

Juridiska avdelningen
Caroline Cruz
BESLUT

2002-12-18
Reg.nr 31-918-99

Universitetens diarieföring

Sammanfattning

Justitiekanslern (JK) har i beslut den 17 mars 1999 bitt Högskoleverket att ta initiativ till att skapa större enhetlighet i lärosätenas diarieföringssystem.

Högskoleverket har därför anmodat samtliga universitet att redogöra för bl.a. hur lärosätena har ordnat sin diarieföring och de eventuella regler, råd, instruktioner eller riktlinjer som universiteten har utfärdat rörande diarieföringsrutinerna.

Verket konstaterar att lärosätena sinsemellan har olika diarieföringssystem som förs med hjälp av automatiskt databehandling och att det är svårt att utifrån beskrivningarna bilda sig en uppfattning om vilka system som i praktiken är mest användarvänliga och som på ett lättillgängligt och enhetligt sätt tillgodoser allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Flera universitet har också uppgett att systemen befinner sig i ett utvecklingskede.

Högskoleverket finner att det inte är lämpligt, eller ens möjligt, att i dagsläget peka ut något eller några system som särskilda goda exempel på hur diarieföringen bör vara utformad.

Högskoleverket anser att det är mer ändamålsenligt att, inom ramen för sina tillsynsbesök, på plats granska hur universitetens diarieföringssystem fungerar, vilka rutiner för hantering och utlämnande av allmänna handlingar som finns och vilka utbildnings- och informationsinsatser som görs för att ge de anställda kunskaper om allmänhetens rätt att ta del av sådana handlingar.

Offentlighets- och sekretesskommittén har nyligen lämnat sitt delbetänkande Ordning och reda bland allmänna handlingar. Riksarkivet skall enligt kommitténs förslag utöka sin tillsyn till att omfatta alla moment i myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Även om förslaget inte skulle antas, hör denna fråga redan i dag samman med arkivmyndigheternas verksamhet och ansvarsområde. Högskoleverket finner därför inte skäl att förordna något diarieföringssystem framför något annat.

Bakgrund och syfte

Justitiekanslern (JK) har granskat Uppsala universitets, Lunds universitets, Göteborgs universitets, Stockholms universitets och Linköpings universitets system för diarieföring. I beslut den 17 mars 1999 (dnr 396-98-22) konstaterade JK att det hos nämnda universitet fanns stora skillnader mellan systemen och hur aktuella bestämmelser i sekretesslagen tillämpades. JK "ifrågasätter därför om inte Högskoleverket skulle kunna ta ett initiativ i syfte att – inom ramen för lärosätenas befintliga organisatoriska och ADB-tekniska lösningar – skapa större enhetlighet i diarieföringssystemen".

Med anledning av JK:s ställningstagande har Högskoleverket beslutat att göra en studie av diarieföringen vid samtliga universitet. Syftet har varit bl.a. att lyfta fram goda exempel på hur diarieföringssystem kan utformas.

Genomförande

Högskoleverket har anmodat universiteten att redogöra för bl.a. hur deras diarieföringssystem är ordnade och de eventuella regler, råd, instruktioner eller riktlinjer som universiteten har utfärdat rörande diarieföringsrutinerna.

De universitet som JK har granskat – Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Linköpings universitet – har anmodats att redogöra särskilt för om de har vidtagit några åtgärder med anledning av JK:s beslut.

Universitetens yttranden

Universitetens yttranden finns i bilaga.

Tillämpliga bestämmelser

Offentlighetsprincipen

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

I 2 kap. 1 § TF står följande.

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 3 § TF förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Registrering av allmänna handlingar

En förutsättning för att offentlighetsprincipen skall kunna fungera i praktiken är att det går att ta reda på vilka allmänna handlingar som finns hos en myndighet. Grundläggande bestämmelser om myndigheternas skyldighet att registrera (diarieföra) allmänna handlingar infördes därför 1981 i 15 kap. sekretesslagen

(1980:100). Syftet var att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar (prop. 1979/80:2 Del A s. 354).

I 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen står följande.

När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Vad sådana register skall innehålla preciseras i 15 kap. 2 § första stycket sekretesslagen som följer.

Beträffande handling som registreras enligt 1 § skall av registret framgå

- 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,*
- 2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,*
- 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats,*
- 4. i korthet vad handlingen rör.*

Enligt samma paragrafs andra stycke skall vid registrering dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs av sekretesskäl.

Utöver denna bestämmelse finns inga generella regler om diariets utformning eller dess samband med andra system.

