



**Dnr: 2006/378**

# **Riktlinjer för dokumenthantering i Oskarshamns kommun**

**Våren 2007**

## **Inledning**

Det är mycket viktigt att alla vi som finns i den kommunala organisationen har kunskap om vilka regler som gäller för vår verksamhet.

Dessa riktlinjer är nedtecknade för att du som kommunanställd eller förtroendevald ska få hjälp och stöd i ditt dagliga arbete. Använd dessa. Fundera och reflektera.

Kommunstyrelsen har betonat vikten av att förvaltningarna besitter kompetens om offentlighet och sekretess.

Eftersom både förtroendevalda och anställda hanterar allmänna handlingar kommer särskilda informations- och utbildningsinsatser att genomföras när det gäller dessa riktlinjer. Det gäller exempelvis fortlöpande information/utbildning för nyckelgrupper som förvaltningschefer, handläggare, nämndsekreterare och registratorer/motsvarande, men även i samband med introduktion för nyanställda och utbildning av förtroendevalda efter valår.

Ted Lindquist  
Informationschef

## Innehållsförteckning

1. Allmänna regler för offentlighet och sekretess .....	4
Offentlighetsprincipen .....	4
Vad är en handling? .....	4
När blir en handling allmän?.....	5
Förvaras.....	6
Inkommen .....	6
Upprättad.....	6
Protokoll med handlingar.....	7
Arbetsmaterial .....	7
Enskilda handlingar .....	7
Digital och annan information .....	8
2. Post och diarietföring .....	8
Vad ska registreras? .....	8
Objektsregistrering.....	10
Postöppning.....	10
Postrutiner inom organisationen .....	10
Allmänhetens PC .....	11
3. Utlämnande av allmänna handlingar .....	11
Offentlighet .....	11
Sekretess .....	12
Vem tar ställning? .....	12
Beslut och överklagande .....	13
Tystnadsplikt.....	13
4. Arkivering .....	14

## **1. Allmänna regler för offentlighet och sekretess**

### **Offentlighetsprincipen**

Offentlighetsreglerna finns i Tryckfrihetsförordningen och Sekretesslagen.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänhet och massmedia ska ha insyn i myndigheternas verksamhet.

Alla, svenska såväl som utländska medborgare, har rätt att läsa de handlingar som finns hos myndigheterna. Som myndigheter räknas varje kommunal nämnd/styrelse och de kommunala bolagen och därmed under dem hörande förvaltningar/enheter/avdelningar.

Undantagna från offentlighetsprincipen är dels hemliga handlingar, dels utkast, minnesanteckningar eller liknande som inte tas till vara när ärendet är slutbehandlat.

Yttrandefrihet ingår i offentlighetsprincipen för dig som arbetar i kommunen. Du arbetar i offentlig verksamhet där grunden är öppenhet och demokrati. Det innebär att du har ett starkare skydd för dina demokratiska fri- och rättigheter under arbetstid än anställda i den privata sektorn.

Du har rätt att framföra att du tycker att det fattats ett felaktigt beslut. Om du vill bedriva opinion mot ett beslut får du göra detta, men inte på arbetsplatsen med arbetsgivarens utrustning.

En tredje hörnsten i offentlighetsprincipen är meddelarfriheten. Denna innebär att du får meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande till massmedia. Det råder ett förbud för myndigheten att efterforska källan till massmedieuppgifter.

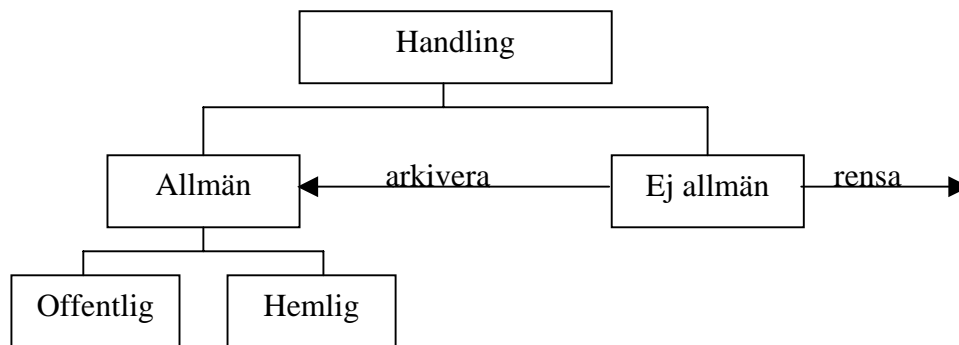
Yttrandefriheten och meddelarfriheten kan begränsas av sekretesslagens regler.

