

LATHUND OM ALLMÄNNA HANDLINGAR, DIARIEFÖRING OCH MENINGEN MED ALLT.

(Källor: Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna)

Vad är en allmän handling?

En handling som förvaras hos en myndighet och är inkommen dit eller upprättad på myndigheten är en allmän handling.

Handlingen kan vara en bild, skrift eller i någon digital form. Det senare kallas upptagning i lagtexten.

Att handlingen är allmän innebär inte att den automatisk är offentlig. Efter sekretessbedömning enligt offentlighet- och sekretesslagen kan myndigheten komma fram till att den i sin helhet eller delar av den är belagd med sekretess.

Inkommen handling

Handlingen är inkommen då den har anlänt till myndigheten eller till någon behörig befattningshavare på myndigheten.

En upptagning (digital form) anses inkommen då den är tillgänglig för myndigheten, det vill säga så snart någon där kan läsa den på sin dator eller på annat sätt ta del av den.

En sammanställning av digitalt innehåll, exempelvis olika tabeller eller då flera digitala uppgifter samlas ihop, är förvarad, det vill säga en allmän handling, bara om myndigheten kan göra den tillgänglig, läsa av den enkelt uttryckt, med rutinbetonade åtgärder. Här menar man att myndigheten inte ska behöva skapa något speciellt dataprogram för att du ska kunna få ut en sammanställning av data.

Ett exempel på det som enligt en dom i Stockholms kammarrätt inte är rutinbetonade åtgärder är att skattemyndigheten ska ta fram uppgifter på avlidna i Värmland under 2011 som begravts utomlands. Det skulle ta myndigheten 24 timmar att få fram uppgifterna och enligt skattemyndigheten dessutom nya rutiner för att få fram det. Du kan läsa domen i pdf-format. Mål 3892-12, dom 2012-07-24.

En sådan sammanställning **som innehåller personuppgifter** (allt som rör en fysisk person) är en allmän handling hos myndigheten bara om myndigheten självt har rätt att göra den tillgänglig. Myndigheterna får ju mer och mer olika uppgifter från andra myndigheter som de egentligen inte ska syssla med i sitt vardagliga arbete.

Kronofogdemyndigheterna och skattemyndigheterna samarbetar exempelvis men skattemyndigheten har inte med att göra andra skulder än skatteskulder och kronofogdemyndigheten bestämmer inte vilken skatt du ska betala.

Det gör att myndigheterna har tillgång till uppgifter men får inte använda alla uppgifter.

Då kan inte heller de uppgifter de inte förfogar över vara allmänna, det vill säga du får inte ut dem av just den myndigheten.

Förenklat – det myndigheten kan och har rätt att se och använda i sitt vardagliga arbete, det är en allmän handling.

På nästan alla myndigheter finns en registrator som tar hand om inkommen post och förser varje ärende med ett diarienummer. Ofta finns det en dator som allmänheten får använda för att söka efter handlingar.

Om det inte finns en registrator, kan myndigheten ha det ordnat på annat sätt. Men myndigheten måste ha sådan ordning att man kan ta fram handlingen eller uppgiften om du begär det.

Handlingen är också inkommen även om den skickats hem till någon anställd på myndigheten och om den handlar om myndighetens verksamhet. (Se även JO 1994, sid 237) Då ska han eller hon alltså ta med sig handlingen till myndigheten för att få den registrerad.

E-post

Ett e-postbrev räknas också som handling och skall också diarieföras eller på annat sätt hållas tillgängligt på myndigheten. Det behövs inte att e-postbrevet skrivs ut för att det ska räknas som inkommen handling. Det räcker med att det är tillgängligt för myndigheten och kan läsas via skärm.

När är en handling upprättad?

Handlingen är upprättad på myndigheten när den har expedierats, justerats eller på annat sätt är färdig. Protokoll är en allmän handling när det justerats. En dom är allmän när den har avkunnats eller expedierats.

Ett diarium, journal eller annat register eller annan förteckning som föres fortlöpande, är allmän när man börjar föra diariet.

