



## Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-08-02  
Diarienummer 1431/16

## Juridiska avdelningen

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

## Redovisning av uppdrag att skapa stadenövergripande handläggningsregler för hanteringen av begäran om utlämnande av allmän handling

---

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Uppdraget 2016-10-13 § 21 att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämnande av allmänna handlingar förklaras fullgjort.
2. Överlämna till stadsdirektören att fatta beslut om Rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmän handling.

### Sammanfattning

Kommunfullmäktige uppdrog genom beslut 2016-10-13 § 21 åt kommunstyrelsen att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar. I enlighet med den nomenklatur som anges i Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, bedömer stadsledningskontoret att uppdraget omfattar att skapa en rutin. En rutin är ett i förväg bestämt arbetssätt som konkret beskriver hur man ska göra i en viss situation. I och med att lagstiftning och praxis om utlämnande av allmänna handlingar binder samtliga stadens verksamheter saknas det utrymme för politiska avvägningar. I enlighet med riktlinjen för styrande dokument kan rutinen därför beslutas av stadsdirektören.

### Ekonomiska konsekvenser

Ärendet genererar inga ekonomiska konsekvenser.

### Barnperspektivet, Jämställdhetsperspektivet, Mångfaldsperspektivet, Miljöperspektivet och Omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv.

**Bilaga 1** Protokollsutdrag 2016-10-13 § 21

**Bilaga 2** Förslag till Rutin

## Ärendet

Kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen i uppdrag att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar.

## Bakgrund

I en motion från Tom Heyman med flera (dnr 0620/16) föreslogs bl.a. att stadsledningskontoret skulle få till uppgift att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar. I kommunfullmäktige beslutades att bifalla motionen i enlighet med yrkande från M, L och KD samt att uppdra åt kommunstyrelsen att skapa riktlinjer med handlingsplan gällande utlämning av allmänna handlingar. Samtidigt beslutade kommunfullmäktige att allmänna handlingar i första hand ska lämnas ut digitalt utan avgifter.

Av yrkandet, i enlighet med vilket motionen bifölls, framgår att det är den enskilda myndigheten som har att avgöra vilka handlingar som ska lämnas ut och i vilket format utlämnandet ska ske, men att nämnder och bolag vore behjälpta av en övergripande policy som förtydligar generella bestämmelser och gemensamma, ej förvaltningsspecifika riktlinjer.

## Riktlinje eller rutin

Av beslutet framgår att riktlinjer med handlingsplan ska tas fram. Av Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, beslutad av kommunfullmäktige den 26 januari 2017 framgår att riktlinjer ska ange ramarna för handlingsutrymmet i en viss fråga. Riktlinjer ska visa hur uppgifter ska utföras men lämnar visst utrymme för verksamheten att själva utforma detaljerna i arbetet. Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer som är av principiell beskaffenhet eller är av större vikt. Stadsövergripande riktlinjer som avser ren verkställighet (frågor där inga politiska överväganden ska ske) ska beslutas av stadsdirektören. I riktlinjen för styrande dokument framgår att en rutin är ett i förväg bestämt arbetssätt. Den ska beskriva konkret hur man ska göra i en viss situation. Det kan handla om vad som ingår i en arbetsuppgift, när och hur ofta den ska göras och vem eller vilka som ska utföra arbetsuppgiften. En rutin tas fram när det finns behov av att säkerställa specifika kontroller eller ett exakt arbetssätt för att upprätthålla god kvalitet, likvärdig service och intern styrning och kontroll. Stadsövergripande rutiner beslutas av stadsdirektören.

## Juridiska förutsättningar

Reglerna om vad som utgör allmänna handlingar och när dessa är offentliga eller sekretessbelagda följer av Tryckfrihetsförordningen och Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det framgår därför av lagstiftningen vad som utgör handlingsutrymmet. Eftersom det är varje myndighet (nämnd eller bolag) som enligt lagstiftningen 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 är det legala utrymmet för att skapa riktlinjer som ska gälla för hela staden kraftigt begränsat. Den enda frågan där det fanns ett legalt utrymme att fatta beslut var beträffande digital utlämning av allmänna handlingar. Fullmäktige har fattat beslutet att allmänna handlingar i första hand ska lämnas ut digitalt, vilket innebär en högre grad av service än vad lagstiftaren beslutat om. I övrigt saknas möjlighet att på stadenövergripande nivå besluta om några riktlinjer med tanke på att grundlag och vanlig lag redan reglerar detta utan möjlighet till någon lokal ordning. Stadsledningskontoret har därför tolkat kommunfullmäktiges beslut som att uppdraget gäller att tydliggöra vad gällande rätt innebär samt att översiktligt och utan att gå in på förvaltningsspecifika situationer

exemplifiera och förtydliga vilka steg som ska tas vid en begäran om utlämnande av allmän handling och frågor kopplade till detta. I enlighet med riktlinjen för styrande dokument bör således uppdraget från kommunfullmäktige tolkas som att det är en rutin som ska tas fram. Med tanke på att det inte är några politiska avvägningar som ska ske bör rutinen lämpligtvis beslutas av stadsdirektören.

