

Datum
2018-06-25

RA 02-2018/06390

Inspel om juridiska frågor till arkivutredningen

Riksarkivet gör med denna skrivelse ett inspel till den pågående arkivutredningen i fråga om utredningens uppdrag att se över 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen, och några anslutande frågor. Synpunkterna rör både uppdraget i sig och utformningen av det.

Riksarkivet vill belysa frågan om vilka handlingar som är allmänna och inte, och hur dessa kan eller bör överlämnas till arkivmyndighet. Arkivutredningens direktiv tar upp tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och den s. k. överlämnandelagen, men Riksarkivet vill lyfta fram att det finns flera regelverk som påverkar.

Riksarkivet efterfrågar enhetligare reglering för vad som är allmänna handlingar hos privaträttsliga organ.

Karin Åström Iko, riksarkivarie

Arkivutredningens uppdrag att se över 2 kap. 11 § första stycket tryckfrihetsförordningen, och några anslutande frågor

1 Inledande synpunkter

Riksarkivet ställer sig frågande till uppdraget i Dir. 2017:106, Översyn av arkivområdet (direktivet), att se över 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen (TF). Det gäller både uppdraget i sig och utformningen av det.

Riksarkivet anser att det står helt klart att allmänna handlingar inte upphör att vara allmänna när de lämnas till Riksarkivet från privaträttsliga organ som har haft dem med stöd av lag.

Tvärtom kan det istället vara så att handlingar upphör att vara allmänna när en verksamhet som bedrivs av ett privaträttsligt organ upphör eller förändras och det privaträttsliga organet därmed t.ex. tas bort från bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (OSL), utan att handlingarna överlämnas till arkivmyndighet i samband med förändringen.

Det finns fler regelverk som gör att allmänna handlingar förvaras av privaträttsliga organ än de som nämns i direktivet och som i så fall skulle ge upphov till samma problematik.

Riksarkivet anser att de många regelverken om allmänna handlingar hos privaträttsliga organ är ett problem i sig och önskar en mer enhetlig reglering.

I flera av regelverken finns det andra komplikationer än de som framgår av direktivet. Dessutom finns det några angränsande frågor i näraliggande regelverk som Riksarkivet vill nämna i sammanhanget, eftersom de ytterligare komplicerar frågan om vilka handlingar som är allmänna och inte och hur dessa kan eller bör överlämnas till arkivmyndighet.



2 Arkivutredningens uppdrag

Dir. 2017:106, Översyn av arkivområdet, s 11

Hantering av allmänna handlingar som överlämnats från myndigheter till organ inom enskild sektor regleras i lag (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring och tillhörande förordning (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Regeringen beslutar om längsta förvaringstid vid det enskilda organet och handlingarna ska senast därefter överlämnas till Riksarkivet. Regleringen i 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsordningen kan dock innebära att handlingarna vid överlämnandet till Riksarkivet upphör att vara allmänna. Det kan också gälla överlämnande av handlingar från organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Regleringen bör ses över i syfte att tillförsäkra att handling som förvaras hos enskild och som är allmän behåller sin karaktär av allmän handling även efter arkivering.

2.1 Frågeställningar

Som Riksarkivet ser det innehåller frågeställningen inte en fråga, utan två:

- Avgränsningen av vad som *inte är* allmänna handlingar hos myndigheter med stöd av 2 kap. 11 § första stycket 3 (TF).
- Avgränsningen av vad som *är* allmänna handlingar hos *privaträttsliga organ*. Frågan berörs i på sidan 5 i direktivet.

3 ”Biblioteksundantaget”

I denna framställning lämnas andra bestämmelser, än 2 kap. 11 § första stycket 3, om vilka handlingar som inte är allmänna, därhän.

3.1 Historisk bakgrund

Man kan konstatera att frågeställningen om vad som *inte är* allmänna handlingar hos myndigheter och som i den gällande lagstiftningen kommer till uttryck i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF, inte är ny. Redan i 1812 års tryckfrihetsförordning fanns en bestämmelse om att enskilda och deponerade handlingar inte skulle lämnas ut. I 2 § står det att ”ej heller enskilda brev, så vida de ej till något rättegångsmål nödvändigt höra, ej heller åt publik vård anförtrodda deposita av skrifter och handlingar, utan deras tillstånd, som samma brev och deposita angå eller tillhöra, kunna utgivas eller utbekommas.” I 1949 års tryckfrihetsförordning togs bestämmelsen in i 2 kap. 7 § ”Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §¹, eller å enskilda brev, skrifter eller upptagningar, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av

¹ granskningsexemplar



handlingar och upptagningar som nu nämnts gälla vad särskilt är föreskrivet.”.