Arbetsmaterial eller minnesanteckningar:

Ibland kan myndigheten påstå att uppgifterna eller handlingarna är arbetsmaterial och därför inte är någon allmän handling. I lagen finns inte ordet arbetsmaterial nämnt. Det innebär i sin tur att det begreppet inte har någon lagligt stöd. Du ska alltså inte låta dig nöja med att man hänvisar till arbetsmaterial.

Däremot finns ordet minnesanteckningar. Minnesanteckningar är

- Det har skapats av någon på myndigheten
- Det tillhör ett ärende på myndigheten
- Det har skapats bara för handläggningen av just det ärendet.

När är då en minnesanteckning allmän? Om den sparas i akten. Den ska sparas om den ”innehåller upplysningar av betydelse för myndighetens agerande – som ’har tillfört ärendet sakuppgift’ - om dessa upplysningar inte finns i någon annan av ärendets handlingar”. (Anders R Olsson, Yttrande och tryckfrihet, sjätte upplagan, sid 71)

Vad är inte allmän handling?

I TF finns några undantag om vad som inte är en allmän handling. Några du kan stöta på är:

Befordran av meddelande

Ett brev, telegram eller liknande som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande är inte allmän handling.

Tidskrifter på myndigheter:

Handlingar som inkommit till myndigheternas tidskrifter blir normalt inte allmänna handlingar. De ska alltså inte öppnas eller diarieföras. Det beror på att tryckfrihetsförordningens regler om anonymitetsskydd går före regeln om handlingars offentlighet.

Handlingar för forskning eller arkivering:

Handlingar från bibliotek eller enskilda för forskningsändamål eller som skickats till myndigheten endast för förvaring eller forskning. Det här kallas också för biblioteksregeln.

Så får du ut handlingar från myndigheter

Vad är en myndighet när det gäller offentlighetsprincipen?

- statliga myndigheter som till exempel Socialstyrelsen
- riksdagen
- beslutande kommunal församling
- kommunala nämnder
- motsvarande beslutsinstanser inom landstingen
- kommunala aktiebolag och andra bolagsformer där kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande, vilket i de flesta fallen innebär över hälften av aktierna eller rösterna. (Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400) 2:3)

Här gäller **inte** reglerna om handlingsoffentligheten i TF:

- statliga bolag
- entreprenadföretag som utför arbete åt stat, kommun och landsting
- privata näringslivet

Diarieföring

Om allmänheten ska kunna använda sig av handlingsoffentligheten fullt ut, måste den kunna få överblick över de handlingar som finns hos våra myndigheter. Därför har myndigheterna en skyldighet att upprätta register över sina allmänna handlingar. Det framgår av 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Man säger att myndigheterna har en registreringskyldighet – att de måste diarieföra sina allmänna handlingar. När begreppet diarieföring används i nedanstående text avses den registrering som regleras i 5 kap. 1–2 §§ OSL.

Rutinen att löpande registrera handlingar i takt med att de kommer in eller upprättas ger inte bara överblick, utan ska också minska risken för mörkläggning. Om en handling är registrerad i ett offentlig diarium blir det svårare för myndigheten att förneka dess existens, är tanken. Det byggs förstås på att myndighetsanställda plikttröget registrerar de handlingar som omfattas av registreringskyldigheten. Tyvärr slarvas det en del på den punkten, men det fungerar tillräckligt ofta för att diarierna ska fylla en funktion för den som letar efter allmänna handlingar.

Att diarieföra är förstås även till hjälp för myndigheterna själva i deras löpande arbete. Verksamheten hos en myndighet genererar drivor av dokumentation och det gäller att hålla ordning på alla papper och filer. Till syvende och sist är det ändå allmänhetens insyn som motiverar bestämmelsen i OSL 5:1.

“Reglerna bör syfta till att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Detta kan i vissa fall komma att innebära krav på längre gående registreringsåtgärder eller andra åtgärder än vad som är motiverat från rent administrativa utgångspunkter”

/Prop. 1979/80:2 del A, s. 354

Många myndigheter har ett centralt register över sina allmänna handlingar. Men det är tillåtet att ha separata diarium för vissa verksamheter eller handlingstyper inom en myndighet. Om en myndighet använder sig av flera diarium måste allmänheten få information om det när den kontaktar myndigheten för att ta del av diarium (se [JO 1990/91 s. 375](#) och [JO 3579-05](#)).

