Dnr UFV 2017/1845

# Hantering och diarieföring av allmäna handlingar

## Internrevisionsrapport 2017

*Att fastställas av Konsistoriet 2017-12-12*

**1 Sammanfattning** ..... **3**

**2 Bakgrund** ..... **3**

*2.1 Risk enligt riskanalys* ..... *4*

*2.2 Syfte och metod* ..... *4*

*2.3 Avgränsningar* ..... *5*

2.3.1 Riksarkivets inspektion av arkivverksamheten vid universitetet ..... 5

**3 Sammanfattande svar på revisionsfrågor** ..... **5**

*3.1 Finns aktuella styrdokument på en universitetsövergripande nivå avseende hantering och diarieföring av allmäna handlingar och är dessa kända?* ..... *6*

Iakttagelser ..... 6

Bedömning ..... 6

*3.2 Finns ändamålsenliga rutiner för hantering och diarieföring av allmänna handlingar vid institutionerna?* ..... *6*

Iakttagelser ..... 6

Bedömning ..... 7

*3.3 Ansvarsfördelning samt utbildning och stöd* ..... *7*

Iakttagelser ..... 7

Ansvarsfördelning ..... 7

Utbildning och stöd ..... 8

Bedömning ..... 8

*3.4 Hur informeras om allmänhetens rätt till insyn i universitetets verksamhet?* ..... *9*

Iakttagelser ..... 9

Bedömning ..... 9

*3.5 Finns en systematisk intern kvalitetskontroll av hantering och diarieföring av allmäna handlingar?* ..... *9*

Iakttagelser ..... 9

Bedömning ..... 10

**4 Rekommendationer** ..... **10**

# 1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2017 granskat universitetets hantering och diarieföring av allmäna handlingar. Syftet med granskningen har varit att på en övergripande nivå bedöma om befintliga rutiner för detta är ändamålsenliga. Granskningen har sitt huvudfokus på institutionsnivån och de rutiner som finns där.

Efter genomförd granskning är internrevisionens sammanfattande bedömning att institutionernas rutiner för dokumenthantering och diarieföring kan förbättras. Internrevisionens bedömning grundar sig främst på följande brister:

- Institutionerna har i olika grad och omfattning rutiner för hantering och diarieföring av allmäna handlingar detta gäller särskilt rutiner för postöppning vid registrators frånvaro, hantering av personaladresserad post samt e-post.
- Personer med registratorsfunktion vid institutionerna har i inte erhållit en strukturerad utbildning och fortbildning avseende sin funktion. Granskningen indikerar också på att arbetsinnehållet i funktionen varierar mellan institutioner.

De väsentliga rekommendationerna är i korthet följande:

- Att institutionerna ser över sina rutiner för hantering och diarieföring av allmäna handlingar och att dessa inkluderar delrutiner för,
  - postöppning vid registrators frånvaro.
  - hantering av personadresserad post.
  - hantering av e-post.
- Att universitetsledningen stärker förutsättningarna för personer med registratorsfunktion vid institutionerna att fullgöra sitt arbete genom att,
  - se till att de personer med registratorsfunktion erhåller en strukturerad och ändamålsenlig utbildning och fortbildning i ämnet.
  - förtydliga vilka arbetsuppgifter som åvilar den person/ de personer som är har registratorsfunktion.

# 2 Bakgrund

För att universitet ska kunna uppfylla kravet om handlingars offentlighet, d.v.s. kunna ge allmänheten möjlighet att ta del av dessa, krävs ordning och struktur. Ett led i denna ordning är att registrera de allmänna handlingarna i ett diarium. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns de grundläggande reglerna om registrering av allmänna handlingar. Huvudregeln är att alla handlingar som inkommit till eller upprättats och förvaras vid universitetet är allmänna handlingar och ska diarieföras. Handlingar som kan betraktas vara av ringa betydelse för universitetets verksamhet behöver däremot inte diarieföras Beträffande handlingar som helt eller delvis omfattas av sekretess, gäller att dessa måste diarieföras. Registrering av allmänna handlingar ska ske utan dröjsmål och inkommande handlingar ska registreras samma dag de inkommer. Upprättade handlingar ska registreras när de expedierats, beslut fattats eller när de på annat sätt färdigställts. En handlings status som allmän kan inte skjutas upp genom att registreringen senareläggs. Även om grunden för registrering av handlingar regleras i lagstiftningen, är det universitetets ansvar att skapa rutiner för detta.