### **Vad är en handling?**

En handling är ett föremål som innehåller information av något slag.

Enligt Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 3 § förstås med handling ”en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. En handling behöver alltså inte vara en upprättad skrivelse utan kan även vara ett ADB-register, en e-postlista eller ett ljudband.

Handlingar kan delas in i följande kategorier:



### När blir en handling allmän?

Handlingen blir allmän om den **förvaras** hos en myndighet och enligt särskilda regler anses **inkommen** dit eller **upprättas** där.

Det är viktigt att **alla** anställda inom kommunen är medvetna om att en handling som de får eller upprättar är en allmän handling. Det är alltså inte endast exempelvis skrivelser som inkommer eller upprättas i den centrala förvaltningen som är allmänna handlingar utan även handlingar som kommer direkt till en förskola, skola eller servicehus är allmänna handlingar.

Observera att så kallade cookiefiler och globalfiler är allmänna handlingar. Det innebär att vem som helst har rätt att kolla vilka webbsidor du surfat in på.

Lagtips: Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 3 §.

Handlingar är inte allmänna om de:

- är minnesanteckningar, det vill säga hör till ett ärende utan att tillföra ärendet sakuppgifter
- utväxlas som arbetsmaterial under ett ärendes behandling (mellanprodukter)
- är myndighetsinterna meddelanden och informationsmeddelanden
- är rent personliga meddelanden i ett meddelandesystem
- tas emot av en person i egenskap av annan ställning, exempelvis partipost till politiker eller post till facklig förtroendeman

## Förvaras

Det första kriteriet för en allmän handling är att den förvaras hos myndigheten. Finns handlingen i myndighetens lokaler och är upprättad eller inkommen, då är den också allmän.

Ibland är dock begreppet förvaring inte så självklart. Det förekommer att handlingar finns på annan plats än hos myndigheten men att de ändå anses som förvarade hos myndigheten.

En handling kan till exempel vara utlånad eller tillfälligt hemma hos en politiker eller tjänsteman.

Det kan också förekomma att exempelvis ett företag eller en konsult utför uppdrag för en kommunal myndighets räkning och därigenom har hand om viss dokumentation som rör uppdraget. I dessa fall anses handlingarna ändå förvarade hos myndigheten i fråga.

När det gäller handlingar som lämnas till någon annan för teknisk bearbetning eller lagring, anses även dessa handlingar förvarade hos den myndighet som lämnat dem. Det kan till exempel gälla mikrofilmade handlingar som förvaras i klimatarkiv i ett förhyrt arkivutrymme.

En upptagning anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig hos myndigheten det vill säga om den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Med en upptagning menas en sådan handling som inte kan uppfattas utan tekniskt hjälpmedel.

## Inkommen

En handling anses inkommen till en myndighet så fort den anlänt dit med posten eller överlämnats till någon behörig representant för myndigheten.

Obs! Handlingen behöver **inte** vara diarieförd för att vara allmän.

Anbud och andra liknande tävlingshandlingar anses inte vara inkomna förrän den tidpunkt som bestäms för öppnandet. Anbudena är sedan sekretessbelagda till dess avtal träffats eller beslut tagits.

## Upprättad

En handling anses upprättad när den är **expedierad** eller när det ärende den hör till har **slutbehandlats** hos myndigheten.

Kommunens eget exemplar av till exempel en utgående skrivelse är alltså en allmän handling så snart skrivelsen har avsänts.