Om man läser äldre utredningar² ser man att bakgrunden till stadgandet i första hand är de depositioner eller gåvor av privata handlingar till arkiv, bibliotek eller till andra myndigheter där deponentens vilja har varit att göra handlingarna tillgängliga för forskningen och eftervärlden. Sådana handlingar skulle, enligt förslaget, inte lämnas ut utan ägarens tillstånd. Det är uppenbart att det verkligen är fråga om rent privata handlingar och inte handlingar som kommer till i verksamheter hos privaträttsliga organ med offentligrättsliga uppgifter. Se vidare avsnitt 7.1.

Varken Offentlighetskommittén³ eller Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén⁴ föreslog några materiella ändringar av bestämmelsen. Genom en ändring i TF 1978 fick bestämmelsen sin nuvarande placering i 2 kap. 11 §⁵ De ändringar som därefter har gjorts i bestämmelsen har inte ändrat lydelsen i första stycket 3.

3.2 Lydelsen

TF 2 kap. 11 § första stycket 3 kallas ofta, något oegentligt, för biblioteksundantaget. I själva verket handlar det, förutom myndigheternas bibliotek, även om arkivhandlingar.

2 kap. 11 §

Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt

² Betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning den 20 december 1912, s. 153 ff

SOU 1927:2, Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars s. 267 ff

SOU 1935:5, Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet s. 43 ff

SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 222

Prop. 1948:230, Förslag till tryckfrihetsförordning, s 132 f

³ SOU 1966:60, Offentlighet och sekretess Offentlighetskommitténs betänkande: lagförslag med motiv, s. 141 ff

⁴ SOU 1975:22, Lag om allmänna handlingar,

⁵ Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, s. 175 ff



avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

Första stycket 3 blir lättare att utläsa om man bryter ner det ytterligare och gör en punktlista:

Som allmän handling anses ej tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling

- a. som ingår i bibliotek, eller
- b. som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål, eller
- c. privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits

Då ser man att (a) och (c) över huvud taget inte kan vara tillämpliga på de allmänna handlingar som förvaras av enskilda organ med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (överlämnandelagen) eller hos organ som anges i bilagan till OSL. Handlingarna är ju varken sådana som ingår i bibliotek (a) eller är privata skrifter, brev eller upptagningar (c), utan just allmänna handlingar.

Återstår då (b) som, om man renodlar den, kan läsas så här:

Som allmän handling anses ej tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål.

Man kan konstatera att de handlingar som kan komma i fråga för sådant överlämnande som avses i direktivet är *tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling*. Likaså står det ju klart att det är fråga om handlingar *som från enskild har tillförts allmänt arkiv*. Däremot kan det knappast vara fråga om *uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål*.

Nyckelordet är *uteslutande* och kärnan i frågeställningen blir vad som är *ändamålet* eller *syftet* med att tillföra dem till allmänt arkiv.

Riksarkivet anser att det står klart att ändamålet eller syftet med att lämna över de allmänna handlingar som finns hos privaträttsliga organ är att återlämna eller överlämna dem till Riksarkivet eller de kommunala arkivmyndigheterna för att uppfylla ändamålet eller syftet i TF och arkivlagen (1990:782), se 2 kap. 18 § TF.

Det i riksdagen vilande förslaget med språkliga förändringar i 2 kap. TF innebär inga ändringar i sak.⁶

⁶ Prop. 2017/18:49 Ändrade mediegrundlagar och Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU16



4 Syften

4.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipens syfte anges i 2 kap. 1 § TF

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

4.2 Arkivlagens syfte

Arkivlagens syften framgår av 3 § tredje stycket

Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Syftet i 2 kap. 11 § 3 st. (b) TF, enligt resonemanget i avsnitt 3.2, överlappas delvis av arkivlagens syften i 3 § tredje stycket, men arkivlagens syften är betydligt vidare. Och genom att 2 kap. 11 § 3 st. (b) TF talar om att det ska vara *uteslutande* för dessa syften så måste man anse att de aktuella handlingarna behåller sin karaktär av allmän handling även efter att de har lämnats till en arkivmyndighet.