### **Om rutin för hantering av allmänna handlingar**

De senaste åren har antalet förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar ökat och förfrågningarna avser inte längre de traditionella handlingar som tidigare avsågs. Numera begärs e-postloggar och e-postkommunikation ut i stor utsträckning, men även andra typer av dokument och förteckningar som medarbetarna eventuellt inte har insikt om utgör en allmän handling. För att effektivt kunna tillmötesgå en begäran och för att kunna följa gällande rätt är det viktigt att varje medarbetare i staden är väl bekant med hur en begäran om utlämnande av exempelvis e-postlogg eller in- och utgående e-postmeddelande ska hanteras. Med tanke på lagstiftningens krav på skyndsam hantering av begäran om utlämnande av allmän handling är det också mycket viktigt att en begäran aldrig blir liggande på grund av att den som normalt hanterar en begäran inte finns på plats. Den ökade mängden förfrågningar i kombination med mängden handlingar som dagligen inkommer och upprättas genom hanteringen av e-postmeddelanden mellan myndigheter gör att det finns ett behov av ökat fokus i stadens samtliga verksamheter på dessa frågor och ett klagörande av lagstiftningen på detta område. Rutinen avser också att förtydliga för medarbetarna vikten av god ordning på inkommande och upprättade handlingar samt varför gallring och rensning bland handlingar är nödvändigt.

Av det förslag till rutin som bifogas tjänsteutlåtandet framgår både hur en begäran om utlämnande av allmän handling konkret ska hanteras, där redogörs även för vem som initialt ska hantera en förfrågan samt vad som ska göras om begäran inte kan tillmötesgå. Syftet med dokumentet är att säkerställa att samtliga verksamheter i staden är väl införstådda med lagstiftningen på det aktuella området och vikten av att en begäran hanteras på ett korrekt sätt.

Rutinen innehåller inte någon redogörelse för vilka sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kan vara tillämpliga. Anledningen till detta är de vitt skilda verksamheter som finns i staden och ett dokument som innehåller detaljerad beskrivning av de olika sekretessområdena som förekommer skulle resultera i ett omfattande och svårhanterligt dokument. Det framstår också som mer lämpligt att respektive förvaltning/bolag har en intern ordning för att fastställa hur sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga ska användas. Det är respektive verksamhet som har en skyldighet att utifrån lagens givna utgångspunkter pröva huruvida förutsättningarna för ett utlämnande är för handen samt att också säkerställa att organisationen för att hantera begäran av utlämnande av allmänna handlingar är ändamålsenlig.

Stadsledningskontoret

Erica Farberger  
Stadsjurist

Markus Landahl  
Förste stadsjurist



**§ 21 Dnr 0620/16**

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

**Handling**

2016 nr 156.

**Beslut**

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Den av Tom Heyman m fl väckta motionen bifalles 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.

---

**Expedieras**

Kommunstyrelsen

**Vid protokollet**

Jonas Andréén  
2016-10-27

**Ordförande**

Lena Malm

**Justerare**

Stina Svensson

**Justerare**

Birgitta Simonsson

### **Rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar**

Syftet med denna rutin är att tydliggöra vad lagstiftningen om allmänna handlingar samt offentlighet och sekretess innebär och att skapa praktiska stadenövergripande handläggningsregler för stadens nämnder, bolag och förvaltningar när det gäller hanteringen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Respektive nämnd/bolag bör skapa egna mer preciserade regler utifrån de förvaltningsspecifika situationer som uppkommer.

### **Offentlighetsprincipen**

Göteborgs stads samtliga nämnder, förvaltningar och bolag är skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen är grundlagsfäst i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, och innebär bland annat att var och en har rätt att hos myndigheter få ta del av allmänna handlingar. Varje nämnd är i detta hänseende sin egen myndighet, och de kommunala bolagen är att jämställa med myndighet om kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över bolaget, vilket Göteborgs stad gör över samtliga bolag som ingår i Stadshus AB och som Göteborgs stad äger tillsammans med andra kommuner. Handlingsoffentligheten gäller bara allmänna handlingar.

