

Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring



REGERINGSKANSLIET

Kulturdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24173-8

ISSN 0284-6012

Sammanfattning

Lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring reglerar förvaring av allmänna handlingar i de fall offentlig verksamhet förs över till ett enskilt organ. I promemorian föreslås en ny lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, som tydliggör förutsättningarna kring ett överlämnande och som ger bättre möjligheter till tillsyn. Förslaget syftar till att förbättra allmänhetens möjligheter till insyn och tillgång till allmänna handlingar när verksamheter som tidigare bedrivits av stat och kommun tas över av enskilda organ.

Förslaget innebär bl.a. att det innan ett beslut om överlämnande fattas ska klargöras att informationen i handlingarna som begärs överlämnade inte kan överföras på något annat sätt, t.ex. genom att handlingarna kopieras. Det föreslås också att det ska finnas en arkivbeskrivning och arkivförteckning för de handlingar som ska överlämnas. Dessutom föreslås att beslut om överlämnande och förvaring ska föregås av en ansökan, och att det ska bli möjligt att fatta beslut om en längsta förvaringstid.

Genom förslaget utökas även arkivmyndigheternas möjligheter till tillsyn, bl.a. föreslås att enskilda organ årligen ska rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till en arkivmyndighet. Det föreslås också att tillsynsverksamheten ska kunna finansieras genom avgifter.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015. Den nuvarande lagen ska dock gälla till och med den 31 december 2016 för de enskilda organ som förvarar handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före den 1 juli 2015.

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Författningsförslag.....	7
1.1 Förslag till lag (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	15
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	17
1.4 Förslag till förordning (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.....	19
2 Bakgrund	23
2.1 Allmänna handlingar hos myndigheter.....	23
2.2 Bolagsstrukturer växer fram.....	23
2.3 Handlingsoffentlighet även för bolag.....	24
2.4 Handlingar från myndigheter som läggs ned	25
2.5 Lagen om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring	26
3 Problemanalys	29
3.1 Inledning.....	29
3.2 Problem med identifiering av organ som förvarar handlingar	29

3.3	Problem med identifiering av handlingar som överlämnats	31
3.4	Konsekvenserna av problemen	32
3.5	Finns det något alternativ till överlämnandelagen?	34
3.5.1	Överföring av information i stället för ett överlämnande.....	35
3.5.2	En återgång till utlån bör inte ske	36
3.5.3	Andra alternativ saknas	37
4	En ny lag	39
4.1	Förslag på hur problemen med dagens reglering bör lösas	39
4.2	En ny överlämnandelag	42
5	Förutsättningarna för överlämnande och förvaring	43
5.1	Inledning	43
5.2	Lagens tillämpningsområde	43
5.3	Inledande förtydliganden om avhändande	44
5.4	Överlämnanden från såväl statliga som kommunala myndigheter	45
5.5	Förutsättningar för ett beslut om överlämnande	46
5.5.1	Svenska enskilda organ.....	46
5.5.2	Två nya krav för överlämnanden	47
6	Beslut om överlämnande, förvaring och återlämnande	53
6.1	En tydligare inledning av processen	53
6.1.1	Beslut bör fattas efter en ansökan	54
6.1.2	Register över förvaringen.....	57
6.1.3	Firmaändring måste anmälas	58
6.2	En tydligare återlämnandeprocess	58
6.2.1	En tidsgräns bör införas för förvaringen	59
6.2.2	Handlingarna ska återlämnas.....	61

