



Yttrande över motion av Tom Heyman (VägV) m fl. om nya riktlinjer för att förenkla utlämning av allmänna handlingar

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

1. Den av Tom Heyman m fl väckta motionen tillstyrks i enlighet med yrkande från M, L och KD den 18 augusti 2016.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar.
3. Allmänna handlingar ska i första hand lämnas ut digitalt utan avgifter.
4. Riktlinjerna ska gälla för hela Göteborgs Stad.

Göteborg den 7 september 2016
Göteborgs kommunstyrelse

Ann-Sofie Hermansson

Jonas André

Yrkande

ang motion av Tom Heyman m.fl. om riktlinjer för förenkling av utlämnande av allmänna handlingar

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige föreslås att mot nedanstående bakgrund besluta att tillstyrka motionen.

ÄRENDET

Att delge medborgare efterfrågade, allmänna handlingar på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt är angeläget för att åstadkomma transparens och delaktighet i kommunens beslutsprocesser och ärendehantering. Alliansen eftersträvar öppenhet och tillgänglighet till stadens dokument. Tidigare har vi drivit igenom att öppenhet och transparens ska omfatta även de stiftelser som staden utser representanter för. Vi har också verkat för tillgänglighet till stadens dokument och handlingar i olika avseenden, exempelvis genom mer tillgängliga hemsidor, att protokoll och andra kommunala handlingar görs lättare sökbara med mera. Genom en ökad tillgänglighet och öppenhet möjliggörs också för medborgaren att komma åt handlingar utan att behöva begära ut dem.

Stadsledningskontoret redogör i tjänsteutlåtandet för situationer där det av olika skäl ej är lämpligt att lämna ut handlingar i digitalt format. Här delar vi uppfattningen om att hänsyn till personlig integritet kan vara skäl för återhållsamhet med spridning av digitala handlingar. I de fall där handlingar ändå måste lämnas ut i pappersform, menar vi att de - precis som idag - genom avgift ska betalas av den som begärt ut dem. Däremot finner vi att risken för förvanskning av dokument svårligen kan vara skäl för att förvägra digital delgivning. Tekniken gör det ju möjligt för den med uppsåt och vilja att förvanska och sprida dokument, oavsett om det lämnats ut i fysiskt eller i digitalt format. Rättssäkerhetsperspektivet måste beaktas i detta.

Det är, vilket också framgår av tjänsteutlåtandet, den enskilda myndigheten som har att avgöra vilka handlingar som ska lämnas ut och - om det finns särskilda skäl för bland annat värn av personlig integritet etc - i vilket format dokumenten ska utlämnas.

Dock ser vi att nämnder och bolag vore behjälpta av en övergripande policy, som förtydligar generella bestämmelser och gemensamma, ej förvaltnings-specifika riktlinjer. De nuvarande styrdokumenterna på området utgörs av ett medgivande för att ta ut avgift för kopiering av handling samt en promemoria med generella råd om allmänna handlingar. Aspekter rörande digitaliseringen berörs inte alls. Dessa dokument skulle därför med fördel kunna moderniseras, omarbetas och sammanföras till ett dokument med en tydlig status i dokumenthierarkin.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2016-04-13
Diarienummer 0620/16

Juridik

Erica Farberger
Telefon 031-368 02 08
E-post: erica.farberger@stadshuset.goteborg.se

Motion av Tom Heyman m.fl. om riktlinjer för förenkling av utlämnande av allmänna handlingar

Motionen

I en motion av Tom Heyman med flera föreslås

- att stadsledningskontoret får till uppgift att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar,
- att i första hand lämna ut allmänna handlingar digitalt utan avgifter och
- att riktlinjerna ska omfatta samtliga enheter som styrs av Göteborgs Stad.

Motionärerna anför vidare att de nu gällande riktlinjerna ska uppdateras för att stå i överensstämmelse med kommunfullmäktiges kommunikationsprogram med målsättningen att vara aktiv, öppen, trovärdig och tillgänglig. Hur allmänna handlingar ska hanteras ska vara lika över staden och ledorden för kommunen ska vara transparens och kundservicemässig expediering.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut att ge Stadsledningskontoret i uppdrag att se över styrande dokument och skapa nya, tidsenliga, stadengemensamma riktlinjer för utlämnande av allmänna handlingar medför inga ekonomiska konsekvenser för Göteborgs stad.