### **Meddelarfrihet**

Meddelarfriheten är en del av offentlighetsprincipen och innebär att anställda vid en myndighet har möjlighet att kontakta media och lämna uppgifter om förhållanden på myndigheten/arbetsplatsen till media i syfte att få uppgifterna publicerade. Om man använder sig av meddelarfriheten så gör man det som privatperson, inte som representant för myndigheten. Myndigheten får inte efterforska vem som har lämnat ut uppgifterna och inte ge några repressalier. De så kallade efterforsknings- och repressalieförbuden är straffsanktionerade. Vissa uppgifter omfattas av kvalificerad tystnadsplikt och då är meddelarfriheten inte tillämplig.

### **Hur en begäran om allmän handling ska hanteras**

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

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

### **Handling**

En handling är en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Det kan handla om såväl handlingar i form av pappersdokument som ljud- eller bildupptagningar, samt information som förvaras på en hårddisk eller liknande. Allt som innehåller någon form av information, oavsett medium, är att betrakta som en handling.

Exempel vad som är en handling: pappersdokument, dokument/filer/foto/filmer/ljudfiler i system/dator/plattor/telefoner, på CD/USB/web, på post-it, i e-post/sms/sociala medier, inspelat röstmeddelande på telefonsvarare m.m.

Exempel vad som *inte* är en handling:

- Telefonsamtal, det finns ingen skyldighet att upprätta en handling avseende ett telefonsamtal för att någon vill veta vad som framkom under samtalet.
- logg för handlingar som öppnats, sparats eller redigerats på en tjänsteman eller förtroendevälds dator
- innehållsförteckningen över filerna i flertalet datorer i mappstruktur
- skärmdump, det finns ingen skyldighet att på begäran framställa en skärmdump

### **Allmän handling**

En handling blir allmän när den är

- (1) inkommen eller
- (2) upprättad, samt
- (3) förvarad hos myndigheten.

*(1) Inkommen* är en handling när den har anlänt till myndighetens lokaler via personligt överlämnande, post, e-post eller fax. En handling kan även anses som inkommen till myndigheten när den har lämnats till behörig tjänsteman utanför myndighetens lokaler, exempelvis på ett externt möte. Det finns inte något krav på att en handling ska vara läst eller diarieförd för att anses som inkommen. Ett e-postmeddelande som hör till tjänsten anses t.ex. som inkommet så snart det finns i inkorgen, oavsett om det är öppnat eller inte. Det är därför viktigt att det finns rutiner för att öppna och ta hand om både post och e-post vid den anställdes frånvaro. Frånvaromeddelanden på e-post eller telefon fungerar som information till mottagaren, men fritar inte myndigheten från att ändå öppna och ta hand om e-posten eller telefonmeddelanden eftersom de har kommit in till myndigheten.

Exempel på när en handling inkommit till myndigheten: e-post när den ”landat” på en e-postserver, inkommet sms, kommentar på sociala media, röstmeddelande som spelats in på telefonsvarare.

*(2) Upprättad* är en handling när den har expedierats. Med expediering avses vanligen att handlingen skickas till en mottagare utanför myndigheten. Även en handling som inte har expedierats är upprättad när det ärende som handlingen hör till är avslutat/slutbehandlat. När ett ärende är avslutat och arkiverat är samtliga handlingar i ärendet allmänna handlingar. Tänk därför på att rensa bort eventuellt arbetsmaterial, post-it-lappar m.m. innan ärendet arkiveras. En handling som inte hör till ett visst ärende kan också vara att betrakta som upprättad trots att den varken är expedierad eller arkiverad, nämligen då den är justerad eller färdigställd. Protokoll är allmänna handlingar när de har justerats.

Exempel på allmänna handlingar (förutsatt att de kan göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder):

- E-postloggar
- loggar över telefonsamtal
- chattfiler
- loggar i passersystem
- loggfiler som visar internetaktiviteter och besökta hemsidor (brandväggsloggar, globalfiler, historikfiler, cookies etc) som finns kopplat till dina arbetsverktyg (dator, telefon, surfplatta etc)

Exempel på vad som inte är allmänna handlingar:

- handlingar med rent privat innehåll (loggar som innehåller både privata och myndighetsaktiviteter är dock allmänna)
- handlingar inkomna till förtroendevalda i egenskap av partiföreträdare
- handlingar inkomna till fackliga representanter i egenskap av fackliga företrädare
- elektronisk kalender
- utkast, ej färdigställda handlingar

En handling som inte är en allmän handling behöver inte lämnas ut.