I universitetets handbok ”hanteringar av allmänna handlingar vid universitetet”[1] står följande,

[1] Hantering av allmänna handlingar vid universitetet, fjärde upplagan Maj 2013

”Offentlighetsprincipen är grundläggande för den offentliga förvaltningen i Sverige. De regler som kringgärdar och konkretiserar den hör därför till det fåtal av förvaltningsrättsliga regler som är så viktiga att man måste kräva *att varje anställd känner i vart fall deras huvuddrag*. Det gäller inte minst inom dagens stora universitet.”

I handboken fastslås också att det vid alla universitetets institutioner ska finnas en person som har *registratorsfunktion* och har kännedom om var och hur allmänna handlingar ska förvaras.

## 2.1 Risk enligt riskanalys

Internrevisionens riskanalys har identifierat en risk att hanteringen och diarieföringen av allmäna handlingar inte alltid sköts tillfredsställande. Orsakerna skulle kunna vara mängden inkommande handlingar och osäkerhet om vad som gäller men även ofullständiga rutiner. Exempel på ofullständiga rutiner kan vara att utlämning av material inte sköts korrekt med avseende på tidsaspekten och eller att upprättade och inkomna handlingar inte diarieförs alls. De senaste årens redovisning av öppna ärenden i diariet som Justitiekanslern årligen begär från universitetet (JK-listan) visar också att diarieföringen kan förbättras.

## 2.2 Syfte och metod

Syftet med granskningen av Uppsala universitets hantering och diarieföring av allmäna handlingar på en övergripande nivå bedöma om befintliga rutiner för detta är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av gällande lagstiftning och universitetets interna regelverk. Granskningen har sitt fokus på universitetets institutioner och de rutiner som finns där.

För att uppnå syftet med granskningen ska följande frågor besvaras:

- Finns aktuella styrdokument på en universitetsövergripande nivå för hantering och diarieföring av allmäna handlingar och är dessa kända?
- Finns ändamålsenliga rutiner för hantering och diarieföring av allmänna handlingar vid institutionerna?
- Ansvarsfördelning utbildning och stöd
- Hur informera om allmänhetens rätt till insyn i universitetets verksamhet?
- Finns en systematisk intern kvalitetskontroll av hantering och diarieföring av allmäna handlingar?

Granskningen är baserad på intervjuer, dokumentstudier samt delar av resultatet i en enkät utskickad till universitetets samtliga institutioner. Enkäten har till övervägande del besvarats av personer med registratorsfunktion vid institutionerna. Endast tre institutioner uppger att de inte har inrättat en sådan och där har prefekten besvarat enkäten. Enkätens svarsfrekvens är 75% dvs 44 av 55 institutioner har besvarat den.

## 2.3 Avgränsningar

Riksarkivet genomförde under 2015 en inspektion av samtliga delar av arkivverksamheten som regleras i Riksarkivets föreskrifter om arkiv hos statliga myndigheter (RA – FS) vid Uppsala universitet. De organisatoriska enheter som inspekterades var universitetsförvaltningen samt sex institutioner. Genom att inspektionen relativt nyligen genomförts så avgränsas arkivfrågorna i denna granskning till en redovisning av de föreläggande Riksarkivet efter sin inspektion ålagt universitetet att genomföra samt att redovisa om universitetet har verkställt dessa.

Observera att arkivfrågor i delar berörs i den av internrevisionen genomförda granskningen, ”Granskning av lagring av forskningsdata” (UFV 2017/865).

### 2.3.1 Riksarkivets inspektion av arkivverksamheten vid universitetet

Riksarkivets inspektion omfattade samtliga delar av arkivverksamheten som regleras i Riksarkivets föreskrifter om arkiv hos statliga myndigheter (RA – FS). Vid sina inspektioner har Riksarkivet en checklista på över 90 punkter som alla gås igenom. De organisatoriska enheter som inspekterades var universitetsförvaltningen samt sex institutioner.