7	Tillsyn.....	65
7.1	Ansvar för tillsynen	66
7.2	Rapportering och kontroll.....	67
7.3	Befogenheter vid tillsyn.....	69
7.3.1	Möjligheter att meddela förelägganden.....	69
7.3.2	Övertagande av arkiv	71
7.3.3	Rätt till tillträde.....	72
7.3.4	Handräckning	73
7.4	En sanktionsavgift bör inte införas.....	74
8	Avgifter	77
8.1	Avgifter för tillsyn	77
8.1.1	Allmänna krav på avgifternas utformning.....	78
8.1.2	Avgifter för den statliga arkivmyndighetens tillsyn	79
8.1.3	Saktaxa och tidtaxa	81
8.1.4	Den statliga arkivmyndigheten bör besluta om avgifternas storlek.....	82
8.2	Avgifter vid återlämnande	83
9	Handlingar från kommunala myndigheter.....	85
9.1	Ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn	85
9.2	Särskilt om tillsyn	87
9.3	Särskilt om rätten att ta ut avgift för tillsyn.....	88
10	Skyldigheter för enskilda organ	91
11	Överklagande	93
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	97
12.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	97
12.2	Uppdrag till Riksarkivet	98

13	Konsekvenser	101
13.1	Inledning	101
13.2	Konsekvenser för enskilda organ	102
13.2.1	En reformerad beslutsprocess	103
13.2.2	En reformerad tillsynsprocess	105
13.3	Konsekvenser för den statliga arkivmyndigheten	107
13.3.1	En reformerad beslutsprocess	108
13.3.2	En reformerad tillsynsprocess	110
13.4	Konsekvenser för berörda myndigheter	111
13.4.1	Beslut och ansökan	111
13.5	Konsekvenser i övrigt	113
14	Författningskommentar	115
14.1	Förslaget till lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring	115
14.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	132
14.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	132

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen och om förvaring av dessa handlingar sedan de överlämnats. I lagen finns också bestämmelser om sådana organs skyldighet att pröva framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I fråga om allmänna handlingar som förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar finns bestämmelser i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

2 § En allmän handling som har överlämnats för förvaring får inte avhändas på annat sätt än vad som följer av denna lag eller arkivlagen (1990:782).

Allmänna handlingar från statliga myndigheter

Överlämnande, förvaring och återlämnande

Förutsättningar för överlämnande och förvaring

3 § Regeringen får besluta att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en statlig myndighet får överlämnas till ett svenskt enskilt organ och förvaras där utan att handlingarna upphör att vara allmänna om

1. myndigheten ska läggas ned eller upphöra med en viss verksamhet,

2. den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen ska bedrivas av det enskilda organet,

3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten,

4. någon annan överföring av uppgifterna i handlingarna inte utgör ett godtagbart alternativ till ett överlämnande med hänsyn till gällande föreskrifter samt till myndighetens eller det enskilda organets verksamhet, och

5. en arkivbeskrivning och arkivförteckning finns tillgänglig för de handlingar som begärs överlämnade.

Regeringen får också besluta att handlingar från en statlig myndighet får överlämnas från ett enskilt organ till ett annat enskilt organ för förvaring där utan att handlingarna upphör att vara allmänna, om förutsättningarna enligt första stycket 2–5 är uppfyllda.

Ansökan

4 § En ansökan om tillstånd att överlämna allmänna handlingar som härrör från en statlig myndighet för förvaring ska ges in till den statliga arkivmyndigheten.

Ansökan ska göras av den myndighet eller det enskilda organ som förvarar handlingarna.

Förvaringstid

5 § Regeringen får besluta om en längsta tid under vilken handlingar från en statlig myndighet får förvaras hos ett enskilt organ. Förvaringstidens längd ska bestämmas med hänsyn till myndighetens och det enskilda organets verksamhet.

Regeringen får efter ansökan besluta om förlängning av förvaringstiden i första stycket. För en sådan ansökan gäller i övrigt vad som föreskrivs i 4 §.

Anmälan av firmaändring

6 § Om ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ändrar sin firma ska organet genast anmäla ändringen till den statliga arkivmyndigheten.

Återlämnande

7 § Allmänna handlingar som härrör från en statlig myndighet och som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten eller till den myndighet handlingarna härrör från 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 ska göras genast, om inte den statliga arkivmyndigheten beslutar annat.