5 Olika begrepp för överföringen till arkivmyndighet

Man kan konstatera att flera olika begrepp används för överföringen till arkivmyndighet i överlämnandelagen, och att direktivet använder begreppet överlämnande på ett i sammanhanget annat sätt än lagstiftningen på området.

- 2 kap. 11 § 3 TF används begreppen *tillförts* eller *eljest har överlämnats*
-
- I överlämnandelagen talar 7 § om *återlämnande* och 11 § om *övertagande*, för den överföring som sker från de enskilda organen till arkivmyndigheterna.
-
- Begreppet *överlämnande* i överlämnandelagen används för den överföring av ansvaret för förvaringen till det enskilda organet av en tidigare myndighets allmänna handlingar. Direktivet använder däremot begreppet *överlämnande* för överföringen till arkivmyndigheten, vilket alltså inte stämmer överens med hur begreppet används i lagstiftningen.

Också detta pekar mot att det är olika typer av överföring av handlingar som åsyftas och att överföringen till arkivmyndighet inte skulle innebära att handlingarna upphör att vara allmänna genom bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket 3, åtminstone inte för de allmänna handlingar som förvaras hos enskilda organ med stöd av överlämnandelagen.



6 Begreppet myndighet och andra organ som jämställs med myndighet i fråga om allmänna handlingar

6.1 TF

Genom 2 kap 17 § TF jämställs organ enligt överlämnandelagen med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. 12–16 §§ TF. Detsamma gäller för Svenska kyrkan enligt lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. (kyrkans överlämnandelag). Det innebär att bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar gäller för de överlämnade handlingarna. Däremot omfattas dessa organ inte av hänvisningen till arkivlagen, i 2 kap. 18 § TF. Men enligt förarbetena till TF behöver bestämmelser om allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter inte finnas i grundlag, se avsnitt 7.1.

6.2 OSL

Enligt 2 kap. 3–5 §§ ska alla de privaträttsliga organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lag, vid tillämpning av OSL jämföras med myndighet. Det omfattar också bestämmelsen i 4 kap. 4 § OSL med hänvisning till arkivlagen om bl.a. överlämnande av arkiv eller annat avhändande av allmänna handlingar.

6.3 Arkivlagen

Bestämmelserna i 1–2 a §§ arkivlagen gör att bestämmelserna i 3–6 och 9–10 §§ blir tillämpliga på alla de privaträttsliga organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lag. Det innebär bl.a. att arkivmyndigheterna har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Mot bakgrund av bestämmelserna i 1–2 a §§ arkivlagen och bestämmelsen i 4 kap. 4 § OSL måste man utgå från att begreppet ”myndighet” i 9 § arkivlagen även måste anses omfatta alla de privaträttsliga organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lag.

Om detta framstår som oklart skulle Riksarkivet välkomna en tydligare skrivning i arkivlagen.

7 Allmänna handlingar hos privaträttsliga organ

7.1 Bakgrund

Inte heller frågan om vad som är allmänna handlingar hos *privaträttsliga organ* är ny. Redan i 1812 års tryckfrihetsförordning 2 § 4 mom. fanns en bestämmelse om handlingar hos ”publika korporationer”. Frågan togs också upp i de utredningar under början av 1900-talet som föregick 1949 års tryckfrihetsförordning. I 1912 års betänkande med förslag till ny tryckfrihetsförordning föreslog man att ”allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar” skulle vara offentliga⁷. I 1927 års

⁷ s. 184 ff



betänkande konstaterade man att ”önskvärdheten av en allmän regel, som mera exakt toge sikte på de kategorier av inrättningar, som här borde beaktas, och tillika erbjöde fördelen av större otvetydighet. Emellertid torde man snart finna, att intet av de olika uppslag till en dylik avgränsning, som blivit föreslagna eller eljest kunna ifrågakomma, kan anses ur de nu antydda synpunkterna fullt tillfredsställande.”⁸. I 1935 års betänkande säger man att ”När härtill kommer att 1912 och 1927 års utredningar samt de sakkunnigas egna överväganden nog samt visat den utomordentliga svårigheten att uppställa allmänna lagregler i ämnet, vilka rätt avväga olika hänsyn, hava de sakkunniga stannat för att icke upptaga dylika bestämmelser i sitt förslag.”⁹. Departementschefen ansluter sig till den synen i den följande propositionen.¹⁰ 1944 års tryckfrihets-sakkunniga sammanfattar de tidigare resonemangen om frågan om vilka handlingar hos enskilda organ som bör omfattas av offentlighetsprincipen, och fastslår att frågan liksom dittills bör regleras utanför grundlagens ram,¹¹ och i propositionen till 1949 års tryckfrihetsförordning, ansluter departementschefen sig till betänkandet.¹²

