

Bilaga 15:4 till kommunstyrelsens protokoll den 27 augusti 2003, § 12

PM 2003 RI (Dnr 001-1261/2003)

Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97)

Remiss från Justitiedepartementet av Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande

Remisstid 1 september 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklarades omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Offentlighets- och sekretesskommittén föreslår att en ny lag stiftas; lagen om hantering av allmänna handlingar. Syftet med lagen skall vara att tillgodose rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar, skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Förslaget innebär att regleringen i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen samordnas. Dessa bestämmelser, i sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och i arkivlagen om registrerings betydelse för arkivvården m.m., överlappar delvis varandra. En samordning betyder enligt kommittén att lagstiftningen på dessa områden blir tydligare både för de tillämpande myndigheterna och för enskilda.

Kommittén har eftersträvat att göra bestämmelserna om hantering av allmänna handlingar så teknikneutrala som möjligt. I betänkandet betonas även vikten av en förhöjd kunskapsnivå både inom förvaltningen och hos allmänheten beträffande reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar. En sammanfattning av delbetänkandet redovisas i *bilaga*.

Remisser

Delbetänkandet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till kommitténs förslag. Kontoret föreslår att det i lagbestämmelserna anges att föreskrifter meddelas av kommunfullmäktige.

Kulturnämnden tillstyrker den föreslagna lagstiftningen. Såväl stadsledningskontoret som kulturnämnden anser emellertid att den exemplifiering av begreppet handlingsslag som finns i lagförslaget, i 1 kap. 5 §, bör tas bort.

Mina synpunkter

Allmänhetens möjligheter till insyn i och tillgång till offentliga handlingar, oavsett medium, är grundläggande inom svenskt förvaltningsväsen och fundamental för demokratin. Hur regleringen rörande registrering, förvaring, arkivering och gallring är

utformad har stor betydelse. Det är därför positivt om en samordning av sekretesslagens och arkivlagens bestämmelser om registrering av allmänna handlingar respektive registreringens betydelse för arkivvården i en ny lag medför att lagstiftningen blir tydligare.

Jag instämmer i kommitténs uppfattning att utformningen av reglerna kring handlingars offentlighet bör vara så teknikneutral som möjligt, så att de kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. Det är viktigt att reglerna utformas för att stödja långsiktigt hållbara lösningar. Jag vill slutligen också framhålla vikten av att anställda vid stadens förvaltningar har en god kunskap om gällande regler och hålls informerade om förändringar i den lagstiftning som rör offentlighetsprincipen.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklarades omedelbart justerat.

Stockholm den 13 augusti 2003

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Justitiedepartementet har berett Stockholms stad möjlighet att yttra sig över Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97). Kommittén föreslår bl.a. att bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården m.m. samordnas i en ny lag; lagen om hantering av allmänna handlingar. På detta sätt avses regleringen bli neutral mellan hanteringen av allmänna handlingar som används i myndigheternas verksamhet och de handlingar som inte längre är direkt aktuella i verksamheten.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 20 maj 2003 är av i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

En ny lag om hantering av allmänna handlingar

Den föreslagna nya lagen om hantering av allmänna handlingar - med få sakliga ändringar i förhållande till gällande lagstiftning - framstår som en mer pedagogisk modell än dagens till gagn för såväl medborgarna som myndigheterna. Det är även positivt att den föreslagna lagen i stor utsträckning är teknikneutral.

Definitioner i lagförslaget

I bestämmelsen med definitioner, 1 kap 5 §, anges vissa exempel på handlingsslag. Exemplifieringen bör tas bort då den kan leda till missförstånd. Handlingsslagen hos myndigheter varierar med hänsyn till myndigheternas olika verksamheter. Det torde vara tillräckligt att dessa noteras i propositionen.

Kommunala beslut och föreskrifter i lagförslaget

Det kan konstateras att i flera lagbestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar har angetts att för kommunala myndigheter skall kommunfullmäktige fatta beslut eller meddela föreskrifter samt att kommunfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela sådana beslut eller föreskrifter.

