. *Se mall 2.*  
I båda fallen ovan ska kapitel och § i TF eller OSL anges och man bör även precisera vilka skadeverkningar ett utlämnade skulle kunna medföra.

I informationen ska det framgå att den som begärt ut handlingen kan få ett formellt beslut och som kan överklagas. Det formella beslutet fattas av förvaltningschef eller kommunjurist, se delegationsordning.  
Då frågan om utlämnande av allmän handling ofta riktas till handläggande tjänsteman, till registrator eller till vilken anställd som helst, är det viktigt att det finns rutiner i kommunen om hur frågor om utlämnande ska hanteras och av vem.

### Vid avslag på att lämna ut en handling

Om man kommer fram till att **handlingen inte kan lämnas ut**, ska den som så begär, erhålla ett formellt skriftligt beslut som **anger skälen** till avslaget med hänvisning till att

- 1) handlingen inte är allmän enligt Tryckfrihetsförordningen (TF) kap 2, eller
- 2) att handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)

Kapitel och § i TF eller OSL ska alltid anges **och man ska även precisera vilka skadeverkningar ett utlämnade skulle kunna medföra.**

Eftersom Östhammars kommun har varierande verksamheter som omfattas av olika sekretessregler måste kunskap om den sekretess som rör den egna verksamheten finnas hos dem som arbetar i kommunen. Som konsultativt stöd finns i första hand nämndsekreterare och i andra hand Östhammars kommuns kommunjurist och arkivarie att tillgå.

Beslutet om att **avslå en begäran** om utlämnande av allmän handling ska vara skriftligt med besvärshänvisning. *Se mall 3 och 4.*

### Överklagande av beslut

Den som nekats att få en handling kan överklaga beslutet att vägra lämna ut handlingen och det ska ske inom tre veckor efter att beslutet nått den som velat ha handlingen. Överklagandet ska sedan inges till den förvaltning som fattat avslagsbeslutet.

Förvaltningen ska då själv bedöma om beslutet ska omprövas men om det står fast, skickas överklagandet tillsammans med rättidsprövning samt den eller de handlingar som kommunen inte lämnade ut - till Kammarrätten i Stockholm. Om

så önskas kan kommunen också skicka med ett eget yttrande redan i samband med att materialet överlämnas till Kammarrätten i Stockholm till bemötande av vad som anförs i överklagandet.

### **Begäran om utlämnande av E-post**

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

All in- och utgående e-post som har anknytning till verksamheten, dock med undantag för vad som framgår under p. 2 och 3 nedan, 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 e-postsystemet även e-post som finns kvar i papperskorgen kommer att omfattas av prövningen av vad som är allmän- och offentlig handling. Däremot lämnar vi endast ut allmänna handlingar som inte är gallrade, d.v.s. som inte är helt borttagna från e-postsystemet. Material som endast ligger i **backupsystemet**, så kallad säkerhetskopierad information (gallrad e-post), utgör nämligen inte allmänna handlingar och kommer således inte att omfattas av prövningen.

Den så kallade. e-postloggen, förteckningen över in- och utgående e-post, är en allmän handling i sig, jmf rättsfallet RÅ 1998 ref 44. Den gallras enligt kommunens gallringsregler efter 6 månader.

Allmänna handlingar ska i regel diarieföras.

### **Hur går vi tillväga när någon begär att få ta del av e-post?**

**1.** Den vars e-post begärs utlämnad vidtalas så snart förfrågan inkommit. Denne går själv igenom all sin icke gallrade e-post, för att se vad som är allmän och offentlig handling.

Beställaren kan begära att få ut all e-post. För att förenkla hanteringen kan man dock fråga om beställaren kan specificera vad denne vill ha utlämnat.

**2.** E-post som skickats inom en och samma myndighet (inom nämnd/förvaltningen) är i regel inte allmän handling och ska sorteras bort.

Beroende på handlingens innehåll och hur handlingen hanteras kan det dock bli en allmän handling. Tillför e-posten sakuppgifter i ett ärende är det i regel en allmän handling, likaså om handlingen är upprättad såsom ett protokoll. Arbetsmaterial är dock vanligtvis inte allmän handling, liksom utkast som skickats endast för synpunkter under arbetets gång. Vid funderingar kring detta, bör kommunjurist eller arkivarie tillfrågas.