(3) *Förvarad* är handlingen om den finns hos myndigheten vid tidpunkten för begäran. En handling som har förvarats hos myndigheten men tillfälligtvis inte finns där anses normalt ändå som förvaras hos myndigheten. En upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos den myndighet där upptagningen rent fysiskt finns OCH hos den myndighet som har åtkomst till upptagningen. Om myndigheten kan få utskrifter av upptagningen från någon annan som har hand om upptagningen för myndighetens räkning, t.ex. en annan myndighet som ansvarar för databehandling som är gemensam för ett antal myndigheter, så anses handlingen också förvarad på myndigheten. Myndigheten behöver alltså inte ha direktåtkomst till upptagningen.

### **Sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar**

Rätten att ta del av en myndighets datalagrade information omfattar inte bara befintliga allmänna handlingar, utan också sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, under förutsättning att sådana sammanställningar kan utföras utan allt för stor arbetsinsats och med rutinbetonade åtgärder. En kvalificerad, konstruktiv insats, t.ex. i form av nyskrivning av datorprogram, är inte att betrakta som en rutinbetonad åtgärd. Sammanställningen ska kunna tas fram med en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Bedömningen får göras med hänsyn till såväl den allmänna tekniska utvecklingen som den tekniska kompetensen och den tekniska utvecklingen hos myndigheten. En begärd sammanställning kunde göras tillgänglig genom programmeringsåtgärder i befintliga program, men beräknades ta 4-6 timmar, och sammanställningen ansågs då inte förvarad hos myndigheten (HFD 2015 ref. 25). Detta ska dock inte sammanblandas med färdiga elektroniska handlingar. Slutligt utformade handlingar i elektronisk form med ett bestämt, fixerat innehåll är förvarade på myndigheten även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra dem tillgängliga.

### **Raderade allmänna handlingar**

Allmänna handlingar får bara raderas om det överensstämmer med arkivlagen, arkivbestämmelser, dokumenthanteringsplan och gallringsföreskrifter. Om en handling har raderats kan handlingen många gånger återskapas av t ex Intraservice om det finns säkerhetskopior. Säkerhetskopiornas syfte är att återskapa information som gått förlorad på grund av tekniska fel, sabotage, extraordinära händelse som brand eller översvämning etc., dvs. det ska vara fråga om en ofrivillig förlust av informationen. Säkerhetskopior är inte allmänna handlingar. Har en handling gallrats i enlighet med tillämpliga föreskrifter anses det inte finnas något allmänt intresse av insyn i fråga om innehållet i den gallrade handlingen. Även om det skulle vara möjligt att återskapa den korrekt gallrade informationen så finns inte någon sådan skyldighet för myndigheten beträffande korrekt gallrade handlingar. När det gäller felaktigt raderade handlingar/information har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att säkerhetskopiornas status som icke allmän handling inte förändras till följd av att originalhandlingens raderats. Någon rätt att få ta del av en handling som enbart finns som säkerhetskopia finns inte. Däremot anser Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) att en myndighet har en

principiell skyldighet att så långt som möjligt återskapa en felaktigt raderad handling från det säkerhetskopierade materialet. Om en handling raderats i strid med gällande gallringsföreskrifter kan insynsintresset inte tillgodoses med mindre än att informationen återförs från säkerhetskopian till myndighetens ordinarie system. Därigenom återskapas den allmänna handlingen och frågan om dess utlämnande kan prövas.

### **Offentlig eller sekretessbelagd?**

Allmänna handlingar är offentliga om det inte finns någon sekretessbestämmelse i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som det går att sekretessbelägga handlingen eller uppgifter i handlingen med stöd av. Innehållet i en handling som begärts ut ska alltid prövas i förhållande till OSL.

### **E-postlogg**

E-postloggen är en allmän handling även om där ingår e-post som i sig inte är allmänna handlingar. För att maskera uppgifter i allmän handling krävs det stöd i lag. Att e-postmeddelandet uteslutande är av privat karaktär gör inte att de kan strykas/raderas ur loggen. Observera dock skillnaden i det fall att den enskilde begär ut själva e-postmeddelandet. Om det är ett e-postmeddelande helt av privat karaktär utgör det inte en allmän handling och behöver därmed inte lämnas ut.

### **Intern e-post**

Meddelanden som sänds inom en myndighet, och som inte har kopplingar till något ärende, är inte allmänna handlingar. Om meddelandena har kopplingar till ett ärende kan även intern e-post bli allmänna handlingar om ärendet är avslutat och e-postmeddelandena finns kvar. Handlingar som skickas internt inom nämnd/styrelse/förvaltning/bolag är således inte allmänna handlingar förrän ärendet är slutbehandlat.

### **Arbetsmaterial**

Vad som är arbetsmaterial i tryckfrihetsförordningens mening är inte detsamma som vad som är arbetsmaterial i dagligt tal. I TF förekommer begreppen minnesanteckning, utkast och koncept.