De hanteringsbestämmelserna rör utlåning av allmänna handlingar (2 kap 9 §), gallring (2 kap 14 §) och annat avhändande (2 kap 12 §) samt upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter (2 kap 16 §).

Kompetensfördelningen mellan olika kommunala organ är grundlagsfäst genom 1 kap 7 och 8 § RF. Där föreskrivs att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att det för den offentliga förvaltningen finns bl a kommunala förvaltningsmyndigheter. Fullmäktige är det högsta beslutande organet. Även nämnderna har en viss beslutanderätt, dels inom ramen för den förvaltande och verkställande verksamheten, dels på grundval av delegeringsuppdrag från fullmäktige och dels med direkt stöd av speciallagstiftning.

Vad beträffar kompetensfördelningen mellan kommunala organ kan följande anföras. I 3 kap 10 § kommunallagen anges ramen för kommunfullmäktiges möjligheter att överlåta (delegera) beslutanderätt till en nämnd. Den formella restriktionen för fullmäktiges möjlighet att delegera är att om det anges i lag att fullmäktige ska besluta, så är det inte möjligt att delegera till nämnd. I princip är det därutöver upp till fullmäktige att efter egen bedömning avgöra i vilken omfattning

som delegering till nämnderna bör komma i fråga. Av 3 kap 9 § kommunallagen framgår att ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt hör till fullmäktiges uppgifter.

Med beaktande av gällande rätt och lagförslagen föreslår staden att det i lagbestämmelserna anges att föreskrifter meddelas av kommunfullmäktige. I 4 kap 10 § finns den generella bestämmelsen om att kommunala föreskrifter får meddelas av kommunfullmäktige, vilken överensstämmer med gällande arkivlag (16§). En sådan skrivning möjliggör att kommunfullmäktige i föreskrifterna delegerar beslutanderätten till arkivmyndigheten avseende exempelvis ärenden om gallring eller avhändande av allmänna handlingar.

Kulturnämnden har den 10 maj 2003 beslutat överlämna stadsarkivets tjänsteutlåtande av den 7 maj 2003.

Stadsarkivets tjänsteutlåtande är av i huvudsak följande lydelse.

Överväganden

Stadsarkivet tillstyrker att den föreslagna lagstiftningen genomförs.

Lagförslaget innebär inte att nya skyldigheter läggs på myndigheterna, med undantag för vissa insatser i samband med införandet. Det innebär däremot väsentliga förbättringar i förhållande till gällande lagstiftning när det gäller systematik. En mer pedagogisk uppläggning kommer sannolikt att underlätta tillämpningen av lagstiftningen. Detta underlättar för myndigheterna och kommer att påverka allmänhetens tillgång till allmänna handlingar i positiv riktning.

Den från stadsarkivets utgångspunkt mest betydelsefulla förändringen är att arkivförteckningen ersätts med registrering av handlingsslag. Ett genomförande av förslaget skulle påskynda den utveckling mot nya metoder för arkivredovisning som pågått under ett antal år. En viktig drivkraft för denna utveckling har varit behovet av en teknikneutral redovisningsmetod som också kan anpassas till varje myndighets informationsstruktur. Förslaget är därför på denna punkt välkommet.

Detaljkommentarer till lagförslaget

1. Definitioner

Stadsarkivet instämmer med kommittén i behovet av en definition av begreppet gallring. Förslaget är väl genomtänkt. I definitionen av begreppet handlingsslag bör exemplifieringen tas bort. Den är långt ifrån heltäckande och kan ge en missvisande bild av begreppet.

2. Beslutsnivåer inom kommuner och landsting.

Enligt arkivlagen kan fullmäktige utfärda föreskrifter i anslutning till arkivlagen. I förslaget (4 kap 10 §) finns en motsvarande rättighet för fullmäktige att meddela föreskrifter. Förhållandet mellan denna paragraf och de särskilda bestämmelser som finns på andra platser i lagen om fullmäktiges föreskrifts- och beslutanderätt samt fullmäktiges möjligheter att delegera dessa beslut till arkivmyndigheten är enligt vår uppfattning oklart. Enligt stadsarkivets uppfattning bör föreskriftsrätten alltid ligga på fullmäktige under det att tillämpningsanvisningar skall kunna utfärdas av arkivmyndigheten som också skall kunna fatta beslut i särskilda ärenden.