Inspektionen resulterade i ett föreläggande, d.v.s. en lista på åtgärder redovisade nedan, som universitetet behöver vidta för att uppfylla Riksarkivets föreskrifter.

1. Integrera redovisning av elektroniska handlingar i myndighetens arkivredovisning
2. Gallring och återlämnande av handlingar vid upphandling
3. Dokumentation av gallring av löne- och personaladministrativa handlingar
4. Verkställande av gallring
5. Avsluta arkivförteckningar med handlingar som tillkommit före 1 januari 2013
6. Upprätta verksamhetsbaserad arkivredovisning för handlingar efter den 1 januari 2013
7. Kontroll av fukt i arkivlokal

Universitet har till Riksarkivet redovisat vilka åtgärder man beslutat och planerat att genomföra med anledning av inspektionen. Riksarkivet har efter att ha tagit del av dessa bedömt åtgärderna som tillräckliga för att uppfylla Riksarkivets föreskrifter och därmed avslutades ärendet. Internrevisionens avstämning med enheten för informationsförsörjning, registratur och arkiv (EIRA) visar också att universitetet i huvudsak genomfört dessa planerade åtgärder.

# 3 Sammanfattande svar på revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att övergripande bedöma om befintliga rutiner för hantering och diarieföring av allmänna handlingar är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av gällande lagstiftning respektive universitetets interna regelverk.

I de följande avsnitten besvaras de av internrevisionen definierade revisionsfrågorna.

## 3.1 Finns aktuella styrdokument på en universitetsövergripande nivå avseende hantering och diarieföring av allmäna handlingar och är dessa kända?

### Iakttagelser

Universitetet har ett flertal aktuella styrdokument med bäring på diarieföring, offentlighet och sekretess. Exempel på styrdokument är verksamhetsplan för arkivfunktionen och eller dossierplan, dokumenthanteringsplan, handbok för registrering och arkivering samt skriften E-posthantering principer och rekommendationer. Dokumenten finns på Medarbetarportalen fördelade på olika webbplatser. I sammanhanget bör nämnas universitetets handbok ” Hantering av allmänna handlingar vid universitetet” där information om det mesta avseende hantering och diarieföring av allmäna handlingar framgår. Enheten för informationsförsörjning, registratur och arkiv (EIRA) har uppfattat att många användare anser att information generellt sett är svår att hitta i medarbetarportalen. Detta kan få till konsekvens att även deras sidor, där flera av styrdokumenten återfinns uppfattas som svåra att nå.

### Bedömning

Det finns aktuella styrdokument vid universitetet avseende diarieföring, offentlighet och sekretess och lämplig information i frågorna kan också inhämtas i handboken ” Hantering av allmänna handlingar vid universitetet”. Enligt den av internrevisionen genomförda enkäten känner en övervägande del av de funktionsansvariga registratorerna vid institutionerna till att dessa dokument finns och använder sig också i olika omfattning av dessa. Övervägande del av de som besvarat enkäten känner också till Enheten för informationsförsörjning, registratur och arkiv (EIRA) dit de kan vända sig för att få stöd i frågor kring diarieföring. De som har haft kontakt med enheten är till övervägande del mycket nöjda med det stöd de erhållit därifrån.

## 3.2 Finns ändamålsenliga rutiner för hantering och diarieföring av allmänna handlingar vid institutionerna?

Internrevisionen har genomfört en enkät riktad till universitetets institutioner som berör deras rutiner för hantering och diarieföring av allmäna handlingar.

I enkäten efterfrågas om det finns rutiner avseende,

- hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar
- postöppning vid registrators längre frånvaro eller semester
- personadresserad post
- hantering av e-post

Om ovanstående rutiner inte finns eller fungerar tillfredställande kan det innebära ett hot mot myndighetsutövningen inom universitetet och en korrekt hantering av allmänna handlingar.

