



Tillsynsrapport

Dnr 18KS390-1
2018-11-13

Lars Harbe
lars.harbe@gavle.se

Rapport efter tillsyn av registrering av sekretessreglerade handlingar i kommunstyrelsens förvaltning

Enligt 7 § arkivlagen (1990:782) ska arkivmyndigheten kontrollera arkivvården hos de myndigheter som står under dess tillsyn. I Gävle kommun är kommunstyrelsen arkivmyndighet. Kommunarkivet verkställer dess uppdrag.

Syftet med tillsynen är att säkerställa att allmänna handlingar hanteras tryggt och ändamålsenligt. Målet är att säkerställa goda arkiv och dokumenthanteringsrutiner i hela den kommunala organisationen. Ytterst är motivet att säkerställa att information finns tillgänglig för allmänheten som av olika skäl kommit att omfattas av olika kommunala beslut, för att upprätthålla insynsrätten och rättssäkerheten. Det är även viktigt att förvaltningarnas behov av information tillgodoses och att tillräcklig information finns för att styrka beslut och vidtagna åtgärder mot t.ex. enskilda, kommunens personal, skolelever m.fl.

Utöver det tillkommer skyldigheten att bevara information för forskning och för ett allmänt behov av kunskap om kommunens verksamheter och om händelser längre tillbaka i tiden. Offentlighetsprincipen gäller inte bara aktuella handlingar utan även insyn i för länge sedan upphörda nämnders och bolags verksamheter. Oavsett med vilken teknik informationen hanteras gäller för kommunen att ha tillräckligt säkra metoder och materiel för att på kort och lång sikt snabbt kunna återsöka och ta fram efterfrågade handlingar.

Kommunstyrelsen har i egenskap av arkivmyndighet beslutat om rutin att verkställa och redovisa tillsynen (KS 2016-04-12, § 84, 16KS82).

Enligt tillsynsplan för 2018 (KS 2017-12-12, § 263,17KS505) ska arkivmyndigheten genomföra tillsyn av arkivvården i kommunstyrelsens förvaltning för att kontrollera om registreringen av allmänna handlingar som omfattas av sekretess utförs på sådant sätt att rätten att ta del av uppgifterna i registret underlättas (6 § 1 arkivlagen).

Förutsättning och avgränsning

Utgångspunkten i granskningen är att allmänheten har rätt att på egen hand ta del av uppgifter i kommunstyrelsens diarium. Då allmänheten saknar den

möjligheten idag och det faktum att registrator har full insyn i alla uppgifter i diariet, har granskningen gjorts med ledning av de uppgifter som är tillgängliga för en handläggare med allmän behörighet i systemet.

I granskningen har inte kontrollerats om de registrerade handlingarna omfattas av sekretess enligt angivet lagrum. Granskningen omfattar inte heller formerna för registrering av sekretessreglerade handlingar som ges in till Grey advokatbyrå inom ramen för kommunens visselblåsarfunktion.

Arkivmyndighetens bedömning

Registreringen av sekretessreglerade handlingar sker inte på det sätt som föreskrivs i 5 kap offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400). Allmänheten ges inte heller möjlighet att söka i registret på egen hand så som föreskrivs i 4 kap 1 § och 6 kap 6 § OSL. Kommunstyrelsen underlättar därmed inte allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar på det sätt som anges i 6 § 1 arkivlagen.

Arkivmyndighetens rekommendationer

Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns rutiner för hur allmänheten ska få tillgång till styrelsens diarium på det sätt som föreskrivs i OSL. Kommunstyrelsen bör vidare säkerställa att allmänheten ges tillgång till alla offentliga uppgifter i diariet och att uppgifter som omfattas av sekretess inte röjs.

Redogörelse för ärendet

Av 5 kap OSL framgår att en allmän handling som omfattas av sekretess ska registreras så snart den inkommit eller upprättas. Syftet med registreringen är i första hand att garantera allmänhetens tillgång till allmän handling. Att garantera allmänhetens rätt till allmänna handlingar är också ett av syftena med myndighetens arkiv (3 § arkivlagen).

Ett register över allmänna handlingar ska minst innehålla uppgift om

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

Registret får innehålla ytterligare uppgifter om det finns behov för det i förvaltningen.

Ett register över allmänna handlingar ska vara offentligt och allmänheten ska på egen hand kunna ta del av uppgifterna. Vid registrering av en sekretess-

reglerad handling ska därför uppgift om avsändare/ mottagare eller vad handlingen rör uteslutas eller särskiljas om det är nödvändigt för att registret i övrigt ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten. Myndigheten måste alltså redan vid registreringen ta ställning till om dessa uppgifter är av sådan art att de kan omfattas av sekretess.

Registrering i kommunstyrelsens förvaltning

I kommunstyrelsens förvaltning registreras allmänna handlingar sedan 2005 i dokument- och ärendehanteringssystemet Platinas registreringsmodul. I diariet registreras både ärenden och allmänna handlingar. För att förtydliga är registrering av ett ärende inte liktydigt med att en handling registrerats. Däremot kan handlingar registreras inom ett ärende och hålls då samman genom ett gemensamt diarienummer. I diariet förekommer ärenden som inte innehåller några handlingar.

Uppgifter om ärendet antecknas i ett ärendekort och om handlingar i handlingskort. Båda korten innehåller de uppgifter som enligt lag ska anges i registret.