Sammanfattning

Utgångspunkter

En del av vårt uppdrag har varit att överväga om det är ändamålsenligt med en uppdelning mellan å ena sidan bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och å andra sidan arkivlagens bestämmelser om registrerings betydelse för arkivvården m.m. Bestämmelserna fyller i huvudsak samma syften och överlappar delvis varandra. Myndigheterna hanterar sina handlingar har betydelse för möjligheten att ta del av allmänna handlingar både på kort och lång sikt. För att uppnå den insyn som är offentlighetsprincipens syfte behövs tydliga och överskådliga bestämmelser. I annat fall finns det risk för försämrad rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Det finns också risk för sämre kvalitet vad gäller möjligheten att bygga upp och bevara allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet.

För att den som vill ta del av allmänna handlingar skall kunna ta tillvara sin rätt, och för att bestämmelserna skall vara enkla för myndigheterna att tillämpa, har vi ansett att det krävs en samordning av reglerna som i dag gäller för myndigheters hantering av allmänna handlingar. På så sätt kan överlappande bestämmelser undvikas och lagstiftningen göras tydligare både för de tillämpande myndigheterna och för enskilda.

Myndigheternas skyldigheter får inte vara beroende av valet av tekniska lösningar. Det är viktigt att bestämmelserna kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. Det bör därför eftersträvas att bestämmelserna om hantering av allmänna handlingar är så teknikneutrala som möjligt.

En annan viktig förutsättning för att reglerna till stöd för rätten att ta del av allmänna handlingar skall få önskad effekt, är att det finns kunskap om bestämmelserna. Sådan kunskap måste finnas inom förvaltningen, på alla nivåer i organisationen. Kunskapen behövs såväl när det gäller beslut om att upphandla nya datasystem som när det gäller beslut om att lämna ut allmänna handlingar. Även den som har rätt att ta del av allmänna handlingar behöver kunskaper om hur han eller hon skall gå tillväga för att söka handlingar och uppgifter hos myndigheter. Detta ställer krav på en förhöjd kunskapsnivå inom förvaltningen och hos allmänheten beträffande reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Våra förslag

En särskild lag om hantering av allmänna handlingar

Vi föreslår att regleringen i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen skall samordnas i en ny lag; lagen om hantering av allmänna handlingar. Denna lag skall visa på samtliga krav som ställs på en myndighet under hela processen med att hantera allmänna handlingar. Därmed betonas att ansvaret för att göra allmänna handlingar tillgängliga, så att medborgarna kan nyttja sin rätt till insyn, vilar på myndigheten i vars verksamhet handlingarna finns. Genom att bestämmelserna tas in i en gemensam lag blir regleringen neutral mellan hanteringen av allmänna handlingar som används i myndigheternas verksamhet och de handlingar som inte längre är direkt aktuella i verksamheten.

Det finns ett förslag om att 2 kap. tryckfrihetsförordningen från och med den 1 januari 2003 skall innehålla en ny bestämmelse som anger att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras, samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar, skall meddelas i lag. Syftet med bestämmelsen är att betona dessa frågors betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Eftersom vårt förslag till en ny lag bl.a. har samma syfte, ligger det väl i linje med den pågående förändringen i tryckfrihetsförordningen.

Den nya lagens syften

I en portalparagraf i den nya lagen anges dess syften. Dessa är att tillgodose rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet), skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov. I portalparagrafen anges vidare att myndigheterna skall registrera, organisera, bevara och i övrigt hantera sina allmänna handlingar så att dessa syften uppnås.