Om e-post skickats mellan två olika nämnder och dess förvaltning är den i regel att se som en allmän handling.

**3.** Privat e-post är inte allmän handling och ska sorteras bort.



**4.** Det som bedöms vara allmänna handlingar ska sekretessbedömas. Sekretessprövningen görs av den som är berörd. Uppstår frågor eller funderingar bör kommunjurist eller arkivarie rådfrågas.

Om man vid prövningen kommer fram till att viss e-post eller delar därav omfattas av sekretess och inte kan lämnas ut, ska den som begärt att få ut e-posten informeras om att denne har rätt att få ett överklagbart beslut av myndigheten med hänvisning till vilket lagrum i offentlighets- och sekretesslagen man stödjer sig på.

E-post som i sin helhet eller delvis bedöms omfattas av sekretess ska skrivas ut och texten ska sekretessmarkeras d.v.s. strykas över, samt bifogas beslutet. Kontakta kommunjurist för hjälp med formulering.

E-postloggen sekretessbedöms på samma sätt som ovan. Grunden är att e-postloggen ska vara offentlig, så man bör tänka på det när man rubricerar sina meddelanden. Begäran om att få ut en e-postlogg görs till IT-enheten av den det berör.

**5.** Det som efter sekretessprövning är allmän och offentlig handling ska skyndsamt lämnas ut.

*Mall 1*

## **Begäran av utlämnande av handling**

Härmed översänds handlingar rörande xxxx, xxx.

Vissa uppgifter i akten har sekretessbelagts då det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. [*Omformuleras efter behov*]

Enligt Östhammars kommuns kopietaxa (fastställd av kommunfullmäktige) är tio kopior gratis, den elfte kostar xx kronor och därpå följande kopior kostar xx kronor styck. För xx kopior blir därmed kostnaden xxx kronor. Faktura skickas separat. [*Texten kan utelämnas vid behov*]

Kontakta mig gärna om du har några frågor. Är du inte nöjd med sekretessbedömningen har du rätt att begära ett formellt beslut som Du sedan kan överklaga till Kammarrätten i Stockholm. En sådan begäran kan du göra direkt till mig. Ett beslut kan sedan dröja några dagar.

Med vänlig hälsning

Namn  
Titel

*Mall 2*

## **Avslag på begäran av utlämnande av handling**

Ni har begärt att få ta del av handlingar rörande xxxx, xxx.

De handlingar som begärts innehåller uppgifter som inte kan lämnas ut med hänvisning till ..... kap. § ..... i ..... då det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. [*Omformuleras efter behov*]

Kontakta mig gärna om du har några frågor. Är du inte nöjd med sekretessbedömningen har du rätt att begära ett formellt beslut som Du sedan kan överklaga till Kammarrätten i Stockholm. En sådan begäran kan du göra direkt till mig.

Med vänlig hälsning

Namn

Titel

Mall 3

## Beslut avseende begäran om utlämnande av allmän handling

.....har begärt att få ta del av all-  
män/a handling/ar rörande

.....

Den/De handlingar som berörs innehåller enligt [*förvaltningens namn*] bedöm-  
ning uppgifter  
som inte kan lämnas ut med hänvisning till ..... kap. § ..... i  
..... då det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan  
att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. [*Omformu-  
leras efter behov*]

### Beslut

[*förvaltningens namn*] avslår ..... begäran om att få  
ut allmän handling med ovanstående motivering.

Östhammar den /

NN

*Förvaltningschef eller kommunjurist,  
Förvaltningens namn*

### Information om överklagande

[*förvaltningens namn*] beslut om att inte lämna ut allmän handling kan överkla-  
gas skriftligt till Kammarrätten i Stockholm.

Överklagandet ska skickas till [*förvaltningens namn*], **Box 66, 742 21 Öst-  
hammar** inom tre veckor från det att ni fått del av beslutet. Överklagande som  
kommer senare än tre veckor kan inte prövas.