### Iakttagelser

Vad avser *rutiner för hantering av begäran om utelämnande av allmän handling* så har de allra flesta uppgett att det finns sådana, endast fyra institutioner har svarat att sådana inte finns.

Vad avser postöppning *vid registrators längre frånvaro eller semester* så uppger ca 2/3 av de som svarat att det finns rutiner för att hantera detta, en tredjedel uppger dock att det inte finns sådana rutiner.

*Rutiner för postöppning av personadresserad post* där uppger ca 2/3 av de som har svarat att sådana inte finns. Exempel på några kommentarer i enkäten avseende personadresserad post,

- öppnas av adressaten
- läggs i respektive persons brevlåda
- öppnas endast i särskilda fall
- öppnar ej personadresserad post
- var och en öppnar sin post

*Rutiner för hantering av e-post* uppger ca 2/3 att de inte har. I universitetets handbok ” hantering av allmänna handlingar ” fastslås att institutioner /enheter ska ha rutiner för att hantera e-post. Utgående och inkommande handlingar via e-post ska diarieföras i samma utsträckning som pappershandlingar. En stor del av de handlingar som kommer in till universitetet via e-post är personadresserade.

### Bedömning

Enkätresultatet visar att institutionerna i varierande grad och omfattning har rutiner för postöppning i samband med registrators längre frånvaro, hantering av personadresserad post samt e-posthantering. Att inte ha sådana rutiner ökar risken för att allmänna handlingar blir liggande och eventuellt inte heller registreras och diarieförs.

## 3.3 Ansvarsfördelning samt utbildning och stöd

### Iakttagelser

Ansvaret för en fungerande hantering och diariehantering av allmäna handlingar ligger på hela Uppsala universitet som myndighet. Fysisk post som kommer in centralt till universitetet sorteras av vaktmästeriet. Personadresserad post och post adresserad till institutioner vidarebefordras direkt till mottagarna varefter ansvaret för eventuell diarieföring åvilar mottagaren. Vid varje vetenskapsområde / institution finns egna diarieserier där registrering och diarieföring görs av olika personer. Antalet diarieserier vid universitetet är drygt 150. Nedanstående uppdelning visar hur ansvaret fördelar sig på olika nivåer vid universitetet från den enskilde medarbetaren till den centralt stödjande nivån.

#### Ansvarsfördelning

- **Den enskilde medarbetaren** ansvarar för sin egen ärendehantering och att den följer legala krav, universitets regelverk samt institutionens/ enhetens styrdokument. Det är varje medarbetares ansvar att se till att allmänna handlingar blir diarieförda och registrerade. Medarbetaren ska vidarebefordra handlingar som skall diarieföras till registrator eller annan diarieansvarig person. Post (både fysisk

och elektronisk) är den enskilde mottagarens ansvar att se till att den diarieförs när det är påkallat.

- **Institutioner (motsv.)** ansvarar för dokumenthanteringen inom institutionen/ enheten och att den följer legala krav samt universitets regelverk. Det formella ansvaret har prefekten / enhetschefen enligt rektors delegation. Den praktiska hanteringen av hanteringen och diarieföringen av allmäna handlingar har dock i de allra flesta fall tilldelats en eller flera personer som erhållit en funktion som registrator.

- **Enheten för informationsförsörjning, registratur och arkiv (EIRA)** ansvarar för förvaltningens registratur och arkiv samt universitetets allmänna huvuddiarium (W3D3). Enheten ansvarar också för information och hantering av ärenden registrerade i diariet samt service till allmänheten. Enheten för informationsförsörjning, registratur och arkiv (EIRA) registrerar och diarieför huvudsakligen handlingar i diarieserien UV (universitetsförvaltningens diarieserie). Personalärenden förs i serien UFV-PA (personalavdelningens diarieserie). Post till ”Uppsala universitet”, ”Rektor” och rekommenderade försändelser lämnas till den centrala registraturen som öppnar och diarieför handlingarna. Handlingarn som föranlett nya ärenden fördelas (”lottas”) sedan på handläggare av tjänstemän från planeringsavdelningens ledningskansli. E-post som inkommer till registrator och rektor som är de officiella (myndighetens) brevlådor hanteras på samma sätt som pappers post, d.v.s. skrivs ut och lottas på handläggare.