Numera är myndigheternas diarium digitala, vilket betyder att du kan begära skraddarsydd utdrag som visar just den ärendetyp, verksamhet eller tidsperiod som intresserar dig. En sådant utdrag är en så kallad potentiell handling som du har rätt att få ut om den kan sammanställas med [rutinbetonade åtgärder](#) (se [JO 2014/15 s. 630](#)). Du kan till exempel begära en lista över alla skrivelser som kom in till en myndighet under förra veckan eller alla ärenden av en viss typ som har registrerats de senaste fem åren.

De flesta myndigheter har så kallade registratorer anställda. På den tiden då myndigheterna främst kommunicerade med omvärlden via papperspost kom merparten av alla korrespondens in till registraturen centrala postöppning. Där diariefördes den som inkommande handlingar av just registratorerna. På samma sätt gick mycket av den utgående posten via registraturen. Nu har uppgiften att diarieföra spridits ut på fler yrkesgrupper. Det beror på att mejl och annan elektronisk kommunikation ofta går direkt till de enskilda tjänstemännen på myndigheten utan att passera registraturen. I många fall loggar tjänstemännen själva in på myndighetens digitala diariumsystem och registrerar handlingarna.

Registratorerna har fortfarande ett övergripande ansvar för diarieföringen, och de brukar ha bra koll på vilka handlingar som förekommer på myndigheten. De kan med andra ord ge god vägledning till den som letar efter handlingar. Ofta har de en gemensam funktionsbrevlåda dit man kan mejla förfrågningar. Adressen brukar finnas på myndighetens hemsida. Ett annat sätt att nå dessa personer är att ringa växeln och be att få tala med “registrator”, “registraturen” eller “diarium”. Finns handlingen du efterfrågar i ett pågående ärende är det vanligt att du blir hänvisad vidare till handläggaren i det ärendet. Är ärendet avslutat kopplas du kanske till arkivet i stället.

Vad ska registret innehålla?

Av OSL 5:2 framgår att registret över allmänna handlingar hos en myndighet ska innehålla följande uppgifter:

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diariumnummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen,
3. i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och
4. i korthet vad handlingen rör.

Uppgifterna i punkt 1 och 2 är obligatoriska. Det är uppgifter som “praktiskt taget aldrig kommer att omfattas av sekretess” som det står i förarbetena. De obligatoriska uppgifterna ska vara “...en garanti mot att existensen av en sekretessbelagd handling hålls hemlig, låt vara att de uppgifter som står att finna i ett register kan vara begränsade” (prop. 1979/80:2 del A, s 359).

Uppgifterna i punkt 3 och 4 ska däremot utelämnas om de är hemliga. “För att fylla sitt syfte måste ju registret kunna hållas allmänt tillgängligt”, som det står i förarbetena (prop. 1979/80:2, Del A, s. 358).

Vem som helst ska kunna dyka upp på myndigheten och gå igenom registret utan att personalen först måste gör en sekretessprövning och maskera eventuella hemliga uppgifter. Det bygger på att myndigheten inte för in hemliga uppgifter i det diarium som man är skyldig att hålla allmänt tillgängligt. I fallet [JO 2014/15 s. 630](#) hävdade Ungdomsstyrelsen att namnen på personer som hade begärt ut allmänna handlingar från myndigheten var sekretessbelagda. Ändå hade dessa namn förts in i diariet. JO skrev: “Om det funnits skäl att med stöd av reglerna i OSL sekretessbelägga namnen borde dessa inte ha förts in i diariet”.

Vad är det då för prövning som myndigheten ska göra när den avgör om avsändare/mottagare och vad handlingen rör ska utelämnas i diariet? Av förarbetena framgår att det handlar om att bedöma risken för att ett sekretesskyddat intresse skadas om en viss uppgift tas in i diariet.