**Obs!** När en handling skickas mellan myndigheter inom samma kommun är handlingen upprättad hos avsändaren och inkommen hos mottagaren och ska därför registreras hos båda.

Detta gäller exempelvis remissvar över myndighetsgränser som alltså ska registreras både hos den avsändande och mottagande förvaltningen. Läs vad som gäller för arbetsmaterial nedan.

Om handlingen inte tillhör något speciellt ärende och inte heller ska expedieras är handlingen allmän när den har färdigställts, det vill säga när behörig tjänsteman har godkänt innehållet eller undertecknat handlingen. Detta kan till exempel gälla fristående utredningar och promemorior.

Diariet, journaler och register där uppgifter förs in löpande blir upprättade och därmed allmänna så fort man börjat göra anteckningar i dem.

### **Protokoll med handlingar**

Protokoll och till protokollen hörande handlingar blir allmänna när de har justerats hos myndigheten.

Ett tjänsteutlåtande blir allmän handling när behörig nämnd/styrelse har fattat avgörande beslut i det ärende det hör till, det vill säga normalt när protokollet justerats.

Normalt utlämnas ett tjänsteutlåtande redan när det lämnas in till registrator för registrering.

### **Arbetsmaterial**

Arbetspapper, utkast och minnesanteckningar blir allmänna om de, sedan **ärendet** avslutats, tas om hand för arkivering. Detta gäller även om handlingarna inte innehåller någon information som är viktig för ärendet. För arkivering rensar man därför bort sådana handlingar som inte tillför sakuppgifter i ärendet.

Arbetsmaterial kan, då beredning av ett ärende pågår, skickas över förvaltningsgränser för exempelvis synpunkter, utan att det blir allmän handling. Detta gäller även arbetsmaterial som exempelvis en konsult förfogar över under ett pågående ärende.

### **Enskilda handlingar**

Tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar som ingår i bibliotek eller som överlämnats av enskilda, till exempel privatpersoner och föreningar, för förvaring i en myndighets arkiv är inte allmänna handlingar.

Som allmänna handlingar räknas inte heller handlingar som har upprättats eller inkommit

för att publiceras i någon skrift som myndigheten ger ut regelbundet, till exempel personaltidning.

### **Digital och annan information**

Data-, ljud-, bild- och andra typer av informationsupptagningar blir allmänna handlingar **på samma sätt som vanliga pappersdokument**. En dataupptagning anses till exempel vara expedierad och därmed allmän handling när informationen tekniskt gjorts tillgängliga för utomstående, på exempelvis bildskärm, eller då man, med exempelvis elektronisk post (e-post) skickats över informationen till någon utanför myndigheten.

## **2. Post och diarieföring**

### **Vad ska registreras?**

Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Exempel på post av ringa betydelse kan vara kursinbjudningar och reklam.

Allmänna handlingar som är hemliga måste ovillkorligen registreras enligt sekretesslagen med undantag för handlingar inom hälso- och sjukvårdslagen (patientjournaler) samt handlingar i socialtjänstens personakter.

Post är inte endast det traditionella brevet. Som post räknas också exempelvis e-post och fax.

Man behöver inte diarieföra sådan post som kan hållas så ordnad att det utan svårighet kan fastställas om handling har inkommit eller upprättats. Sådan post kan till exempel vara cirkulär som hålls ordnade i egna pärmar.

**Det är mycket viktigt att allmänna handlingar diarieförs eller registreras på annat sätt. Om handlingen inte diarieförs/registreras begränsas allmänhetens och massmedias möjligheter till insyn och det strider mot andan i såväl tryckfrihetsförordningen som sekretesslagen.**

Samma principer gäller oavsett om ärenderegistreringen sker manuellt eller med datorstöd.

Den post som skickas till eller tas emot från olika myndigheter inom kommunen ska registreras.