Barnperspektivet, Jämställdhetsperspektivet, Mångfaldsperspektivet, Miljöperspektivet och Omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv.

Bilaga Motionen

Bakgrund

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och regeringen har undertecknat en avsiktsförklaring för att främja en digital förnyelse av det offentliga Sverige. Syftet är att samverka för att skapa en offentlig e-förvaltning som möter upp mot medborgarnas, organisationers och företags förväntningar i ett allt mer digitaliserat samhälle.

Den 25 februari 2016 beslutade Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad om ett kommunikationsprogram för Göteborgs stad 2016-2019 som utgör ett måldokument som anger en önskad utveckling av stadens kommunikation.

Juridiska förutsättningar

Reglerna om vad som utgör allmänna handlingar och när dessa är offentliga eller sekretessbelagda finns i Tryckfrihetsförordningen och Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400). Varken avsiktsförklaringen eller kommunikationsprogrammet påverkar de rättsliga förutsättningarna att avgöra vad som är en allmän handling eller huruvida den är offentlig eller ej.

Vid en begäran om utlämnande av allmän handling är det viktigt att det är den myndighet som äger informationen som prövar begäran. Vad som utgör allmänna handlingar är inte något som staden självständigt kan fatta beslut om, utan det följer av grundlag. Vidare är det endast den myndighet som äger informationen som kan pröva om uppgift i handlingen omfattas av sekretess. Huvudregeln enligt nu gällande lagstiftning och praxis är att handlingarna, om någon begär ut dem, ska lämnas ut i fysisk form. Om det föreligger förutsättningar att lämna ut handlingarna digitalt är det upp till varje myndighet att besluta om i det enskilda fallet. Det finns handlingar som inte lämpar sig att lämnas ut i digital form och det finns också gånger när det finns risk att handlingen kommer att förvanskas om den lämnas ut i digital form.

Stadsledningskontorets synpunkter

Riktlinjer med handlingsplan gällande utlämnande av allmänna handlingar

Motionärerna anför att stadens riktlinjer är föråldrade och behöver uppdateras, samt att hur allmänna handlingar ska hanteras ska vara lika över staden och att allmänna handlingar i första hand ska lämnas ut digitalt utan avgifter.

Det framgår inte vilka riktlinjer det är som anses vara föråldrade. Det finns ett kommunfullmäktigebeslut om medgivande för nämnd att uttaga avgift för kopiering av allmän handling från 1981 som behöver uppdateras. Därutöver finns ett PM om allmänna handlingar från 2015 som överensstämmer väl med gällande rätt om vad som är en allmän handling.

Eftersom det är varje myndighet (varje nämnd eller bolag) som självständigt ska pröva en begäran om utlämnande av allmän handling, och en sekretessprövning kan utfalla väldigt olika beroende på vem som ställer frågan och omständigheterna i det enskilda fallet vid tidpunkten för begäran, så anser stadsledningskontoret att det legala utrymmet för att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar som ska omfatta samtliga enheter som styrs av Göteborgs Stad är begränsat. Lagstiftningen om allmänna handlingar samt offentlighet och sekretess kan dock för såväl medborgare som medarbetare inom staden många gånger uppfattas som svårgenomtränglig, varför det kan finnas behov av att tydliggöra lagstiftningen samt skapa praktiska handlingsregler.

Det måste dock, även fortsättningsvis, vara upp till beslutande myndighet att avgöra på vilket sätt en offentlig allmän handling ska lämnas ut baserat på myndighetens kunskap

och kännedom, samt naturligtvis också begärarens önskemål, vid tidpunkten för beslutet att lämna ut handlingen.

Utlämnande av handlingar digitalt

Enligt gällande rätt finns det ingen skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (jfr 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Det lagstadgade kravet är att offentliga allmänna handlingar ska kunna visas upp på plats och om någon önskar en kopia av handlingen så ska man ge ut en sådan.