Offentlighetskommittén tar återigen upp frågan men konstaterar ”att i lagtext avgränsa den kategori av privaträttsliga organ, på vilka offentlighetslagstiftningen bör bli tillämplig, erbjuder emellertid vissa svårigheter”.¹³

Genom kommunalföretagskommittén gjordes ett försök att samla alla privaträttsliga organ som skulle omfattas av offentlighetsprincipen i en lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter och där tanken var att de organ och verksamheter som skulle omfattas skulle anges i en bilaga.¹⁴ Förslaget genomfördes aldrig.

7.2 Olika regelverk som gör TF och OSL tillämpliga på handlingar som finns hos enskilda

Direktivet pekar ut två regelverk som gör att handlingar som finns hos enskilda omfattas av TF:s regler om allmänna handlingar och att OSL ska tillämpas vid utlämnande av handlingarna. I själva verket finns det ytterligare två olika regelverk och just nu bereder regeringskansliet ett nytt förslag på ett ytterligare ett regelverk för friskolor.

Riksarkivet har, i olika sammanhang, efterlyst en mera enhetlig reglering än det läppverk som gäller idag.

⁸ SOU 1927:2, Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet, s. 259

⁹ SOU 1935:5, Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet, s. 48

¹⁰ Prop. 1936:140, s. 20 f

¹¹ SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 71 ff

¹² Prop. 1948:230, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 133

¹³ SOU 1966:61, Offentlighet och sekretess, Offentlighetskommitténs betänkande, Bilagor, s. 25 f

¹⁴ SOU 1983:61, Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet



7.3 Överlämnandelagen

Direktivet tar upp handlingar som finns hos enskilda organ med stöd av överlämnandelagen. Enligt den kan regeringen, kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige föreskriva om att andra organ än de offentliga också kan förvara allmänna handlingar.

Regeringen har föreskrivit om sådant överlämnande i förordningen (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Enligt 4 § förordningen ska Riksarkivet föra ett register över de organ som förvarar allmänna handlingar och dessa omfattas av TF:s regler om allmänna handlingar.

I överlämnandelagen finns det två paragrafer som behandlar överföring av allmänna handlingar till den statliga arkivmyndigheten (Riksarkivet):

Återlämnande

7 § Allmänna handlingar från en statlig myndighet som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas om organet inte längre har behov av handlingarna för att bedriva sin verksamhet. Återlämnande ska ske till den statliga arkivmyndigheten, om inte arkivmyndigheten beslutar att handlingarna ska återlämnas till den myndighet handlingarna härrör från.

Handlingarna ska alltid återlämnas om

1. den förvaringstid som har meddelats med stöd av 5 § har gått ut, eller
2. det inte finns något tillstånd att förvara handlingarna.

Återlämnande enligt andra stycket ska göras genast, om inte den statliga arkivmyndigheten beslutar annat.

Övertagande av arkivmaterial

11 § Om ett enskilt organ som står under den statliga arkivmyndighetens tillsyn inte uppfyller sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt andra bestämmelser som gäller för förvaringen av de allmänna handlingarna, kan arkivmyndigheten besluta om att handlingarna ska övertas.

För kommuner och landsting gäller motsvarande regler:

16 § Fullmäktige i en kommun får under samma förutsättningar som anges i 3 § besluta att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en kommunal myndighet får överlämnas till ett svenskt enskilt organ och förvaras där under viss tid utan att handlingarna upphör att vara allmänna.

Det som sägs om kommuner i denna lag avser även landsting.

För Riksarkivet är det oklart i vilken utsträckning kommunerna har utnyttjat möjligheten att besluta om överlämnande av allmänna handlingar till enskilda organ med stöd av bestämmelserna i överlämnandelagen. Riksarkivet känner inte till om någon annan aktör, t.ex. Sveriges kommuner och landsting, har kunskap om läget på någon aggregerad nivå. Men man kan anta att det kan ha skett vid t.ex. privatisering av skolor och vårdcentraler.