Bestämmelserna ger således myndigheterna en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Registreringen kan ske med eller utan hjälp av automatisk databehandling. Lagen ställer inget krav på central registrering eller på att myndigheterna skall föra en daglig lista över inkomna handlingar. (Se RÅ 1991 ref. 50.)

Det finns inte heller några bestämmelser i TF eller sekretesslagen om att myndigheter är skyldiga att ta hand om och bevara allmänna handlingar. För offentlighetsprincipens upprätthållande är det emellertid av stor betydelse att sådana handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet finns kvar hos myndigheten och inte förstörs eller återlämnas till avsändaren. Intresset av att handlingar bevaras hos myndigheterna tillgodoses genom de regler härom som finns i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446), (se Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e upplagan, 1996, s. 28 f).

Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97)

År 1998 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om offentlighetsprincipen och IT samt göra en översyn av sekretesslagen. Kommittén antog namnet Offentlighets- och

sekretesskommittén (OSEK). OSEK överlämnade nyligen delbetänkandet Ordning och reda bland allmänna handlingar.

I delbetänkandet föreslår OSEK att bestämmelserna 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. Syften med lagen är att tillgodose rätten enligt TF att ta del av allmänna handlingar, skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet, behovet av information för rättskipning och förvaltning, och forskningens behov. Dessa syften skall framgå av en portalparagraf. Vidare skall i denna paragraf anges att myndigheterna skall registrera, organisera, bevara och i övrigt hantera allmänna handlingar så att dessa syften uppnås. (Se SOU 2002:97 s.10-11.)

För att kunna följa upp om reglerna tillämpas på det avsedda sättet och får den önskade effekten, bör de kombineras med bestämmelser om tillsyn. Kommittén har därför föreslagit att arkivmyndigheternas tillsyn skall komma att utökas till att omfatta frågor som i dag regleras i 15 kap. sekretesslagen. Det innebär att tillsynen kommer att inbegripa alla moment i myndigheternas hantering av allmänna handlingar och inte endast tillsyn enligt arkivlagen. I praktiken har Riksarkivet och landsarkiven vid sin tillsyn redan i dag tittat på hur t.ex. registrering och beskrivning av ADB-register sköts, för att kunna komma med råd om registrering i dessa frågor. Målet är att Riksarkivet och landsarkiven skall inspektera och besöka varje myndighet minst vart fjärde år samt oftare vid förändringar av t.ex. organisationen. (Se SOU 2002:97 s.133 – 135.)

Högskoleverkets bedömning

Resultatet av JK:s beslut

Av universitetens yttranden framgår att många av universiteten i och med JK:s beslut har uppmärksammat vikten av ett väl fungerande system för hantering av allmänna handlingar och andra frågor kring detta. En kartläggning har gjorts av hur diarieföringen sköts ute i organisationen. Utbildning av personal i diarieföring och i hantering av allmänna handlingar har initierats. Universiteten har även börjat ta fram handböcker inom detta område.

Flera universitet, däribland Uppsala och Göteborgs universitet, har med anledning av JK:s beslut infört nya system för diarieföring och de kommer att ta fram råd och riktlinjer för diarieföring samt att ge utbildning till de ansvariga för diarierna.

Några universitet har uppgett att de håller på att ansluta institutionernas diariéer till universitetsförvaltningens (Stockholm) eller att även institutionerna kommer att övergå till det nya system som används centralt (Växjö).

Hos andra universitet pågår projekt för inventering av olika diarieföringssystem inför anskaffandet av ett nytt sådant (Karlstad) eller för att skapa ett gemensamt diarieförings- eller dokumenthanteringssystem inom verksamheten (KTH, Luleå och Umeå).

Karolinska institutets svar tyder på att universitetet har gjort stora insatser i form av att informera personal om allmänna handlingars offentlighet bl.a. genom att utarbeta en handledning för diarieföring och fortlöpande utbilda personal i dessa frågor. Universitetet tycks också på ett föredömligt sätt möjliggöra för allmänheten att ta del av diariet då en dator med en webbaserad version av diariet placerats i universitetets reception. Örebro universitet bör också nämnas i detta sammanhang eftersom universitetet har uppgett att omfattande insatser för att utbilda personalen har påbörjats. Universitetets förvaltningsjurist skall utbilda alla anställda i förvaltningsrätt. Även Linköpings universitet har kontinuerliga utbildningsinsatser för att informera de anställda om gällande bestämmelser.

Även om några universitet har infört samma system – bl.a. har Uppsala, Umeå och Örebro universitet införskaffat det s.k. W3D3 programmet och Göteborg universitet, KI och Luleå tekniska universitet Diabas samt SLU och KTH Godis – har lärosätena kommit olika långt med att integrera systemen inom respektive organisation.