#### Utbildning och stöd

Vad avser utbildning och stöd så anser de allra flesta personer med registratorsfunktion att de till *viss del* har tillräcklig kunskap om de regelverk som styr hantering och diarieföring av allmäna handlingar och ca en tredjedel anser sig ha *tillräcklig kunskap*. Utbildning i samband med att man tilldelats rollen som registrator uppger en tredjedel att man fått. Flertalet anser emellertid att utbildning erhållits endast till *viss del*. En tredjedel av personerna anser sig ha det stöd som behövs i det dagliga arbetet i sin roll som registrator medan ca hälften uppger att de anser sig ha stöd *till viss del*. Enkäten visar att flera av de svarande önskar sig mer utbildning och fortbildning i ämnet, exempel på kommentarer,

- en ordentlig utbildning skulle vara bra
- utbildning, informationsträffar
- utbildning och uppdaterad information
- en utbildning för hela personalen
- återkommande utbildning, även för prefekter

Flera av de svarande uppger också att de känner en viss osäkerhet om vad som ingår i deras roll som registrator vid institutionen.

## Bedömning

Ansvarsfördelningen avseende hanteringen och diarieföring av allmäna handlingar inom universitetet är formellt sett tydlig. Däremot kan en viss otydlighet spåras på institutionsnivå. Enkätresultaten indikerar på att innehållet i registratorsfunktionen varierar

mellan institutioner dvs vilket ansvar och vilka arbetsuppgifter ingår specifikt i denna roll. Granskningen visar också att behov av utbildning och vidareutbildning i ämnet efterfrågas.

## 3.4 Hur informeras om allmänhetens rätt till insyn i universitetets verksamhet?

### Iakttagelser

För att få ut en allmän handling från Uppsala universitet ska i första hand universitetets registrator eller arkivarier kontaktas. En begäran om utlämnande av allmän handling kan dock ställas till varje tjänsteman vid universitetet och skall i de fallen också hanteras av mottagaren. Handlingen ska utan onödigt dröjsmål lämnas ut, om universitetet säger nej har man som regel rätt att få saken prövad i domstol[2]. Allmänheten kan också ta del av allmänna handlingar som är offentliga, antingen i kopia eller direkt på en skärm för självservice den s.k. "Allmänhetens terminal". Allmänhetens terminal finns i det nya förvaltningshuset i entrén från Dag Hammarskjölds väg.

En förteckning över nya ärenden i serien UFV (universitetsförvaltningens diarium) "postlistan", skickas också dagligen ut till bl.a. massmedia.

Enkätresultatet visar att de allra flesta institutioner har rutiner och kännedom om hur en begäran om utelämnande av allmän handling ska handläggas.

### Bedömning

Universitetet informerar om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar via universitetets hemsida. Där framgår till vem allmänheten ska vända sig i första hand för att ta del av allmänna handlingar. Det finns också en skärm för självservice "Allmänhetens terminal" i förvaltningshuset där allmänheten kan söka efter och ta del av allmänna handlingar.

En notering dock, i den postlista som beskrivs ovan så redovisas endast nya ärenden i serien UFV (universitetsförvaltningens diarium) och inte alla nya ärenden vid universitetet. Det finns som tidigare nämnts ett flertal diarieserier vid vetenskapsområdena och institutionerna, ca 150 vilka således inte redovisas i denna lista.

## 3.5 Finns en systematisk intern kvalitetskontroll av hantering och diarieföring av allmänna handlingar?

### Iakttagelser

Någon intern systematisk kvalitetskontroll av dokument och diarieföring görs inte. Den kontroll / uppföljning som finns är den redovisning av s.k. öppna ärenden i diariet som Justitiekanslern årligen begär in den s.k. JK listan. Enligt 29 § myndighetsförordningen ska myndigheterna senast den 1 mars lämna en ärendeförteckning till Justitiekanslern. Ärenden som har kommit in till myndigheten före den 1 juli föregående år och som inte hade avgjorts vid årsskiftet ska tas upp i förteckningen. Ärenden som myndigheten själv har initierat och ärenden av rent administrativ natur ska inte redovisas. Justitiekanslerns