*Minnesanteckning* är en handling som har upprättats inför en föredragning av ett ärende, en sammanfattning av informationen som finns i ärendet. En minnesanteckning tillför inte ärendet någon ny sakuppgift. Om en sakuppgift tillförs, då är det inte en minnesanteckning. En minnesanteckning är inte en allmän handling, om den inte tas om hand för arkivering, då blir den en allmän handling.

Exempel på minnesanteckning:

Föredragnings-PM som sammanfattar ett ärende utan att tillföra ärendet ny information.

Exempel på vad som inte är en minnesanteckning:

En notering efter ett telefonsamtal om en ny omständighet eller ”minnesanteckningar” från ett möte om vad som diskuterades på mötet och beslut som fattades.

*Utkast och koncept* kallas även *mellanprodukter* och är inte en allmän handling om det inte expedierats. Ett utkast som skickas till en annan myndighet, för att den ska inkomma med synpunkter, kan vara en handling som inte är allmän, men svaret med synpunkter är sannolikt en allmän handling. Detta blir relevant att ha i åtanke när dokument skickas för synpunkter mellan olika myndigheter. Sannolikheten att det inte skulle bedömas vara en allmän handling är ganska liten. För att inte behöva lämna ut handlingen krävs då en bestämmelse enligt vilken uppgifterna i handlingen omfattas av



sekretess. Utkast och koncept blir också en allmän handling om de tas om hand för arkivering.

### **Skyndsamhetskravet**

Justitieombudsmannen (JO) har i flera beslut uttalat att skyndsamhetskravet i TF innebär att besked i utlämnandefrågan bör lämnas samma dag som begäran framställs. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. Hur lång tid man har på sig för att besvara en begäran om utlämnande av allmän handling beror därför på hur omfattande begäran är och om sekretessprövningen är tidskrävande. Handläggningen av begäran om utlämnande av allmän handling ska dock påbörjas tämligen omgående. Hög arbetsbelastningen eller tidsbrist är aldrig ett skäl att låta en begäran om utlämnande av allmän handling avvakta. Man kan avsluta det man håller på med just när begäran kommer in, men sedan ska man påbörja hanteringen av begäran.

### **Kontrollera e-post och telefonsvarare under semester/frånvaro**

Ett e-postmeddelande som inkommit till en tjänstemans e-postbrevlåda och som rör myndighetens verksamhet är att anse som inkommet till myndigheten. Mot bakgrund av reglerna i TF och i OSL om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar måste inkomna e-postmeddelanden därför läsas löpande samt eventuellt tas om hand för registrering och ytterligare handläggning. Det är således inte tillräckligt att ens vid kortare frånvaro aktivera ett frånvaromeddelande och inte också hantera inkomna e-postmeddelanden. Ett alternativ till att själv läsa e-post under semestern är att delegera e-posten till en kollega.

Ett röstmeddelande som har talats in på en anställds telefon kan utgöra en allmän handling. Att den anställda, när röstmeddelandet talas in, är frånvarande p.g.a. semester eller av något annat skäl saknar betydelse för bedömningen av om meddelandet ska anses utgöra en allmän handling. Den omständigheten att den anställda talat in ett svarsmeddelande som anger att han eller hon inte är närvarande ändrar inte det förhållandet att det inkomna röstmeddelandet kan utgöra en allmän handling. Myndigheten måste således ha tillgång till en anställds röstmeddelanden när han eller hon är frånvarande. Om en anställd har en telefon med röstbrevlåda, måste myndigheten ha rutiner som gör att innehållet i röstbrevlådan är tillgängligt för myndigheten även under anställdas frånvaro. JO har uttalat att det inte är acceptabelt att en röstbrevlåda avlyssnas först sex dagar efter det att ett meddelande inkommit.

### **Lämna ut handlingar digitalt**

Kommunfullmäktige i Göteborg beslutade den 13 oktober 2016 (§ 21 dnr 0620/16) att allmänna handlingar i första hand ska lämnas ut digitalt utan avgifter. Rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar begränsar sig enligt TF till fysiska papperskopior, varför Kommunfullmäktiges beslut innebär en högre grad av service. Oavsett i vilken form ett utlämnande av allmänna handlingar sker, måste myndigheten pröva om begärda handlingar kan lämnas ut med hänsyn till TF och OSL. När handlingar innehåller personuppgifter tillkommer ytterligare en lagstiftning att ta hänsyn till, Personuppgiftslagen (PuL). Handlingar som lämnas ut digitalt och som innehåller personuppgifter omfattas av PuL. Det innebär att sekretess enligt 21:7 OSL kan hindra utlämnandet av handlingarna om det kan antas att den som vill ha ut handlingarna kommer att behandla dem i strid med PuL. Handlingar som inte lämnas ut digitalt omfattas inte av PuL såvida de inte utgör ett sökbart register. Vid digitala massuttag av handlingar anses enligt praxis risken för hantering i strid med PuL vara högre. Det är