God offentlighetsstruktur

Vi föreslår att lagen skall innehålla en teknikneutral regel som beskriver vad som krävs av myndigheternas hantering av allmänna handlingar för att tillgodose offentlighetsprincipen. En beskrivning måste hållas generell eftersom den skall tillämpas av många olika organ. I bestämmelsen föreslås att myndigheterna, när de organiserar sina handlingar, särskilt skall beakta att allmänna handlingar skall kunna skiljas från andra handlingar,

2. medborgarnas rätt till insyn enligt tryckfrihetsförordningen skall säkerställas, samtidigt som ett fungerande sekretesskydd skall uppnås,
3. allmänna handlingar skall kunna lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen,
4. allmänna handlingar skall kunna presenteras med det innehåll som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där och att det skall framgå om uppgifter ändrats eller tillförts handlingarna samt i så fall när,
5. handlingar som myndigheten använder och som tillför sakuppgift vid handläggning av ärenden eller andra processer skall knytas till övriga handlingar i ärendet,
6. allmänna handlingar som hör till ett ärende eller annan process skall kunna presenteras samlat så att de återger handläggningens gång,
7. det skall framgå när och enligt vilken bestämmelse allmänna handlingar skall gallras eller på annat sätt upphör att förvaras hos myndigheten,
8. allmänna handlingar inte skall innehålla onödiga förkortningar eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Registrering och beskrivning av allmänna handlingar

I den nya lagen samlas alla regler om registrerande och förtecknande av allmänna handlingar på ett ställe. På så sätt blir regelverket lättare att tillämpa både för tjänstemän hos myndigheterna och för enskilda som vill ha del av allmänna handlingar.

Vi föreslår att myndigheterna skall registrera allmänna handlingar eller hålla dem organiserade på samma sätt som i dag. Vidare skall myndigheterna föra ett register över de handlingsslag som finns i verksamheten. Myndigheterna skall också upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar.

Registret över handlingsslagen ersätter arkivförteckningen enligt arkivlagen medan beskrivningen av de allmänna handlingarna ersätter arkivbeskrivningen enligt arkivlagen och beskrivningen av ADB-register enligt sekretesslagen.

Med begreppet handlingsslag menar vi allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en myndighet kan föras samman under en benämning. Exempel på handlingsslag är styrelseprotokoll, brottmålsakter, eller patientjournaler från en viss klinik. Av registret över handlingsslag skall framgå handlingsslagens benämning, eventuell ytterligare beskrivning av innehållet, tidsomfattning, metoder för åtkomst och övriga uppgifter som behövs för förståelse av och åtkomst till handlingarna.

Avsikten med beskrivningen av myndighetens allmänna handlingar är att ge utomstående en överblick över de handlingar, både konventionella och elektroniska, som myndigheten har tillgång till. Den bör därför omfatta uppgifter om verksamhet och organisation samt om viktigare ärendeslag och deras samband med arkivbildningen.

Gallring

Gallring är den mest ingripande åtgärd myndigheter kan vidta när det gäller allmänna handlingar. Gallring innebär att information förstörs, dvs. åtgärden är oåterkallelig när den genomförs. Detta gäller inte bara vid ett fullständigt förstörande av en handling. Information kan också gå förlorad på grund av åtgärder som vidtas med handlingarna, t.ex. när information flyttas från en datateknisk lösning till en annan. För att väcka medvetandet om vad myndigheternas åtgärder med allmänna handlingar kan innebära för rätten att ta del av allmänna handlingar, föreslår vi att begreppet gallring definieras i den nya lagen. Enligt definitionen avses med begreppet gallra att förstöra allmänna handlingar eller att vidta andra åtgärder med allmänna handlingar eller uppgifter i dessa som medför informationsförlust, förlust av möjliga informationssammanställningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheter att fastställa handlingarnas autenticitet (äkthet och ursprungligt skick).

Vad gäller gallring i övrigt motsvarar vårt förslag i sak arkivlagens regler.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter

I den nya lagen samordnas bestämmelserna som gäller upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter. Vi har ansett att det för dessa upptagningar, liksom i dag, finns behov av särskilda regler. Detta gäller bestämmelser om registrering av handlingar och handlingsslag, framställning och skydd av handlingarna samt övertagande och överlämnande av arkiv. Vi föreslår dessutom att det införs en bestämmelse beträffande gallring av denna typ av upptagningar.

Det är den myndighet som gör en handling tillgänglig för de andra myndigheterna som har praktisk möjlighet att uppfylla en registreringsskyldighet för handlingen. Det bör därför endast vara denna myndighet som skall vara skyldig att registrera den.