“...uppgift som rör en handling av avsändare, ingivare eller mottagare eller dess innehåll skall utelämnas eller särskiljas om det behövs av sekretesskäl.” /Prop. 1979/80:2, del A, s. 358

De här prövningen är lite udda eftersom en sekretessprövning som regel sker i förhållande till en viss sökande. I det här fallet görs prövningen på förhand, utan att myndigheten känner till vem som senare kommer att ta del av diariet och för vilka syften. I förarbetena kan man läsa följande:

“Vid prövningen av om vissa uppgifter sålunda skall utelämnas har myndigheten att tillämpa de materiella sekretessreglerna i lagen.”

/Prop. 1979/80:2, del A, s. 358

I beslutet [JO 2014/15 s. 630](#) skriver JO att “...prövningen ska göras enligt reglerna i OSL, dvs. en bestämmelse om sekretess måste vara tillämplig för att myndigheten ska kunna underlåta att registrera en uppgift om avsändare eller mottagare”.

En avsändares namn kan till exempel vara hemligt om socialtjänsten har fått in ett brev från en enskild person. Tanken är att ingen ska behöva skylta med sina kontakter med sociala myndigheter (se exempelvis [KR Sundsvall 2049-02](#)). I andra fall kan avsändaren vara offentlig men ärendet så känsligt att det inte kan beskrivas i diariet ens “i korthet”. Ett exempel på en sådan situation är den som var aktuell i [KR Göteborg 2063-17](#). Där bedömde kammarrätten att det var hemligt om Försäkringskassan hade skickat in en IT-incidentrapport till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

När ska en handling diarieföras?

“Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet”, står det i OSL 5:1 1 st. Det finns alltså ingen exakt tidsgräns i lagen, men JO skriver följande i beslutet [3579-05](#):

Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

Handlingar som inte behöver registreras

För det första är det bara [allmänna handlingar](#) som måste registreras, vilket framgår av OSL 5:1 1 st. För det andra finns det undantag från registreringsskyldigheten även när det gäller allmänna handlingar. Tre av dem framgår av OSL 5:1 2–4 st:

1. Om en myndighet har ett datasystem och låter en annan myndighet få tillgång till detta, är det bara den första myndigheten som ska registrera de handlingar som förekommer i systemet (OSL 5 :1 2 st).

2. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade på annat sätt (OSL 5:2 3 st).
3. Allmänna handlingar av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver varken registreras eller hållas ordnade (OSL 5:2 4 st).

Här ska vi först titta närmare på undantaget i bestämmelsens tredje stycke där det står: “Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats”. Det framgår inte av lagtexten vem som “utan svårighet” ska kunna fastställa vad som har kommit in eller upprättats. Det skulle kunna vara myndighetens egen personal. Men uttalanden i förarbetena talar för att det är allmänheten som avses. I propositionen till den tidigare sekretesslagen står det att en myndighet ska hålla “...handlingarna så ordnade att den utomstående själv kan skaffa sig en överblick över dem” (prop. 1979/80:2 del A, s 355).

Det kan till exempel ske genom att man sätter alla handlingar av en viss typ i en pärm som representanter för allmänheten sedan kan bläddra i själva. En digital motsvarighet skulle kunna vara en databas som bara innehåller offentliga handlingar och som allmänheten kan få direktåtkomst till. Detta alternativ till diarieföring brukar kallas för systematisk ordning.

“Med systematisk ordning avses att handlingarna hålls samlade på ett konsekvent och överblickbart sätt som är begripligt även för en utomstående. Det kan till exempel innebära handlingar förvaras i kronologisk eller alfabetisk ordning, efter personnummer, kurskoder eller på liknande sätt.”

/Lunds universitets Handbok i dokumenthantering

Att ge direkt tillgång utan förhandskontroll fungerar inte för handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. En myndighet kan inte låta allmänheten bläddra fritt bland handlingar som innehåller potentiellt hemliga uppgifter. Den typen av handlingar kan bara lämnas ut efter en sekretessprövning i det enskilda fallet. För handlingar som omfattas av sekretess gäller alltså huvudregeln att de ska diarieföras. Om en handling är hemlig ska det åtminstone vara offentligt att den existerar, är lagstiftarens tanke. Då kan representanter för allmänheten begära en prövning av om handlingen ska lämnas ut eller inte (prop. 1979/80:2, del A, s. 359).