Av utredningen ”Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet” (SOU 2010:4) framgår att ett ökat elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar är en del i strävan mot en stärkt offentlighetsprincip. Elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar förenklar och effektiviserar allmänhetens tillgång till myndigheternas offentliga information. Därmed ökar möjligheterna till insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet, vilket är ett av handlingsoffentlighetens grundläggande syften. Den nuvarande begränsningen till en rätt att få ut allmänna handlingar i pappersform kan sägas slå blint. Den inskränker möjligheten till massuttag som kan leda till integritetskränkningar samtidigt som den motverkar legitim användning. Begränsningen till pappersform gäller utan hänsyn till vilka uppgifter som begärs ut. Det kan mycket väl vara fråga om harmlösa uppgifter som en sökande nekas att få ut i elektronisk form. Men det ska samtidigt framhållas att det enligt vad kommittén har erfarenit råder en relativt sett liten diskrepans mellan önskemål från enskilda om att få ut en elektroniskt lagrad allmän handling i elektronisk form och myndigheternas benägenhet att tillmötesgå detta. Ett elektroniskt utlämnande är i allmänhet betydligt enklare och billigare för myndigheterna. I många fall har myndigheterna redan i dag ordnat sina system så att t.ex. beställning av allmänna handlingar kan ske via myndighetens webbplats. Mot bakgrund av myndigheternas ofta positiva inställning till att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör man således inte överdriva den praktiska betydelsen av vad en generell skyldighet om detta skulle innebära. Principiellt sett är det emellertid en betydande skillnad mellan frivillighet och skyldighet och det finns myndigheter som är förhållandevis restriktiva när det gäller utlämnande i elektronisk form. Även mot bakgrund av att myndigheternas framställning av information och deras kommunikation numera i stor utsträckning sker i elektronisk form kan det hävdas att det framstår som otidsenligt att det saknas en rätt att få ut allmänna handlingar i annan form än utskrift på papper (s. 264 – 265).

Trots detta drog kommittén slutsatsen att det inte – med upprätthållandet av ett fullgott skydd för den personliga integriteten – gick att införa en generell skyldighet i lag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Inte heller fann kommittén det lämpligt att föreslå att det skulle införas en eller flera bestämmelser innebärandes en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inom vissa utpekade verksamheter, avseende vissa handlingsslag eller annars i begränsad omfattning utifrån i lag angivna gränser. Kommittén bedömde att det som bäst gynnar offentlighetsprincipen var en ordning med elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar i den mån det var förenligt med de krav på skydd för enskildas personliga integritet som bör ställas. Enligt kommittén borde det därför i lag införas en generell rätt till allmänna handlingar i elektronisk form, förutsatt att det inte var olämpligt. Lämplighetsbedömningen skulle framför allt ta sikte på integritetsskyddsaspekter (s. 306).

Förslaget var att en ny bestämmelse skulle införas i 6 kap. Offentlighet- och sekretesslagen, något som dock inte skett.

Juridiska avdelningens bedömning är därför att det inte är lämpligt att besluta om att i första hand lämna ut allmänna handlingar digitalt.

Ersättning för kopior av offentliga allmänna handlingar

Utgångspunkten är att om den enskilde tar del av en allmän handling på stället, dvs. i myndighetens lokaler, saknas möjlighet för myndigheten att ta ut en avgift för tillhandahållandet (2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Även myndighetens lagstadgade serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen innebär att information tillhandahålls avgiftsfritt. Däremot ska myndigheten ta ut en avgift med stöd av 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen om sökanden begär en avskrift eller en kopia av handlingen. Regeringen har i avgiftsförordningen fastställt de avgifter som ska tillämpas i samband med utlämnande av allmänna handlingar. Förordningen reglerar förhållandena på det statliga området och som huvudregel gäller enligt förordningens 15 § ett avgiftstvång i fråga om kopior m.m. De avgifter för avskrifter och kopior som avses i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen är för statliga myndigheter fastställda i 15–22 §§ avgiftsförordningen. För kopior av allmänna handlingar ska avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiftsförordningen ska tillämpas om inte något annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen (2 §). Avvikande bestämmelser kan givetvis också finnas i lag.