I skrivelsen ska ni ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet  
som ni begär. Ni bör också ange varför ni anser att beslutet ska ändras.

[*förvaltningens namn*] kan ompröva sitt beslut efter att er skrivelse kommit in,  
men om så inte sker, sänds er skrivelse vidare till Kammarrätten i Stockholm för  
prövning.

*Mall 4*

## Begäran om utlämnande av allmän handling

.....har begärt att få ta del av all-  
män/a handling/ar rörande

.....

Den/De handlingar som berörs är enligt [*förvaltningens namn*] bedömning inte att betrakta som inkommen till [*förvaltningens namn*] enligt TF 2 kap. § 6 eller som upprättad hos [*förvaltningens namn*] enligt TF 2 kap. § 7 och är därför inte allmän handling.

## Beslut

[*förvaltningens namn*] avslår ..... begäran om att få ut allmän handling med ovanstående motivering.

Östhammar den /

NN

*Förvaltningschef eller kommunjurist,  
Förvaltningens namn*

## Information om överklagande

[*förvaltningens namn*] beslut om att inte lämna ut allmän handling kan överklagas skriftligt till Kammarrätten i Stockholm.

Överklagandet ska skickas till [*förvaltningens namn*], **Box 66, 742 21 Östhammar** inom tre veckor från det att ni fått del av beslutet. Överklagande som kommer senare än tre veckor kan inte prövas.

I skrivelsen ska ni ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som ni begär. Ni bör också ange varför ni anser att beslutet ska ändras.

[*förvaltningens namn*] kan ompröva sitt beslut efter att er skrivelse kommit in, men om så inte sker, sänds er skrivelse vidare till Kammarrätten i Stockholm för prövning.

## **Lathund för bedömning om handling är allmän och ska lämnas ut**

Är handlingen förvarad hos myndigheten? **Nej!**----- Ej allmän handling!

**Ja**

Är handlingen **inkommen** (via post, e-post, inlämnad) och rör myndighetens verksamhet?

**Nej** **Ja ----** allmän handling, lämna ut (om ej sekretess)

Är handlingen expedierad (skickad till någon annan utanför myndigheten)?

**Nej** **Ja ----** allmän handling, lämna ut (om ej sekretess)

Är ärendet slutbehandlat/avslutat hos myndigheten?

**Nej** **Ja---** allmän handling, lämna ut (om ej sekretess)

Är det ett protokoll som ska och är justerat?

**Nej** **Ja---** allmän handling, lämna ut (om ej sekretess)

Är handlingen färdigställd och inte hör till något ärende, t ex mötesanteckningar, schema etc?

**Nej** **Ja---** allmän handling, lämna ut (om ej sekretess)

Är det ett diarium, en journal eller ett register som det löpande förs anteckningar i?

**Nej** **Ja---** allmän handling, lämna ut (om ej sekretess)

Detta är ingen allmän handling och behöver inte lämnas ut.

### Vanligt förekommande sekretessbestämmelser i Östhammars kommun

| OSL kapitel |   |
|-------------|---|
| 18 § 8      | Sekretess säkerhets- eller bevakningsåtgärd.  |
| 19 § 1      | Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Myndighets affärsverksamhet m.m. Affärs- och driftförhållanden                                    |
| 19 § 3      | Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Upphandling.  |
| 21 kap      | Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Hälsotillstånd, förföljda personer m.m |
| 23 § 1      | Sekretess till skydd för enskild i utbildnings-verksamhet, m.m. Förskola och viss annan pedagogisk verksamhet.  |
| 26 § 11     | Sekretess till skydd för enskild inom socialtjänst, vid kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m.  |
| 31 § 3      | Sekretess till skydd för enskild i annan verksamhet med anknytning till näringslivet. Riksbankens verksamhet  |
| 31 § 16     | Sekretess till skydd för enskilds affärs- eller driftförhållande när denne trätt i affärsförbindelse med myndighet.   |
| 31 § 17     | Sekretess till skydd för enskild som trätt i affärsförbindelse med ett myndighetsbolag.   |