Sammantaget kan sägas att den bild som ges av universiteten är att myndigheterna befinner sig i olika utvecklingsskeden, där nya system skall upphandlas eller prövas. Det kan också konstateras att informationsinsatserna skiljer sig åt mellan lärosätena.

Skapa större enhetlighet i diarieföringssystemen

På grund av svårigheten att få en rättvisande bild av verkligheten enbart på insänt material, ter sig JK:s förhoppning om att Högskoleverket skall skapa större enhetlighet i diarieföringssystemen svår att infria. Försiktighet är också påkallad med tanke på myndigheternas frihet att ordna sin diarieföring efter vad de finner lämpligast utifrån lokala förutsättningar, vilket några universitet också har påtalat. Bestämmelser som ställer krav på central diarieföring saknas nämligen. Vidare kan registrering även ske med eller utan hjälp av automatisk databehandling.

Såsom JK sammanfattar i sitt beslut använder sig universiteten sinsemellan av skilda system för sin diarieföring. Efter genomgång av universitetens yttranden finner Högskoleverket att det är svårt att utifrån beskrivningarna bilda sig en uppfattning om vilket eller vilka system som i praktiken är mest användarvänliga och som på ett lättillgängligt och enhetligt sätt tillgodoser allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, dvs. hur bra det går att finna och söka handlingar i systemen.

Flera universitet har också uppgett att systemen befinner sig i ett utvecklingsskede.

Högskoleverket anser att det inte är lämpligt, eller ens möjligt, att i dagsläget peka ut något eller några system som särskilt goda exempel på hur diarieföringssystemen bör vara utformade.

Högskoleverket anser att det är mer ändamålsenligt att verket, inom ramen för sina tillsynsbesök, på plats granskar universitetens diarieföringssystem. Det är först då, genom stickprovskontroller vid registratur och ute på institutionerna och med en konkret "sökförfrågan", som det går att bedöma hur sökbara och effektiva systemen är i praktiken. Platsbesök erbjuder också möjlighet att få synpunkter från den

personal som i sin dagliga verksamhet använder systemen och har att tillämpa aktuella regler. Tillsynsbesöken ger dessutom en reell bild av hur väl universiteten lyckats informera sin personal om bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och av personalens behov av utbildning eller vidareutbildning.

Vid Högskoleverkets tillsynsbesök hos Växjö universitet, Högskolan i Halmstad och Högskolan i Kalmar i november 2002, togs bl.a. dessa frågor upp.

Framtiden

Enligt Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag skall Riksarkivet utöka sin tillsyn till att omfatta alla moment i myndigheternas hantering av allmänna handlingar, alltså inte enbart tillsyn enligt arkivlagen, samt även tillsammans med landsarkiven inspektera myndigheterna kontinuerligt. Kommittén anför också att Riksarkivet och landsarkiven i praktiken redan i dag ger råd om bl.a. registrering. Även om kommitténs förslag inte skulle antas, hör frågan om registrering av allmänna handlingar således samman med arkivmyndigheternas verksamhet och ansvarsområde. Högskoleverket finner det därför än mindre lämpligt att förorda något system framför något annat.

Flera universitet (Linköping, Örebro och SLU) har framfört önskemål om att Högskoleverket skall ta initiativ till ett samarbete i mer organiserad form när det gäller utveckling av elektronisk dokumenthantering vid lärosätena inom ramen för universitets- och högskolearkivariernas nätverk. Högskoleverket anser att även denna fråga hör till arkivmyndigheternas område och att ett sådant projekt därför borde lösas i samarbete med dem.

Högskoleverket kommer emellertid att, som tillsynsmyndighet inom högskoleområdet, vid sina tillsynsbesök följa upp universitetens och högskolornas hantering av allmänna handlingar. Verket kommer således att fortsätta uppmärksamma hur systemen för diarieföring är ordnade, vilka rutiner för hantering och utlämnande av allmänna handlingar som finns och vilka utbildnings- och informationsinsatser som görs för att ge de anställda kunskaper om allmänhetens rätt att ta del av sådana handlingar.

Detta beslut har fattats av universitetskanslern efter föredragning av verksjuristen Caroline Cruz i närvaro av chefsjuristen Annica Lindblom.

Sigbrit Franke

Caroline Cruz

Kopia till
Justitiekanslern
Uppsala universitet
Lunds universitet
Göteborgs universitet
Stockholms universitet
Umeå universitet
Linköpings universitet
Karolinska institutet
Kungl. Tekniska högskolan
Luleå tekniska universitet
Karlstads universitet
Växjö universitet
Örebro universitet
Sveriges lantbruksuniversitet