Exempel på handlingar av ringa betydelse:

- Beställningar
- Inbjudningar till konferenser, kurser, seminarier med mera
- Rutinartade förfrågningar
- Missiv/följebrev
- Cirkulär/rundskrivelser
- Handlingar som skickats för kännedom som inte behöver besvaras
- Broschyrer, reklamtryck, tidskrifter
- Feladresserad post
- Utkast till beslut eller skrivelse
- Rekvisitioner
- Minnesanteckningar
- Författningstryck och offentliga utredningar som endast lämnats för kännedom
- Biblioteksförvarat material, handböcker eller liknande som förvaras i ordnade serier
- Enkla förfrågningar om information, fotokopior och liknande

Exempel på handlingar som ska ärenderegistreras:

- Skrivelser från myndigheter, organisationer och allmänhet som kan leda till beslut, yttrande eller annan åtgärd. Inkommande skrivelser från myndigheter, företag
- Utgående skrivelser till myndigheter, organisationer och allmänhet
- Beslut
- Kontrakt och avtal
- Vissa projekthandlingar som till exempel rapporter och korrespondens
- Skrivelser från fackliga förtroendemän
- Interna policydokument eller beslut om rutiner
- Interna skrivelser av formell karaktär, exempelvis policydokument och beslutade rutiner
- Handlingar där det kan vara viktigt att kunna bevisa att de kommit in till eller skickats ut från myndigheten, exempelvis handlingar som gäller klagomål på undervisning, meddelande om studieavbrott, begäran om studieuppehåll etc.
- Sekretessbelagda handlingar ska alltid registreras

Av registreringen av ett ärende skall framgå

1. Datum, då handlingen inkom eller upprättades
2. Diarienummer eller annan beteckning om handlingarna/ärendet fått detta
3. Från vem handlingen har inkommit eller till vem den har expedierats
4. Vad ärendet handlar om (ärenderubrik)

Lagtips: Sekretesslagen 15 kap. §§ 1 och 1

### **Objektsregistrering**

Ärenden som kan hänföras till ett visst objekt lämpar sig för objektsregistrering. Som exempel kan nämnas bygglovsärenden för en fastighet eller besiktningsärenden inom miljö- och hälsoskydd som rör en anläggning. Fastigheten respektive anläggningen utgör objektet i ovannämnda fall.

### **Postöppning**

Eftersom en handling ska registreras (diarieföras) utan dröjsmål kan inte post få ligga öppen i flera dagar, eller i värsta fall veckor, vilket kan hända i semestertider. Post måste ovillkorligen öppnas och diarieföras. Därför är det viktigt att alla förvaltningar ordnar rutiner som innebär att all post öppnas. Detta gäller även e-post som ju är likställd med ”vanlig” post. Den ”vanliga” posten brukar väl inte vålla några svårigheter eftersom det är enkelt för kollegorna att dagligen gå igenom postfacket/motsvarande och vidarebefordra det som är allmänna handlingar till postöppnaren/registratorn. Se dock nedan om behov av fullmakt i vissa fall.

För e-posten däremot är det lite knepigare genom den teknik som är inblandad. Det finns ett antal olika alternativ som alla syftar till att inga allmänna handlingar ska bli liggande oåtkomliga under någon tjänstemans ledighet, sjukdom eller annan frånvaro.

Ett problem som kan uppstå med den ”vanliga” posten är direktadresserade försändelser till en tjänsteman (det vill säga namnet står före kommunadressen). Sådana får enligt brottsbalken inte öppnas av annan (brytande av posthemlighet) om innehållet rör dennes personliga förhållanden. Eftersom vi inte vet om brevet är av privat natur eller ej förrän innehållet är känt löses detta lämpligen genom att registrator eller annan får en fullmakt att öppna postförsändelser och då lämpligen även e-post enligt alt 1 ovan.

Om fullmakt inte lämnas måste personen i fråga själv öppna posten och se till att den blir diarieförd, vilket således ska ske även vid semester eller sjukdom. Att detta inte kommer att fungera är uppenbart varför fullmakt rekommenderas starkt.