[2] Medarbetarportalen Uppsala universitet

uppdrag är att bevaka att myndigheter under regeringen lever upp till sina skyldigheter bl.a. att så snabbt som möjligt ge andra myndigheter och allmänheten den service man har rätt att kräva. Denna JK lista kan sägas vara en kontroll av diarieföringen vid universitetet som dock endast omfattar de ärenden som redovisas genom registrator till Justitiekanslern. Nedan redovisas Justitiekanslerns bedömning av Uppsala universitets hantering av öppna ärenden de senaste två åren,

2016:

”Vid genomgången av årets ärendeförteckning har Justitiekanslern återigen kunnat konstatera att det finns ärenden som har avslutats utan att det har antecknats i diariet. Som Justitiekanslern påtalade efter senaste genomgången av den ärendeförteckning som gavs in 2014 (förra årets ärendeförteckning innehöll i princip inte några ärenden som rätteligen borde vara avslutade), bör det skapas fungerande rutiner för att avslutade ärenden inte ska redovisas som öppna i diariet.”

2017:

”Vid granskningen har framkommit att diarieföringen i några ärenden har varit bristfällig på så sätt att händelser inte har diarieförts. En hög kvalitet på diarieföringen hos en myndighet är ett viktigt led för att tillgodose dels offentlighetsprincipen, dels myndighetens kontroll över ärendehandläggningen. Det är därför viktigt att se till att händelser i ärenden löpande diarieförs.”

För bägge det granskade åren skriver Justitiekanslern att ”det är önskvärt att respektive institution - om detta inte framgår av ärendets karaktär – lämnar en kommentar till varför ett ärende är oavslutat. ” Justitiekanslern konstaterar att sådana kommentarer saknas och uppmanar universitetet att tillse att de olika institutionerna lämnar sådana kommentarer inför ingivandet av nästa års ärendeförteckning.

Eftersom Justitiekanslern inte har insyn i universitetets interna hantering kan JK därför bara ha synpunkter på de ärenden som redovisats. Det kan således finnas fler brister i diarieföringen som inte JK får kännedom om.

### Bedömning

Internrevisionens bedömning är att kvaliteten på hantering och diarieföring av allmäna handlingar generellt skulle öka om en intern och systematisk uppföljning av denna infördes. Exempelvis kan nämnas att Kungliga Tekniska högskolan och Sveriges Lantbruksuniversitet har en sådan uppföljning som deras ”centrala registraturer” svarar för.

# 4 Rekommendationer

Internrevisionens granskning visar att det finns en förbättringspotential avseende institutionernas hantering och diarieföring av allmäna handlingar. Rekommendationerna baserar sig dels på att alla institutioner inte har rutiner för viktiga moment i sin hantering och diarieföring av allmänna handlingar dels på innehållet i de registratorsansvarigas funktion samt deras utbildning och fortbildning i ämnet.

Internrevisionen rekommenderar därför att:

- Institutionerna ser över sina rutiner för hantering och diarieföring av allmäna handlingar och att dessa inkluderar delrutiner för,

  - hantering av personadresserad post.
  - hantering av e-post.
  - postöppning vid registrators frånvaro.

.

- Universitetsledningen stärker förutsättningarna för personer med registratorsfunktion vid institutionerna att fullgöra sitt arbete genom att,

  - se till att de personer med registratorsfunktion erhåller en strukturerad och ändamålsenlig utbildning och fortbildning i ämnet.
  - förtydliga vilka arbetsuppgifter som åvilar den person/ de personer som är har registratorsfunktion.

- Universitetsledningen bör också överväga att tilldela enheten för informationsförsörjning, registratur och arkiv (EIRA),

  - ett tydligt övergripande kvalitetssäkringsansvar för universitetets hela hantering och diarieföring av allmäna handlingar.

  - i uppdrag att skapa ett nätverk för de med registrators roll vid institutionerna likt de nätverk som finns för ekonomi och personalfunktionerna visavi universitetsförvaltningens ekonomi och personalavdelning.