Om registrering, sekretess och PuL

1. Allmän handling
2. Betydelse
3. När är en handling allmän?
4. Inkommen
5. Upprättad
6. Omhändertagen för arkivering
7. Förvarad
8. Vad är en myndighet?
9. Krav på registrering
10. Offentlighetsansvar och PuL-ansvar
11. Personuppgiftslagens bestämmelser kontra arkivlagens
12. Sekretess
13. Sekretessens omfång
14. Överföring av sekretess
15. Sekretessprövning vid utlämnande
16. Förbehåll vid utlämnande
17. Tillhandahållande hos enskilda organ
18. Kopiering

(2010)

Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter baseras på grundlagsskyddade regler i tryckfrihetsförordningens 2:a kapitel. Dessa regler kallas i dagligt tal offentlighetsprincipen.

I nedanstående text berörs frågor om offentlighet och sekretess mer ingående, men tar bara upp den del av offentlighetsprincipen som gäller allmänna handlingars offentlighet. Offentlighetsprincipens övriga beståndsdelar - yttrandefriheten, meddelarfriheten och förhandlingsoffentligheten - lämnas alltså därhän och kommenteras inte här.

I huvudsak baseras nedanstående text på följande lagstiftning: 2 kap tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslag (2009:400), förvaltningslag, (1986:233), arkivlag (1990:782), personuppgiftslag (1998:204) och lag om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (1994:1383).

Allmän handling

Varje svensk och utländsk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Innebörden av detta förklaras närmare i 2 kap tryckfrihetsförordningen (TF).
Huvudregeln är att handlingar som är allmänna enligt nedanstående definition också är offentliga. Var och en har därmed rätt att ta del av handlingarnas innehåll utan oskäligt dröjsmål och man har dessutom rätt att vara anonym. Myndigheten får heller inte fråga efter vilket syfte man har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut, sk sekretessprövning.

Phoca PDF

Betydelse

Med handling avses framställning i skrift eller bild, men även upptagning eller annat som kan förstås endast med hjälp av teknisk utrustning - t ex mikrofilm eller uppgifter som lagras elektroniskt.

När är en handling allmän?

En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och enligt TF:s definition är inkommen dit eller upprättad där.

Inkommen

En handling anses inkommen till myndigheten, bolaget eller motsvarande organ så snart den anlänt dit eller tagits emot av behörig representant för denna. Registrering eller diarieföring är alltså inte ett krav för att handlingen ska anses som inkommen.
Man får ha sk underhandskontakter (delning) med andra myndigheter, utan att det varken räknas som en inkommen eller utgående handling hos någon av myndigheterna. Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse som mottagits endast för synpunkter på utformningen är alltså undantagna (2 kap 9 § 2 st TF).

Upprättad

Enligt 2 kap 7 § TF ska en handling anses upprättad

- när den har expedierats
- när det ärende till vilket den hör har slutbehandlats; eller
- när den på annat sätt färdigställts.

Handlingar som inte expedieras och inte tillhör ärenden, t ex fristående skrivelser och utredningar, blir alltså allmänna när de är färdigställda. Protokoll blir enligt samma paragraf allmänna efter justering. Vad gäller diarier, register, journaler så räknas de som upprättade så snart de är färdiga att tas i bruk. Man behöver alltså inte ha börjat föra in uppgifter i dem.
Händelser av vikt i ett ärende som lämnats muntligt t.ex. vid ett telefonsamtal eller annan muntlig kontakt eller som inkommer skriftligt via t ex SMS ska dokumenteras. Denna sk tjänsteanteckning är en upprättad allmän handling.

Omhändertagen för arkivering

Vissa handlingar blir allmänna först om och när de omhändertas för arkivering. Det gäller sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap 9 § TF. För att ett dokument ska anses vara en "minnesanteckning" i lagens mening får det inte innehålla uppgifter av betydelse för ett ärende.
Om minnesanteckningar, utkast och koncept arkiveras trots att de inte tillför sakuppgifter av betydelse blir de alltså ändå allmänna handlingar.
Observera att anteckningar som i praktiken är att jämställa med protokoll, är inte är att betrakta som minnesanteckningar. Begreppet minnesanteckning ska inte heller blandas samman med

Phoca PDF

begreppet tjänsteanteckning (se under förra underrubriken).

Förvarad

IT-system anses förvarade hos myndigheten även om de rent fysiskt befinner sig på annan plats (t ex åtkomst till verksamhetssystem som förvaras på extern server). De anses upprättade - blir därmed allmänna - så snart de färdigställts för läsning eller bearbetning. Om ett IT-system görs tillgängligt för överföring från den myndighet som svarar för systemet till en annan myndighet anses den som inkommen till den senare och blir därmed allmän handling. Ett IT-system som är tillgängligt för flera myndigheter är följaktligen allmän handling hos samtliga.