### **Postrutiner inom organisationen**

Allmänt sett ska nedanstående gälla för förvaltningarnas hantering av allmänna handlingar:

- Nämnd är registeransvarig - förvaltningens registrator
- Registreras utan dröjsmål alternativt hålls väl ordnad så kallad objektsregistrering
- Övrigt på postlista
- Rutiner för postöppning ska finnas
- Rutiner för sekretess framgår av reglementen med mera
- Rutiner för gallring ska finnas
- Ovanstående gäller även e-post

- Postlistor ska finnas på förvaltningarna och ska anmälas i respektive nämnd
- Rutiner ska finnas för att underlätta medias arbete

Det är också angeläget att förvaltningarna har så kallade dokumenthanteringsplaner för sin verksamhet. Därför ska det finnas arkivansvariga som samordnar detta arbete på förvaltningarna. Arkivreglemente för Oskarshamns kommun finns i författningssamlingen 049.1.

### Allmänhetens PC

I Stadshusets foajé finns en PC med tillgång till Winess. Detta för att allmänheten enkelt ska kunna söka i vårt diarium.

### Nuvarande centrala postrutiner

Kommunens post kommer på morgonen till vaktmästeriet som gör den första sorteringen och sänder vidare posten till de olika förvaltningarna.

Kommunledningskontorets post tas emot av ekonomiavdelningens personal som sorterar och ankomstregistrerar posten till bland annat kommunstyrelsen och kommunalrådet. Den post som är ställd till Oskarshamns kommun eller till kommunstyrelsen tas emot av kommunsekreteraren. Post som kan hänföras till ett pågående ärende eller som innebär att ett nytt ärende öppnas får ett diarienummer. Övrig post sätts upp på postlistan som dels finns tillgänglig hos registrator och som dels skickas med i kallelsen till kommunstyrelsens arbetsutskott.

De handlingar som blir diariesförda sparas enligt gällande arkivregler och den övriga posten som sätts upp på postlistan sparas i två år.

På originalen skrivs vilka personer och nämnder som i förekommande fall ska ha kopior, handlägga eller få handlingen på remiss. Originalen läggs sedan i tidningarnas postkorg. Dagen efter tas eventuella kopior, som sänds till dem som ska arbeta vidare med ärendet.

## 3. Utlämnande av allmänna handlingar

### Offentlighet

Allmänna handlingar är i de flesta fall också **offentliga**. Efterfrågade dokument ska utlämnas ”genast eller så snart som möjligt”. Det finns ingen fixerad tidsgräns i lagstiftningen men rättspraxis har visat att huvudregeln är omedelbar utlämning vid personligt besök. I vissa undantagsfall kan upp till 2 dagars dröjsmål accepteras. Behövs omfattande säkerhetsprövning kan det få ta längre tid. **Som besökare har man ingen skyldighet att uppge sitt namn eller att redogöra varför man är intresserad av en viss handling.** Detta finns reglerat i förvaltningslagen (FL), §§ 4 och 5, Myndigheternas serviceskyldighet.

Om det behövs teknisk utrustning för att ta del av handlingarna är myndigheten skyldig att tillhandahålla sådan, till exempel en dator. Besökare har också rätt att få kopior av allmänna handlingar men vi har då rätt att ta betalt enligt av kommunfullmäktige fastställd taxa. Vi har dock ingen skyldighet att kopiera kartor, ritningar, fotografier eller liknande om detta är tekniskt mycket besvärligt.

Digital information ska tillhandahållas i form av pappersutskrifter om så önskas. Då risk föreligger att kommunala dokument förvanskas ska inte allmänna handlingar lämnas ut i digital form, exempelvis på diskett.

### **Sekretess**

En allmän handlingens offentlighet får endast begränsas av bestämmelser i sekretesslagen (Sokr L) eller i annan lag som Sokr L hänvisar till. Inom kommunens verksamhet förekommer sekretessbelagda handlingar främst inom socialtjänsten och skolverksamheten (elevvården) men även inom andra sektorer kan det undantagsvis förekomma behov att inskränka handlingsoffentligheten.