därför viktigt att veta vad för typ av uppgifter som finns i handlingarna samt hur dessa ska användas. Det kan exempelvis vara nödvändigt att ställa sådana frågor om sökanden begär ut uppgifter om väldigt många personer eller om ett urval av personer, till exempel baserat på inkomst, språktillhörighet och politisk tillhörighet. Kom ihåg att myndigheten inte får ställa mer inträngande eller fler frågor än vad som krävs för att göra sekretessbedömningen. Om sökanden sedan lämnar en redogörelse för hur uppgifterna ska behandlas bör myndigheten lita på denna. Om frågorna däremot inte besvaras på ett konkret sätt eller om redogörelsen framstår som osannolik finns det skäl att anta att sökanden kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

När handlingar lämnas ut digitalt finns det anledning att särskilt poängtera vikten av att de lämnas ut i icke redigerbart skick. Handlingarna bör omvandlas till PDF-filer alternativt skannas in innan digital utlämning.

Exempel på när en handling inte bör lämnas ut digitalt:

- när handlingen innehåller sekretessbelagd information, då ska den inte lämnas ut digitalt utanför de krypterade kanalerna med hänsyn till att vi inte kan garantera att den sekretessbelagda informationen inte hamnar fel eller kan nås av någon som inte har rätt att få del av den.

### **Ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar**

Fullmäktige har den 26 mars 1981 § 15 beslutat att medge nämnderna att ta ut avgift enligt samma grunder som gäller för statlig myndighet, vilket innebär att avgiftsförordningen får tillämpas när någon av stadens förvaltningar/bolag lämnar ut allmänna handlingar i fysisk form. Det betyder att en avgift får tas ut om beställningen omfattar tio sidor eller mer. Avgiftsförordningen ska i enlighet med fullmäktiges beslut tillämpas av de kommunala förvaltningarna. De bör också användas av de kommunala bolagen vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar inom ramen för offentlighetsprincipen. Beslutet innehåller inte någon rätt för förvaltningar/bolag att ta ut en avgift för digitalt utlämnande av allmänna handlingar. Det krävs inte att varje nämnd/styrelse beslutar att tillämpa fullmäktiges beslut utan det är direkt tillämpligt.

### **Ta betalt för arbetstid**

Om någon begär ut handlingar eller uppgifter med stöd av TF eller OSL kan myndigheten inte ta betalt för den tid det tar att leta fram handlingen, sekretessgranska den och maskera hemliga delar av den eller den tid det tar att återställa handlingen efter utlämnandet (se JO 1989/90 s. 392, RÅ 85 2:9, JO 6032-10 och Skatteverket 764152-11). I avgiftsförordningen ges vissa möjligheter för myndigheter att ta betalt för den arbetstid som krävs om begäran är en avskrift av en allmän handling eller en utskrift av en upptagning på ljudband. Det finns också domstolar och myndigheter som med stöd av avgiftsförordningen tar ut avgift för personalens arbetstid vid utlämnande av handlingar i elektronisk form. Avgiftsförordningen gäller inte för kommuner och kommunfullmäktige har inte tagit beslut om att dessa delar av avgiftsförordningen även ska tillämpas av Göteborgs stad. Någon grund för att ta betalt för arbetstiden finns således inte för Göteborgs stads förvaltningar och bolag.

### **Kartlägga tjänstemän/politiker genom att begära ut allmänna handlingar**

Eftersom det går att begära ut loggar på allt vi gör på våra tjänstedatorer/telefoner/plattor samt varje gång vi loggar in på stadens nätverk även från annan dator/telefon kan någon kartlägga vanor och förehavanden hos tjänstemän/politiker. Det är dock inte möjligt enligt nu gällande rätt att vägra lämna ut en allmän handling med

hänvisning till att det möjliggör en kartläggning. Finns det en hotsituation är det dock möjligt att sekretessbelägga vissa uppgifter i en allmän handling.

### **Rätt att vara anonym**

Den som begär ut en allmän handling som är offentlig har rätt att få vara anonym och behöver heller inte uppge syftet med sin begäran. Offentliga allmänna handlingar eller uppgifter ska lämnas ut utan efterforskning. Detta innebär – i de fall handlingar ska lämnas ut mot betalning – att försiktighet måste iakttas beträffande att begäran in faktureringsuppgifter. Det är bara om man bedömer att man inte kan lämna ut uppgifterna på grund av sekretess som man får ta reda på vem som begär uppgifterna och i vilket syfte de ska användas. Detta för att kunna göra en sekretessprövning.