Vad som nu sagts gäller inte de fall där myndigheten använder uppgifter i externa databaser enbart för biblioteks- eller referensinformation, t ex databaser myndigheten använder för sökning av information.

Vad är en myndighet?

Myndigheter är alla kommunala organ - i princip varje nämnd och styrelse - som ingår i den kommunala organisationen. Självständiga förvaltningar under en gemensam nämnd kan likaså bli jämställda med myndigheter i TF:s bemärkelse.

Kommunala företag - aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser - över vilka kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande ska jämställas med myndigheter i fråga om offentlighetsprincipens tillämpning (2 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Rättsligt bestämmande innebär att kommunens äganderätt är mer än 50%, att kommunen förfogar över mer än hälften av samtliga röster eller har rätt att tillsätta/avsätta mer än hälften av samtliga ledamöter. Vad som här sägs om myndigheter gäller således även sådana kommunala företag.

Kommun- och landstingsfullmäktige är i och för sig inte myndigheter men jämställs med sådana i fråga om TF:s tillämpning.

Kommuner och landsting kan tillsammans bilda kommunalförbund (kommunallag 3 kap 20 § ff). Ett förbund är att betrakta som en egen självständig kommun. Om inget annat sägs gäller bestämmelser för kommuner och landsting i t ex kommunallag och arkivlag även för kommunalförbund.
Förbundet ska ha en beslutande församling (förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion). Den beslutande församlingen ska tillsätta en förbundsstyrelse. För ett kommunalförbund ska det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen ska fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Kommunalförbundets styrelse är förbundets arkivmyndighet. Ett kommunalförbund kan dock inte utfärda egna föreskrifter om arkivvård. Läs mer om detta i avnittet om Föreskrifter om arkivvård.

Krav på registrering m.m.

Den allmänna handlingen måste enkelt kunna sökas och hittas. En myndighet måste hålla sina handlingar i sådan ordning att den som söker information kan överblicka beståndet och därmed

Phoca PDF

ges möjlighet att finna en viss handling. De bestämmelser som finns är helt teknikneutrala och bestämmelserna gäller all information, även den elektroniska handlingen/informationen.
Här behövs de arkivbeskrivningar och arkivförteckningar som är obligatoriska enligt 6 § arkivlagen samt den beskrivning av myndighetens allmänna handlingar som ska upprättas enligt offentlighets- och sekretesslagen 4 kap. 2 §. Myndigheten ska t ex redovisa

- vilka register, förteckningar och sökhjälpmedel som finns
- vilka tekniska hjälpmedel som den enskilde själv kan få använda hos myndigheten vid sökning
- vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om de allmänna handlingarna
- bestämmelser om sekretess

För att underlätta sökningen av in- och utgående skrivelser och klara bevakningen av ärenden m m använder myndigheterna även olika administrativa register, främst diarier.

Att diarieföra handlingar har många praktiska fördelar, både för insyn och uppföljning, men att registrera är inte obligatoriskt utom för sekretesskyddade handlingar. Det finns dock undantag där regeringen föreskrivit att registrering av sekretesshandlingar inte behöver ske (offentlighets- och sekretessförordningen 2 §). T ex gäller det inom socialtjänst för handlingar som tillhör en socialakt och inom färdtjänstverksamhet för handlingar tillhörande en färdtjänstakt.

I 4 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen slås fast att allmänheten ska ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar och att det bör framgå när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett. Dessutom anges att allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen.

Offentlighetsansvar och PuL-ansvar

Enligt offentlighets- och sekretesslagen kap. 4, 2§ ska varje myndighet alltså upprätta en beskrivning över sina allmänna handlingar och den beskrivningen ska bl a innehålla en beskrivning av de register och förteckningar myndigheten har. Vidare uppgifter ska man beskriva vilka uppgifter myndigheten regelbundetr hämtar från eller lämnar till andra samt vilka rättigheter myndigheten har till försäljning av personuppgifter.

I tidigare bestämmelser angavs att myndigheten skulle ha en särskild förteckning över register etc som fördes med hjälp av IT. Denna särskilda bestämmelse är nu borttagen och mer teknikneutrala regler är alltså införda. Men personregister och andra handlingar som upprättas och lagras med hjälp av IT omfattas av särskilda bestämmelser, avsedda att stödja offentlighetsintresset och värna den enskilde och därför är det viktigt att man tydligt anger var personuppgifter kan finnas hos myndigheten.