I båda korten antecknas uppgift om vad ärendet respektive handlingen rör i två olika fritextfält, i ärendekortet benämnda ärenderubrik och ärendemening, i handlingskortet rubrik och innehåll. Innehållet i ärenderubriken och ärendemeningen har i regel samma innehåll då uppgifterna i ärenderubriken speglas till ärendemeningen. Textfälten rubrik och innehåll i handlingskortet kan ha samma innehåll, men beskrivningen i fältet innehåll kan vara mera utförligt än i fältet rubrik.

Uppgift om avsändare/mottagare av en handling antecknas i handlingskortet och vem som initierat ett ärende i ärendekortet. Om handlingarna skickas till eller från annan nämnd i kommunen anges berörd enhet som avsändare eller mottagare och om ett ärende initierats inom förvaltningen anges aktuell enhet som avsändare. Vem som är avsändare eller mottagare av en handling som ingår i ett ärende och vad handlingen rör framgår även av ärendekortets förteckning över handlingar i ärendet.

Utöver de obligatoriska uppgifterna innehåller diariet uppgifter som har anknytning till ärendet eller handlingen, som exempelvis loggar och handlingshistorik.

Återsökning av handlingar kan göras på handlings- eller ärendenivå. Vid varje sökning skapas en träfflista innehållande uppgifter om bl a avsändare /mottagare av handlingen eller det ärende som handlingen ingår i och en beskrivning av vad handlingen eller ärendet rör, hämtat från ärendekortets ärenderubrik eller handlingskortets rubrik.

En registrerad handling som upprättats i platina eller som införts i systemet på annat sätt är som regel åtkomlig genom en länk i diariet.

Samtliga uppgifter i diariet är att betrakta som allmänna handlingar.

Vid registrering av en sekretessreglerad handling eller ett ärende som innehåller eller kan komma att innehålla sekretessreglerade handlingar görs en sekretessmarkering i diariet. I samband därmed anger registrator om sekretessen är svag eller stark samt tillämpligt lagrum. Sekretessmarkeringen innebär att uppgifter i diariet döljs per automatik, oavsett om uppgiften omfattas av sekretess eller inte.

Vid svag sekretess döljs uppgift om avsändare/mottagare på träfflistan, i handlingskortet och delvis i ärendekortet. Det går fortfarande att se vem som är avsändare/mottagare av en handling som ingår i ett ärende på ärendekortet. Vidare döljs rubriken i handlingskortet och ärendemeningen i ärendekortet.

Vid stark sekretess döljs alla uppgifter i både handlings- och ärendekort, även sådana uppgifter som inte är direkt kopplade mot diariefunktionen som exempelvis loggar. Uppgift om vad ärendet rör, hämtat från ärendekortets ärenderubrik, går att ta del av genom träfflistan vid sökning efter diariefört ärende men det framgår inte vilka handlingar som ingår i ärendet. Det går inte heller att få fram uppgift om vilka handlingar som ingår i ett ärende genom att söka efter specifika handlingar.

På grund av systemets begränsningar har registrator ibland valt att ange vem som är avsändare/mottagare av ett ärende i ärenderubriken för att uppgiften ska vara tillgänglig vid en sekretessmarkering.

När ett ärende eller en handling sekretessmarkerats går det inte att via Platina ta del av den handling som registreringen avser.

Kommentar: Ett register över allmänna handlingar – ett diarium – ska vara offentligt och hållas tillgängligt för allmänheten. Av registret ska framgå

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

Uppgift om avsändare/mottagare eller vad handlingen rör ska utelämnas eller särskiljas om det är nödvändigt för att tillgodo se ändamålet med registret. Frågan om vilken uppgift som i så fall ska utelämnas eller särskiljas får prövas från fall till fall när handlingen registreras i ett allmänt diarium som omfattar många olika ärendetyper.



Dokument- och ärendehanteringssystemet Platina som kommunstyrelsen använder för registrering av allmänna handlingar, är konstruerat så att uppgifter döljs per automatik utan föregående prövning när en handling eller ärende sekretessmarkeras. Det får till följd att även uppgifter som inte omfattas av sekretess döljs, helt eller delvis. När allmänheten begär att få ta del av en allmän handling är det inte tillåtet att dölja uppgifter som är offentliga.

Att de uppgifter som döljs ändå till viss del går att ta del av i delar av diariet innebär också en risk för att sekretessbelagda uppgifter röjs.

Vid angivande av stark sekretess döljs uppgiften om vilka handlingar som ingår i ett ärende. En sådan funktion kan med fördel användas vid registrering av anbud i en upphandling, där till och med uppgiften om att ett anbud inkommit och från vem omfattas av sekretess under en begränsad tid. I övrigt är det inte tillåtet då det i högsta grad motverkar syftet med registreringen.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att det inte finns några krav på att en registrerad handling ska vara tillgänglig genom diariet på det sätt som möjligt i kommunstyrelsen. Ett register över allmänna handlingar är just ett register och inget annat. Registreringen kan därför inte utgå från de krav som ställs på systemet för att det ska vara möjligt att ha åtkomst till handlingarna.

Förekomsten av ett webbdarium, där kommunstyrelsen själv kan välja vilka uppgifter som ska göras tillgängliga, ersätter inte skyldigheten att låta allmänheten söka i diariet på plats.

När en handling sekretessmarkeras ska det av anteckningen bli framgå vilken myndighet som gjort anteckningen. I kommunstyrelsens diarium anges att anteckning är gjort av Gävle kommun, vilket är fel då Gävle kommun inte är en myndighet. Det bör istället anges att anteckningen är gjord av kommunstyrelsen.

Lars Harbe
Kommunarkivarie