### **Vem prövar en begäran om utlämnande av allmän handling**

Varje myndighet har ett ansvar för att säkerställa att det står klart för samtliga på myndigheten vem som ska hantera en begäran om utlämnande av allmän handling. Utgångspunkten är att det är den anställde som har tillgång till handlingen i sitt dagliga arbete som gör bedömningen om en handling ska lämnas ut eller inte. Är den personen inte på plats måste någon annan hantera begäran. Låg bemanning på grund av semester eller sjukdom eller hög arbetsbelastning är aldrig godtagbara skäl att dröja med handläggningen. Om begäran är oklar ska myndigheten hjälpa den enskilde att komplettera eller precisera sin begäran så att den kan hanteras. Om den allmänna handlingen är offentlig ska den omedelbart lämnas ut. Ett utlämnande sker helt formlöst och inga beslut behöver fattas. Om den som har tillgång till handlingen bedömer att handlingen inte ska lämnas ut ska den enskilde upplysas om detta samt tillfrågas om den önskar att få ett överklagbart beslut. Även när handlingen lämnas ut i maskerat skick ska den enskilde tillfrågas om den önskar ett överklagbart beslut.

### **När man inte kan tillmötesgå en begäran**

Om någon begär ut en allmän handling eller en uppgift i den ska det alltid göras en sekretessprövning innan handlingen/uppgiften lämnas ut. En handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska lämnas ut i de delar som är offentliga. Om sekretessbelagda uppgifter behöver döljas i en handling som i övrigt ska lämnas ut, ska de delar av dokumentet som har sekretessbelagts strykas över med en svart penna så det tydligt framgår vilka delar av dokumentet som har sekretessbelagts. Handlingen bör därefter kopieras så att det inte går att se igenom den överstrukna texten. Om det är en digital handling som ska lämnas ut digitalt finns det möjlighet att i datorn maskera uppgifter i en handling.

Om det som begärs ut inte bedöms utgöra en allmän handling, eller om hela eller delar av handlingen inte kan lämnas ut på grund av sekretess, har den som begärt handlingen/uppgiften rätt att få ett överklagbart beslut. Säkerställ vem som har rätt att fatta beslut om att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling. Detta ska framgå av delegationsordningen. I bolagen har VD den rätten, men även andra personer kan ha fått styrelsens förordnande att göra det. VD kan inte sätta något i sitt ställe utan beslut av styrelsen. För exempel på hur ett avslagsbeslut kan vara formulerat, se längst bak i detta dokument.

### **Gallring**

Såvida inte annat är föreskrivet i lag eller förordning, krävs gallringsbeslut för att få gallra allmänna handlingar. För myndigheter i Göteborgs Stad är beslutanderätten genom arkivreglemente delegerad till Regionarkivet. Arkivnämnden har fattat beslut (2015-11-18 § 102) om allmänna gallringsregler som kan tillämpas av samtliga myndigheter och rör handlingar som kan finnas inom olika verksamhetsområden. Beslutet är tillämpligt

på allmänna handlingar som är av ringa eller tillfällig betydelse. Handlingar som omfattas av beslutet är:

1. Handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet, under förutsättning att gallringen inte medför att allmänhetens rätt till insyn åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning.
2. Handlingar som är av tillfällig betydelse efter att de ersatts av nya handlingar i samband med överföring av information till nya databärare, under förutsättning att överföring skett utan eller med endast ringa förlust avseende betydelsebärande uppgift/data, sammanställnings- och sökmöjlighet, samt möjligheten att fastställa informationens autenticitet.

I tjänsteutlåtandet inför arkivnämndens beslut ges exempel på vad som avses med handlingar av ringa eller tillfällig betydelse. Vid tillämpningen av arkivnämndens beslut ska den egna myndigheten själv ta ställning till vilka handlingstyper som är av tillfällig eller ringa betydelse. Vid osäkerhet om gallringsbeslutet är tillämpligt rekommenderas att kontakt tas med den egna myndighetens nämndsekreterare, registrator eller kanslichef.

### **Att tänka på**

Det är en god idé att inte blanda myndighetspost med privat post och att i möjligaste mån undvika att skicka e-post med privat innehåll från myndighetens brevlådor.

När e-post skickas mellan myndigheter, även om det är i pågående ärenden, kan meddelandena komma att betraktas som upprättade på den ena myndigheten och inkomna på den andra myndigheten och därmed vara allmänna handlingar hos båda myndigheterna. Även bifogade dokument och ”svansar i e-postmeddelanden” omfattas.