7.3.1 Bakgrunden till överlämnandelagen

När de första statliga myndigheterna bolagiserades i slutet av 1980-talet, tillämpades inledningsvis en ordning som innebar att de ”på pappret”



överlämnade sina arkiv till Riksarkivet. Därmed övergick hela ansvaret för myndigheternas arkiv till Riksarkivet. I själva verket levererades aldrig arkiven till Riksarkivet, utan fanns kvar hos de ombildade myndigheterna, som ett "lån". I praktiken stod handlingarna kvar på samma hylla när myndigheten bytte organisationsform och övergick till att bli ett privaträttsligt organ. Det var alltså inte fråga om någon fysisk flytt av handlingarna. Lånetiden för de avtal som Riksarkivet tecknade med de enskilda organen var tio år. I förarbetena till den första överlämnandelagen, lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, ansåg några av remissinstanserna att tio år var en rimlig borte gräns för hur länge bolagen kunde behöva handlingarna.¹⁵

7.4 OSL-bilagan

Direktivet tar upp allmänna handlingar hos organ som anges i bilagan till OSL. Dessa regleras i 2 kap 4 § OSL:

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Det är alltså riksdagen som beslutar, genom lag, vilka organ som ska omfattas av reglerna om allmänna handlingar.

Vid sekretesslagens (1980:100) införande fanns en bestämmelse i 1 kap. 8 § om att notarius publicus och Aktiebolaget Svensk Bilprovning i sin verksamhet för officiell provning av fordon skulle jämföras med myndighet vid tillämpningen av lagen. 1989 utökades antalet privaträttsliga organ som omfattades av bestämmelsen genom införandet av en bilaga.¹⁶

Bilagan har uppdaterats ett fyrtiotal gånger sedan den infördes. Det finns exempel på organ som har blivit myndighet, utan att tas bort från bilagan, t.ex. Svenska institutet, som upphörde vara stiftelse 1998 och då istället blev en myndighet. Juridiskt måste man tolka det som att handlingar som härrör även från tiden före det att Svenska institutet blev myndighet fortsatt är allmänna hos Svenska institutet och att Riksarkivet har tillsyn över dem. Det finns också exempel på ändringar i bilagan där det anges i t.ex. propositionen vart de allmänna handlingarna från en verksamhet ska överföras. Men det finns också exempel på beslut om att ett organ ska tas bort från bilagan utan att man har beslutat om att lämna över handlingarna till Riksarkivet eller till någon annan myndighet på ett sådant sätt att de fortsätter att vara allmänna handlingar. Ett sådant exempel är Apoteksbolaget Aktiebolag som togs bort från bilagan utan kommentarer om de allmänna handlingarna i

¹⁵ Prop. 1993/94:113

¹⁶ Prop. 1986/87:151 s. 146 ff



propositionen¹⁷. Riksskivert vet inte var handlingarna finns, men om de är kvar hos Apoteksbolaget har de upphört att vara allmänna. Se avsnitt 7.9.

7.5 OSL-organ som omfattas genom registrering, förordnande, ackreditering eller andra beslut

I bilagan till OSL finns det en kategori organ som omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingar men som inte pekas ut direkt genom att riksdagen beslutar om dem genom lag. Det handlar om grupper av organ som kommer att omfattas genom att de registreras, förordnas, ackrediteras eller genom andra beslut av myndigheter eller andra aktörer:

- Arbetslöshetskassor som har registreras hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.
- Besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574), som ackrediteras som besiktningsorgan av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.
- Bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund och organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda där totalförsvarspliktiga fullgör civilplikt enligt lagen(1994:1809) om totalförsvarsplikt och som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten beslutar om enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. (Civilplikten är vilande sedan den 1 juli, enligt uppgift på bl.a. MSB:s webbplats.)
- Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) med säte i Sverige som regeringen beslutar om enligt lagen (2009:704) om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete och som Bolagsverket för register över.
- Länsbildningsförbunden
- Notarius publicus
- Veterinärer förordnade av Livsmedelsverket eller Jordbruksverket enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer och förordningen (2009:1390) om officiella veterinärer

¹⁷ Prop. 1997/98:63 s. 113



Konstruktionen gör att det är svårt att bevaka vilka organ som faktiskt omfattas av reglerna om allmänna handlingar vid varje enskilt tillfälle. Det finns inte heller några regler eller rutiner för vad som ska hända med handlingarna om ett organ upphör att vara registrerat, förordnat eller ackrediterat. Riksarkivet befarar att det kan leda till att allmänna handlingar går förlorade på motsvarande sätt som beskrivits i avsnitt 7.4, men utan att det går att följa upp på det sätt som går att göra vid riksdagsbeslut om ändringar i bilagan.