Personuppgiftslagen (PuL) gäller för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Personuppgiftsombudet (den fysiska person som, efter förordnande av den personuppgiftsansvarige, självständigt skall se till att personuppgifter behandlas på ett

Phoca PDF

korrekt och lagligt sätt), om sådan finns utsedd, skall föra en förteckning över de behandlingar som den personuppgiftsansvarige genomför och som skulle ha omfattats av anmälningsskyldighet om ombudet inte hade funnits. (PuL §39)

Personuppgiftslagens bestämmelser i förhållande till arkivlagens

I personuppgiftslagens (PuL) 2§ anges att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från lagen, ska de bestämmelserna gälla. Detta innebär att det som gäller för en myndighets arkiv enligt arkivlagen tar över bestämmelserna enligt PuL. PuL är med andra ord underordnad arkivlagen.

Enligt PuL 9§ får inte personuppgifter bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Detta hindrar dock inte att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet (PuL 8§). Man kan säga att behandlingen s a s upphör då överlämnande till arkivmyndighet sker. Anmälningsskyldigheten enligt 36§ PuL gäller inte för behandling av personuppgifter som till följd av bestämmelserna i arkivlagen eller arkivförordningen utförs av en arkivmyndighet (personuppgiftsförordning 3§).

Sekretess

Vissa allmänna handlingar är sekretesskyddade. Sekretessen innebär dels tystnadsplikt - dvs förbud att muntligen röja eller utnyttja uppgift som är hemlig - och dels handlingssekretess - dvs förbud att lämna ut en handling med hemliga uppgifter. (I vissa fall gäller dock s k meddelarfrihet, se 13 kap. offentlighets- och sekretesslagen - gäller muntligen, ej utlämnande av hemliga handlingar).

Sekretessen gäller både mot enskilda och mot andra myndigheter och förvaltningar, även inom den egna kommunen (sk inre sekretess). Sekretessen ska iakttas av den som p g a anställning, uppdrag, tjänsteplikt eller på annan liknande grund deltar i den offentliga verksamheten (inkl politiker, praktikanter m fl). Endast den som behöver uppgifter för sitt arbete har rätt att ta del av sekretesskyddad information.

Sekretessens omfång

Uppgifter i allmänna handlingar kan hemlighållas endast med stöd av bestämmelserna i sekretesslagen eller annan lag som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. Det lämnas inte utrymme för godtycke: om lagen saknar bestämmelse som är tillämplig på den aktuella uppgiften så är denna inte hemlig och ska lämnas ut. Sekretesstidens längd kan variera upp till 70 år. Med tanke på arkivmaterials ålder är det viktigt att man uppmärksammar huruvida sekretess fortfarande gäller. Sekretesstiden kan ha löpt ut. När det gäller personsekretess kan också hända att det inte längre finns någon som kan lida men eller skada. Man är alltid skyldig att pröva frågan om utlämnande av handlingar även i detta avseende. Vid bedömning av sekretess saknar det i princip betydelse om den vars personliga förhållanden berörs har avlidit. Handling som innehåller sekretessbelagd uppgift kan vara hemligstämplad, men det är inte nödvändigt. Att en handling är försedd med sådan stämpel fråntar inte någon skyldigheten att,

Phoca PDF

varje gång så begärs, pröva om uppgiften kan lämnas ut eller ej. Hemligstämpeln är endast en varningssignal om att handlingen kan innehålla sekretessbelagda uppgifter. Kopior av sekretessbelagda handlingar är underkastade samma bestämmelser som originalen.

Överföring av sekretess

Sekretess överförs normalt inte från en kommunal myndighet till en annan. En förutsättning för att sekretessen ska följa uppgift som lämnar det ursprungliga sekretessområdet är att det finns en särskild bestämmelse härom. I 11 kap. 6§ offentlighets- och sekretesslagen finns bl a bestämmelser om att sekretess medföljer handlingar som överförs till arkivmyndigheten från annan myndighet. Detsamma gäller handlingar som överlämnas till landstingets eller kommunens revisorer.
Om enskilt organ för förvaring övertar handlingar som härrör från myndighet och som hos myndigheten är sekretessbelagd, överförs sekretessen till det enskilda organet.

Sekretessprövning vid utlämnande

Det kommunala organet, såväl myndighet som företag där kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, ska på begäran av enskild lämna ut uppgifter ur handlingar som inte är hemliga. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tar således fasta på uppgiften, inte på handlingen som sådan. En handling kan både innehålla uppgifter som är sekretessbelagda och sådana som inte är det. När man lämnar ut en sådan handling ska de sekretessbelagda uppgifterna maskeras på ett säkert sätt innan handlingen utlämnas/görs tillgänglig.
Utlämnandet ska ske utan dröjsmål, men man måste få tillräcklig tid att göra en sekretessprövning och det normala arbetets gång får inte hindras.