Utgå inte från att ett autosvar på e-posten eller ett inspelat meddelande på telefonsvaren om att personen är på semester fritar myndigheten från att hantera en begäran om utlämnande av allmän handling som inkommer på det sättet. Säkerställ därför alltid att någon annan kollega i tjänst kan kontrollera e-post och röstmeddelanden.

Länkar i e-postmeddelanden innebär inte per automatik att det som kan nås om man klickar på länken har inkommit på myndigheten. Om det sparas ned på datorn eller tillförs akten är det dock inkommet på myndigheten.

När ett utlämnande sker digitalt är det en god idé att skicka dokumentet som en PDF.

Så snart företrädare från olika myndigheter skickar handlingar mellan myndigheterna för inhämtande av synpunkter bör man vara medveten om att handlingarna kan komma att vara att betrakta som allmänna handlingar och därför kan komma att lämnas ut. Om det finns behov av att diskutera innehållet i handlingen, utan att denna blir allmän, kan myndigheten som äger ärendet kalla till ett fysiskt möte där ärendet diskuteras, utan att handlingen överlämnas till övriga myndighetsföreträdare.

Om det är en väldigt omfattande begäran, exempelvis alla fakturor under ett år, fråga den enskilde om den önskar få del av handlingarna i någon särskild ordning, och lämna sedan ut de begärda handlingarna successivt.

Det finns inga hinder mot att radera e-postmeddelanden som inte utgör allmänna handlingar.

## **Exempel på formulering av avslagsbeslut. Samtliga förslag kan med fördel innehålla ytterligare omständigheter som redogör för situationen.**

### **Ingen handling**

#### **Beslut**

Förvaltningen/Bolaget avslår din begäran om att få del av uppgifter som framkommit i telefonsamtal mellan medborgaren och tjänstemannen

#### **Skälen för beslutet**

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. I samband med telefonsamtalet mellan tjänstemannen och medborgaren fördes inga anteckningar och samtalet spelades heller inte in. Det finns således inte någon handling att lämna ut.

#### **Hur man överklagar beslutet**

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Göteborg inom tre veckor från det att du fick del av beslutet. Om du vill överklaga förvaltningens/bolagets beslut ska du skriva till Kammarrätten i Göteborg, Box 1531, 401 50 Göteborg. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningen/bolaget. Adress.... Tala om vilket beslut du överklagar, varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. För att Kammarrätten i Göteborgs ska kunna ta upp ditt överklagande måste din skrivelse ha kommit till förvaltningen/bolaget inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det om överklagandet kommer in nästa vardag.

### **Inte allmän**

#### **Beslut**

Förvaltningen/Bolaget avslår din begäran om att få ta del av handlingen benämnd ”Slutrapport”.

#### **Skälen för beslutet**

XX har begärt att få ta del av en handling som kallas ”Slutrapport”. Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen eller upprättad hos myndighet. Den handling som XX har begärt att få ta del av är en intern rapport som ännu inte har slutbehandlats. Rapporten är varken inkommen eller upprättad på myndigheten. Någon allmän handling finns således inte ännu och begäran ska därför avslås.

#### **Hur man överklagar beslutet**

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Göteborg inom tre veckor från det att du fick del av beslutet. Om du vill överklaga förvaltningens/bolagets beslut ska du skriva till Kammarrätten i Göteborg, Box 1531, 401 50 Göteborg. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningen/bolaget. Adress.... Tala om vilket beslut du överklagar, varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. För att Kammarrätten i Göteborgs ska kunna ta upp ditt överklagande måste din skrivelse ha kommit till förvaltningen/bolaget inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det om överklagandet kommer in nästa vardag.

## **Delvis avslag på grund av sekretess**

### **Beslut**

Förvaltningen/Bolaget avslår din begäran delvis.

### **Skälen för beslutet**

XX har begärt att få samtliga handlingar i ett slutbehandlat ärende. Vid en genomgång av handlingarna kan konstateras att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess med stöd av bestämmelser (ange vilken/vilka) i Offentlighet- och sekretesslagen. Handlingarna lämnas därför ut i delvis maskerat skick.

### **Hur man överklagar beslutet**

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Göteborg inom tre veckor från det att du fick del av beslutet. Om du vill överklaga förvaltningens/bolagets beslut ska du skriva till Kammarrätten i Göteborg, Box 1531, 401 50 Göteborg. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningen/bolaget. Adress.... Tala om vilket beslut du överklagar, varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. För att Kammarrätten i Göteborg ska kunna ta upp ditt överklagande måste din skrivelse ha kommit till förvaltningen/bolaget inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det om överklagandet kommer in nästa vardag.