I OSL 5:1 3 st finns en regel som säger att handlingar av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet inte behöver vare sig registreras eller hållas ordnade på annat sätt. Det gäller även om de innehåller hemliga uppgifter ([JO 6579-2016](#)). I förarbetena nämns några exempel på sådana handlingar (prop. 1979/80:2 del A, s. 356–357):

- Pressklipp
- Cirkulär
- Reklamtryck
- Statistiska meddelanden
- Kopior av andra myndigheters yttranden
- Anonyma skrifter
- Skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll

Möjligen kan en inkommen skriftlig begäran om utlämnande av handlingar läggas till listan ovan, åtminstone om de begärda handlingarna lämnas ut omedelbart, se på sidan 494 i [JO 1998/99 s. 485](#).

Det är alltså handlingarnas betydelse för myndighetens verksamhet som är det avgörande. Allmänna handlingar som är oviktiga för myndigheten kan i och för sig ha ett insynsvärde för allmänheten, men de behöver inte registreras (prop. 1979/80:2 del A, s. 356–357).

Myndigheter med undantag från registreringskyldigheten

Myndigheter som masshanterar vissa typer av handlingar kan få undantag från registreringskyldigheten. Av OSL 5:3 framgår att regeringen – om det finns särskilda skäl – får föreskriva att handlingar av ett visst slag som förekommer i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras.

“Enbart det förhållande att antalet handlingar är stort och registreringskyldigheten därför kan bli betungande bör dock inte vara helt avgörande. Mot de vinster i kostnader och arbete som kan göras måste vägas intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet. Detta har i bestämmelsen kommit till uttryck att särskilda skäl krävs för att undantag skall kunna föreskrivas.”

(prop. 1979/80 del A, s. 357-359).

Regeringen har listat de myndigheter som har undantag från registreringskyldigheten i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen, OSF. Där framgår också vilka handlingstyper hos respektive myndighet som berörs av undantaget. Försäkringskassan behöver inte registrera handlingar i försäkringsärenden, Skatteverket behöver inte registrera deklARATIONER och Socialstyrelsen behöver inte registrera anmälningar till donationsregistret för att nämna några exempel.

Hemliga register

Regeringen kan tillåta myndigheter att ha hemliga register över allmänna handlingar som förekommer i en viss ärendetyp eller verksamhet. Det följer av 5 kap. 4 § OSL. Regeln tar sikte på register, som om de hölls öppna, bara skulle kunna innehålla de obligatoriska uppgifterna om datum och diarienummer för varje handling. Enligt lagstiftaren är det inte motiverat att föra sådana register. Allmänheten skulle inte ha något större nytta av dem.

“Ett sådant register skulle tvinga myndigheten till en omfattande dubbelregistrering samtidigt som det öppna registret för den utomstående skulle vara av föga värde”

(prop. 1979/80 del A, s. 357-359).

I 3 § offentlighets- och sekretessförordningen kan man läsa vilka myndigheter som får ha hemliga register i delar av sin verksamhet. Hos brottsbekämpande myndigheter gäller det till exempel register rör hemlig rumsavlyssning. Ett annat exempel är register över ärenden om könsbyte hos Skatteverket.

Ett hemligt register ska innehålla alla de uppgifter som anges i OSL 5:2 1 st. Men allmänheten har inte direkt tillgång till det. Begär någon att få ta del av ett sådant register ska myndigheten göra en sekretessprövning för att avgöra om registret kan lämnas ut i någon del.

För ytterligare information:

Tryckfrihetsförordningen, TF

<http://www.notisum.se/rnp/document/?id=19490105#K2>

Offentlighets- och sekretesslagen, OSL

<http://www.notisum.se/rnp/document/?id=20090400>