Några saker att tänka på är att en handling inte automatiskt är sekretessbelagd i sin helhet bara för att enstaka uppgifter i den är hemliga. I ett sådant fall är man skyldig att lämna ut handlingen men på något sätt täcka över de uppgifter som är sekretesskyddade. En handlingens "status" ur sekretessynpunkt kan dessutom förändras över tiden så att det som var hemligt i går inte är det i dag. Anbudshandlingar till exempel blir offentliga när inköpsbeslutet väl fattats.

Man bör förse sekretessbelagda handlingar med särskild stämpel som talar om att handlingen är hemlig. Enligt lagtexten får ingen annan benämning än ordet hemlig användas. Uttryck som "konfidentiell" eller "förtrolig" eller andra sådana benämningar är, juridiskt sett, verkningslösa. Det är dock viktigt att komma ihåg att en stämpel "hemlig" på ett dokument endast ska betraktas som en varningssignal om att handlingen *kan* innehålla information som är sekretessbelagd. Varje gång en handling begärs utlämnad är man skyldig att pröva om handlingen kan lämnas ut.

Handlingar får **inte** hemlighållas utan att det görs en direkt hänvisning till den paragraf i SokrL som är tillämplig. Om det inte går att hitta någon lämplig paragraf och inte heller generalklausulen i SokrL är tillämplig, ska handlingen lämnas ut.

### **Vem tar ställning?**

I första hand är det den tjänsteman på kontoret som har hand om handlingen som tar ställning till om den ska lämnas ut eller inte. Det kan vara en handläggare eller registrator om handlingen finns i diariet. Inom varje myndighet/förvaltning bör finnas en rutin för hur frågor som rör utlämnande av allmän handling ska hanteras.

Om man som tjänsteman vägrar att lämna ut en handling är man samtidigt skyldig att hänvisa till den instans där vederbörande kan få ett beslut som kan överklagas.

### **Beslut och överklagande**

En besökande som blir nekad att ta del av en handling har rätt att få saken prövad i respektive nämnd/styrelse. I Oskarshamns kommuns reglemente finns beslutsrätten delegerad för nämnden/bolaget till ledamot eller tjänsteman då dessa beslut ska fattas skyndsamt. Beslutet ska alltid vara skriftligt liksom besvärshänvisningen.

Skulle beslutet innebära att utlämnande vägras ska den som frågat att få information om hur man överklagar (besvärshänvisning). Besvärsinstans är kammarrätten.

### **Tystnadsplikt**

Under rubriken ”Offentlighetsprincipen” nämndes yttrandefrihet och meddelarfrihet. Meddelarfriheten innebär inte att tjänstemän är **skyldiga** att lämna muntliga uppgifter till massmedia utan bara att de har **möjlighet** att göra det. I vissa fall tar dock tystnadsplikten över meddelarfriheten. Detta gäller bland annat inom socialtjänsten och skolans elevvårdande verksamhet.

Lagtips: Sekretesslagen 7 kap

#### 4. Arkivering

När ett ärende avslutas ska handlingarna arkiveras. Allt som då finns i ärendet blir allmänna handlingar och får inte plockas ur akten utan gallringsbeslut. Innan arkiveringen ska handläggaren rensa bort kopior, dubletter, kladdpapper mm.

I Arkivlagen (1990:782) sägs bland annat att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. Rätten att ta del av allmänna handlingar
2. Behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, samt
3. Forskningens behov

Som myndighet räknas kommunstyrelsen och nämnderna, kommunala bolag och kommunfullmäktiges revisorer. Varje myndighet ansvarar för att dess arkiv vårdas enligt arkivlagen.

Kommunstyrelsen är kommunens **arkivmyndighet** och ska utöva tillsyn över att kommunens arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas.

Om en kommunal myndighet upphör och dess verksamhet inte förs över till en annan kommunal myndighet ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten (kommunstyrelsen) inom tre månader såvida kommunfullmäktige inte beslutat annat. Om två myndigheter slås ihop ska förfarandet med myndigheternas respektive arkiv utredas särskilt.

Lagtips: Arkivlagen, Arkivförordningen (SFS 1991:446)

Se även: Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av vissa handlingar i kommunernas och landstingens arkiv (RA-FS 1997:8)