Vem prövar om en handling får lämnas ut? I första hand ska den person som har ansvar för handlingen göra denna prövning. I tveksamma fall kan man rådgöra med annan tjänsteman eller hänskjuta saken till myndigheten eller företaget, dvs ifrågavarande nämnd eller styrelse eller den tjänsteman till vilken arbetsuppgiften delegerats.

Ett beslut om vägran att lämna ut ska meddelas sökanden och om denne så begär, ska det lämnas skriftligt, tillsammans med en förklaring hur beslutet kan överklagas. Den sökande kan därefter överklaga hos kammarrätten. Överklagandet ställs till kammarrätt men ska skickas till den myndighet (motsvarande) som meddelat avslaget, så att myndigheten på det sättet får möjlighet att ompröva sitt beslut. Myndigheten tar alltså ställning till sitt beslut igen och antingen lämna ut den handling man tidigare sekretessbelagt (nya omständigheter kan ha framkommit) eller överlämna överklagandet till kammarrätten med ett yttrande.

Myndigheter har skyldighet att på begäran lämna varandra uppgifter som de förfogar över om inte sekretessbestämmelserna hindrar. Märk dock att sekretessbrytande uppgiftsskyldighet finns inskriven i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Enligt kap. 10 § 2 får sekretesskyddade uppgifter lämnas till annan myndighet när uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Den myndighet som begär uppgiften bör i sådana fall hänvisa till den bestämmelse som åberopas.

Phoca PDF

Förbehåll vid utlämnande m.m.

Myndighet eller företag kan med stöd av offentlighets- och sekretesslagen lämna ut hemliga uppgifter till enskilda med särskilt förbehåll. Ett sådant förbehåll inskränker den enskildes möjligheter att fritt förfoga över uppgifterna. Förbehållet kan upprättas gentemot vissa enskilda forskare, som behöver ha tillgång till hemligt material men som inte har intresse av att exempelvis identifiera eller avslöja uppgifter om enskilda personer. Forskning inom samhällsvetenskap och socialmedicin är inte sällan av denna natur. Förbehåll ska alltid uppställas skriftligen och undertecknas av den eller de som får del av de hemliga uppgifterna, var och en för sig. Generella förbehåll kan inte ges.

Förbehåll av detta slag kan överklagas på samma sätt som avslagsbeslut (se ovan). Överträdelse av förbehåll är straffbelagt i brottsbalken på samma sätt som brott mot tystnadsplikt. Forskare på offentliga institutioner omfattas av den sekretess som där råder och något särskilt förbehåll behövs inte.

Sekretess till skydd för den enskilde gäller med vissa undantag inte i förhållande till den enskilde själv. Undantagen återfinns i kap. 25, §6 offentlighets- och sekretesslagen. Den enskilde kan likaså helt eller delvis efterge sin sekretess. Utlämnande av sekretesskyddad handling kan således ske efter samtycke från den eller de som skyddas av sekretessen (11 kap. 1 §).

Tillhandahållande hos enskilda organ

Ett enskilt organ, privat företag, är enligt Lag (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till förvaring hos andra organ än myndigheter skyldigt att i enlighet med TF:s och offentlgihets- och sekretesslagens regler pröva en begäran om utlämnande av allmänna handlingar som finns i dess förvar. Det enskilda organet ska vid tillämpningen av offentlgihets- och sekretesslagen jämställas med myndighet. Om organet nekar att lämna ut begärda handlingar kan beslutet överklagas enligt samma regler som gäller för myndigheter. Bestämmelserna om överföring av sekretess gäller för förvarande organ på samma sätt som för arkivmyndigheter (11 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen). Läs mer om detta i avsnitt Överlämnande, utlån... LÄNKA DIT

Kopiering

Om myndighet eller enskild önskar ta del av enstaka handlingar kan det vara både säkrare och billigare att i stället kopiera handlingarna.
Allmänheten har enligt bestämmelserna i TF rätt att få kopia av allmän handling mot fastställd avgift. Sådan avgift ska då vara intagen i en taxa som fastställts av fullmäktige. Det föreligger inte någon skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild o dyl om detta är förenat med betydande tekniska svårigheter.

Myndigheten ska enligt 6 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen ordna sin IT-verksamhet så att allmänheten har möjlighet att ta del av handlingen på terminal eller annat tekniskt hjälpmedel. Om den enskilde önskar få med sig en kopia av handlingen behöver

Phoca PDF

IT-upptagningen endast tillhandahållas i form av utskrift på papper. Man är alltså inte skyldig att lämna ut en allmän handling elektroniskt (TF 2:12-13).

Upp till sidans topp

Phoca PDF