Allmänna handlingar i en gemensam upptagning kan ingå i handlingsslag både hos myndigheter som för in uppgifter i upptagningen och myndigheter som använder upptagningen. Samtidigt kan samma handlingar ingå i handlingsslag som består av hela eller delar av den gemensamma upptagningen. I dag utgör de gemensamma upptagningarna arkiv endast hos en av myndigheterna, i första hand den som svarar för huvuddelen av upptagningen. Vi anser att det även i fortsättningen skall vara endast en myndighet som skall ta ansvar för upptagningen. För att undvika oklarhet om vilken myndighet detta skall vara anser vi att ett särskilt beslut härom måste fattas i varje enskilt fall. I praktiken blir det en fråga som får diskuteras och lösas redan i samband med planering av systemet.

När det gäller statliga myndigheter bör beslutet meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen föreslår. Beträffande kommunala myndigheter bör beslutet meddelas av kommun- eller landstingsfullmäktige. Enligt en övergångsbestämmelse i förslaget får ansvaret för redan existerande upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter dock ligga kvar på den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen tills något annat bestämts. Detta innebär att beslut kan meddelas senare, t.ex. i samband med en mer övergripande översyn av reglerna för upptagningen.

Uppgifter om vilka gemensamma upptagningar som en myndighet har tillgång till är viktig information för förståelsen av myndighetens verksamhet och allmänna handlingar. Ansvaret för att redogöra för denna typ av upptagningar i myndighetens beskrivning av allmänna handlingar bör därför finnas för alla myndigheter som har tillgång till upptagningen.

Eftersom en upptagning samtidigt kan vara allmän handling hos flera myndigheter, krävs det i dag föreskrifter eller beslut om gallring för att någon av myndigheterna som inte fått skyldighet att ansvara för handlingen skall få gallra den. Vi föreslår i stället en generell bestämmelse om gallring för dessa myndigheter. En myndighet som har tillgång till information genom direktåtkomst kan därmed avbryta denna utan att göra sig skyldig till en otillåten gallring.

Överklagande och hemligstämpling

Av de bestämmelser som i dag är intagna i 15 kap. sekretesslagen har vi ansett att bestämmelserna om överklagande och hemligstämpling bör vara kvar i sekretesslagen. Bestämmelsen om hemligstämpel har nära anknytning till de materiella bestämmelserna om sekretess. Reglerna om överklagande måste enligt tryckfrihetsförordningen finnas i sekretesslagen.

Tillsyn

Till följd av vårt förslag kommer arkivmyndigheternas tillsyn även att omfatta frågor som i dag regleras i 15 kap. sekretesslagen. Detta innebär att tillsynen kommer att omfatta alla moment i myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Skyddet för insynen och kulturarvet kommer därmed att stärkas.

Information och utbildning

Verklig insyn i den offentliga verksamheten förutsätter att medborgarna har kunskaper om sina rättigheter till insyn och information. All personal i offentlig förvaltning måste också ha kunskap om regelsystemet och förmåga att tillämpa det i sin verksamhet. Det pågår redan i dag ett omfattande arbete med att skapa förutsättningar för bra information om offentlighetsprincipen till medborgarna och utbildning för personal inom den offentliga förvaltningen. Myndigheter och organ som arbetar med dessa frågor är bl.a. Riksarkivet och landsarkiven, Statens kvalitets- och kompetensråd, Statskontoret, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Vi vill framhålla att det är ett ansvar för samtliga myndigheters ledning att se till att offentlighetsprincipen får genomslag i deras verksamhet. Av det följer ett ansvar för att personalens kunskaper om gällande regler är tillräckliga och används. Det innebär också ett ansvar för att se till att dessa frågor beaktas i samband med verksamhetens organisation och användningen av olika tekniska lösningar. Konkret betyder det bl.a. att ledningen har ett ansvar för att se till att tillgängligheten och insynsmöjligheterna, både på lång och kort sikt, inte påverkas negativt av organisationsändringar eller nya tekniska lösningar.