7.6 Kommunala bolag

Enligt 2 kap. 3 § OSL omfattas kommunala och landstingskommunala aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser av reglerna om allmänna handlingars offentlighet om kommunen eller landstinget utövar ett rättsligt bestämmande över organet i fråga.

Riksarkivet känner inte till att det skulle finnas någon överblick på en aggregerad nivå över vilka kommunala bolag som omfattas av bestämmelserna. Däremot utgår Riksarkivet från att alla kommuner har överblick över vilka organ som omfattas i deras kommun.

7.7 Svenska kyrkan

Även allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkan före skilsmässan från staten kan fortsatt omfattas av TF:s regler om allmänna handlingar och reglerna i OSL trots att de förvaras hos Svenska kyrkan. Detta enligt kyrkans överlämnandelag och förordningen (1999:976) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring.

I kyrkans överlämnandelag och tillhörande förordning finns det inga bestämmelser om överlämnande av handlingarna till arkivmyndighet.

Utöver handlingar som har överlämnats för förvaring så omfattas delar av Svenska kyrkans verksamhet av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet genom att de finns angivna i OSL-bilagan.

Svenska kyrkans arkiv har också ett tredje regelverk att förhålla sig till. De handlingar som har tillkommit i Svenska kyrkans verksamhet efter separationen från staten är inte allmänna handlingar men regleras i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan:

Rätten att ta del av handlingar

10 § Bestämmelser om rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar när det gäller vissa verksamheter finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

11 § Även utöver vad som följer av 10 § skall var och en ha rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. Denna rätt får begränsas bara om det är särskilt motiverat med hänsyn till



1. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
2. Svenska kyrkans ekonomiska intresse, eller
3. något synnerligen väsentligt intresse.

Kyrkans arkiv

12 § Svenska kyrkans arkiv bildas av de handlingar från Svenska kyrkans verksamhet som avses i 11 §.

Svenska kyrkans arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten enligt 11 § att ta del av kyrkans handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning, och forskningens behov.

Vid arkivbildningen och arkivvården skall beaktas att Svenska kyrkans arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Överprövning

13 § Beslut som innebär att någon inte får ta del av sådana handlingar som avses i 11 § överprövas på det sätt som Svenska kyrkan bestämmer. I den utsträckning som Svenska kyrkan bestämmer får också andra beslut överprövas.

För att inom Svenska kyrkan ytterst pröva frågor enligt första stycket skall ett särskilt organ inrättas. Ordföranden i detta organ skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Det kan vara så att bestämmelsen i 13 § utgör ett hinder mot att handlingarna skulle kunna överlämnas till Riksarkivet, annat än som deposition och att utlämnande av handlingarna inte kan prövas av Riksarkivet.

7.8 Förslaget att offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor

Ytterligare ett regelverk om allmänna handlingar hos enskilda organ bereds just nu i regeringskansliet. Regeringen överlämnade den 15 februari 2018 en remiss till lagrådet om att offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor. Regeringen föreslår en ny lydelse av 2 kap. 3 § OSL med innebörden att TF i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor, för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar. Vid sitt sammanträde den 21 mars 2018 har lagrådet avstyrkt förslaget, med hänvisning till att en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata aktörer kan komma i konflikt med unionsrättsliga krav.

Tillsynen över de allmänna handlingarna ska, enligt förslaget, delas mellan kommunerna och Riksarkivet beroende av i vilka kommuner skolorna finns och var bolagen har sitt säte. Riksarkivet konstaterar att det skulle innebära ytterligare en modell.

7.9 När handlingar från privaträttsliga organ slutar att vara allmänna handlingar

Rätten att ta del av handlingar som tidigare har varit att anse som allmänna handlingar, men som förvaras hos ett privaträttsligt organ som inte omfattas av några bestämmelser som gör att handlingar hos dem anses vara allmänna, har prövats i domstol.