Kommunala myndigheterna saknar en särskild reglering motsvarande avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som ska tas ut för kopior av allmänna handlingar m.m. Inom det kommunala området kan avgift tas ut för tillhandahållande av kopior m.m. endast om fullmäktige har fattat beslut om det och fastställt vilka taxor som i sådana fall ska gälla. Det finns dock inget som hindrar att den taxa som fastställts för det statliga myndighetsområdet fungerar som vägledning vid avgiftssättningen. Det gäller inget avgiftstvång inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är i stället att kommunens medelsbehov ska täckas med skatt. Av detta följer att en kommun kan underlåta att fastställa en taxa för avgiftsuttag för kopior m.m. av allmänna handlingar. Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

I Göteborgs stad har kommunfullmäktige fattat ett beslut att avgiftsförordningen ska tillämpas. Beslutet gäller även de kommunala bolagen. Beslutet innehåller inte någon rätt för myndigheter/bolag att ta ut en avgift för digitalt utlämnande av allmänna handlingar. Beslutet om rätten att ta ut en avgift för kopiering av allmän handling behöver uppdateras.

Stadsledningskontoret

Erica Farberger

Stadsjurist

Markus Landahl

Förste stadsjurist



Motion av Tom Heyman (VägV) m fl. om nya riktlinjer för att förenkla utlämning av allmänna handlingar

Göteborg den 17 mars 2016

I oktober 2015 undertecknade SKL och regeringen en avsiktsförklaring för att främja en digital förnyelse av det offentliga Sverige. Syftet är att samverka för att skapa en offentlig e-förvaltning som möter upp mot medborgarnas, organisationers och företags förväntningar i ett allt mer digitaliserat samhälle.

Ur betänkandet konstateras bland annat att stat, kommun och landsting behöver samverka i högre grad än tidigare för att kunna effektivisera och ge en bra service.

E-delegationen rekommenderar följande åtgärder

- Driva på så att digitala tjänster blir förstahandsval för medborgare och företag när de är i kontakt med offentlig sektor,
- Göra det möjligt för myndigheterna att utbyta information utan att betala avgifter,
- Få till en långsiktig finansiering för förvaltning och drift av gemensamma tjänster som Mina meddelanden, Mina fullmakter och Mina ärenden samt
- Driva på förändringar av regelverk och lagar

Kommunfullmäktige beslutade 25 februari ett kommunikationsprogram med samma principer. Med mål att vara aktiv, öppen, trovärdig och tillgänglig när de kommunicerar. Till detta anses också kanalstrategin vara sådan att digitala kanalerna ska vara den naturliga första kontaktytan. Denna princip borde också gälla när allmänheten initierar kontakt och efterfrågar handlingar.

När göteborgare, journalister m fl vill veta hur beslut fattats, och vilka grunder som finns för beslut, ska det vara enkelt att få del av handlingar. Idag har staden föråldrade riktlinjer som behöver uppdateras. Hur allmänna handlingar ska hanteras ska vara lika över staden och vissa enheter ska inte kunna besluta om att ändra hanteringen med nya regler när offentliga handlingar ska lämnas ut, vilket nyligen har skett på Fastighetskontoret som beslutat att inte skicka ut handlingar digitalt.

Ledorden för kommunen ska vara transparens och kundservicemässig expediering. Det är en demokratisk förutsättning.

Förslag till beslut

Med bakgrund av ovanstående föreslår vi

- att stadsledningskontoret får till uppgift att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar.
- att i första hand lämna ut allmänna handlingar digitalt utan avgifter.
- att riktlinjerna ska omfatta samtliga enheter som styrs av Göteborgs Stad.

Tom Heyman
Vägvalet

Theo Papaioannou
Vägvalet

Catarina Pettersson
Vägvalet

Marie-Louise Bergström
Vägvalet

Anders Åkvist
Vägvalet

Martin Wannholt
Samverkande Göteborgare