Det aktuella bolaget, Saab Bofors Dynamics, förvarade handlingar som härrörde från Affärsverket FFV och som hade varit allmänna där men



överlämnats till bolag inom Celsiuskoncernen. Bolagsombildningar i Celsiuskoncernen gjorde att Saab Bofors Dynamics inte fanns med i bilagan till den dåvarande förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Det gjorde att bolaget inte omfattades av bestämmelserna enligt den dåvarande lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Den sökande fick avslag på sin begäran om att få ut FFV-handlingar i kammarrätten i Jönköpings beslut den 4 februari 2009 i mål nr 2642-08 (Regeringsrätten beslutade den 2 april 2009 i mål nr 1145-09 att inte meddela prövningstillstånd). Den sökande hävdade då att handlingarna borde betraktas som statlig egendom och begärde istället ut dem hos Riksarkivet. Kammarrätten i Stockholms avslog begäran i beslut den 14 juli 2009 i mål nr 4242-09 (Regeringsrätten beslutade den 17 september 2009 i mål nr 5090-09 att inte meddela prövningstillstånd). Efter de båda domarna uppdaterades bilagan till den dåvarande förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring till att omfatta det aktuella organet (Saab Bofors Dynamics). Sökanden begärde därefter återigen ut handlingarna från Sabb Bofors Dynamics men begäran avsågs till följd av att det rådde sekretess.

Riksarkivets bedömning utgår ifrån att andra organ som inte omfattas av några bestämmelser om allmänna handlingar, men som faktiskt förvarar de aktuella handlingarna, på motsvarande sätt inte skulle behöva lämna ut dem. Det skulle också innebära att Riksarkivet eller de kommunala arkivmyndigheterna inte skulle kunna hävda bättre rätt till handlingarna.

7.10 Riksarkivets tillsyn över privaträttsliga organ

Enligt 8 § arkivlagen har Riksarkivet och de kommunala arkivmyndigheterna tillsyn över alla de allmänna handlingar som finns hos privaträttsliga organ med stöd av lag.

Det finns ingen anledning att, annat än i undantagsfall, ifrågasätta de privaträttsliga organens hantering av de allmänna handlingarna i sin pågående verksamhet, vid t.ex. utlämnande av handlingarna. Vid de inspektioner som Riksarkivet har gjort har det inte heller framkommit några allvarigare brister i de privaträttsliga organens hantering av sina arkiv. Det har förekommit att organ har saknat tillfredställande kännedom om att de förvarar allmänna handlingar och hos de organen har bristerna varit större.

8 Avslutande kommentarer

Mot bakgrund av det anförda har Riksarkivet ingenting att invända mot en språklig översyn av 2 kap. 11 § första stycket 3 om den skulle innebära ett förtydligande av regleringens innebörd.

Riksarkivet skulle välkomna tydligare skrivningar om när privaträttsliga organ jämföras med myndighet och att det klarare framgår vilka regler detta syftar på.



Riksarkivet önskar ett mera enhetligt regelverk för de allmänna handlingar som finns hos privaträttsliga organ med stöd av lag. Framför allt saknar Riksarkivet arkivperspektivet i de olika regelverken och därmed möjligheten att säkra att de allmänna handlingarna i slutändan faktiskt överlämnas till arkivmyndighet. Det finns ingen anledning att anta att de olika reglerna inte skulle fungera för pågående verksamhet, men när verksamheterna upphör eller förändras så finns det anledning att befara att handlingarna inte alltid bevaras så att rätten att ta del av allmänna handlingar består och tillgodoser behovet av informationen för rättskipning, förvaltning och forskning.

Det står riksdagen fritt att besluta om att handlingar som är allmänna med stöd av vanlig lag inte längre ska betraktas som allmänna handlingar, t.ex. genom att ta bort ett organ från bilagan till OSL. Men det finns anledning att anta att det ibland har skett utan att man har reflekterat över att detta kan bli konsekvensen av beslutet. Riksarkivet har, i sin tillsynsverksamhet, hittills inte kunnat prioritera att följa upp hur varje enskilt organs handlingar tas om hand vid sådana förändringar.

Karin Åström Iko

Ulrika Sturesdotter Andersson