Tillsyn

Tillsynsansvar

8 § Den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att denna lag och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs när allmänna handlingar från statliga myndigheter överlämnats för förvaring.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och arkivvård hos enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter.

Rapporteringskyldighet

9 § Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet enligt denna lag ska fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring så att denna sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter. Det enskilda organet ska årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den statliga arkivmyndigheten (rapporteringskyldighet).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om rapporteringskyldigheten.

Befogenheter vid tillsyn

Förelägganden

10 § Den statliga arkivmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen.

Om ett enskilt organ förvarar överlämnade handlingar utan att ha tillstånd till förvaringen, kan ett föreläggande även riktas mot det enskilda organet.

Ett föreläggande som avser 7, 9 eller 11 §§ får förenas med vite.

Övertagande av arkivmaterial

11 § Den statliga arkivmyndigheten har rätt att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn.

Tillträde till lokaler och andra utrymmen

12 § Den statliga arkivmyndigheten har i den omfattning det behövs för tillsynens utövande rätt att få tillträde till de byggnader,

lokaler och andra utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet.

Handräckning

13 § Kronofogdemyndigheten får efter ansökan av den statliga arkivmyndigheten besluta om handräckning för att genomföra en åtgärd som avses i 7, 11 eller 12 §§. I lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning finns bestämmelser om handräckning.

Polismyndigheten ska i den utsträckning det behövs biträda med verkställighet av åtgärd enligt 7, 11 eller 12 §§.

Avgifter

Tillsynsavgifter

14 § Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsynsåtgärder enligt denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Avgifter vid återlämnande

15 § Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ska ersätta den statliga arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen av de allmänna handlingarna.

Allmänna handlingar från kommunala myndigheter

Överlämnande och förvaring

16 § Fullmäktige i en kommun eller ett landsting 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.

Ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn

17 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om att bestämmelserna i denna lag om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska tillämpas vid överlämnande enligt 16 §.

Om en kommun eller ett landsting har meddelat föreskrifter om tillsyn har den kommunala arkivmyndigheten de befogenheter som följer av 10–13 §§.

18 § I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och arkivvård för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter.

Tillsynsavgifter

19 § Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsynsåtgärder enligt denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782).

Fullmäktige i en kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Enskilda organs ansvar vid förvaringen

Utlämnande av allmänna handlingar

20 § I 2 kap. tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar och om skyldigheten att iaktta sekretess.

Av 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen framgår att ett enskilt organ, som efter ett beslut enligt denna lag förvarar allmänna handlingar, ska jämföras med en myndighet i fråga om befattningen med dessa handlingar.

21 § Det enskilda organet är skyldigt att lämna ut eget material, om detta är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling ska kunna lämnas ut med hänsyn till det sätt på vilket materialet tillförts den handlingen.

Hanteringen av allmänna handlingar

22 § I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om enskilda organs vård och gallring av allmänna handlingar.

23 § Det enskilda organet ska vid förvaring och hantering av de allmänna handlingarna se till att dessa lätt kan särskiljas från andra handlingar hos organet.

Om det enskilda organet för sin verksamhet behöver göra tillägg i allmänna handlingar ska tilläggen utföras så att det tydligt framgår när och av vem de har gjorts, om det inte redan av omständigheterna klart framgår att tilläggen gjorts av det enskilda organet.

Överklagande

24 § Beslut av en statlig eller kommunal arkivmyndighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när det gäller

1. föreläggande som har förenats med vite enligt 10 §,
2. övertagande av arkivmaterial enligt 11 §, och
3. påförande av avgift enligt 14 och 19 §§ eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Andra beslut av en arkivmyndighet enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.
 3. Den upphävda lagen gäller dock till och med den 31 december 2016 för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före den 1 juli 2015. Bestämmelsen i 5 § får dock tillämpas även i fråga om sådana enskilda organ.

1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs att 1 och 11 §§ arkivlagen (1990:782) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag ges bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

Bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ *skall* tillämpas också på statliga och kommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ *ska* tillämpas också på statliga och kommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ *skall* i tillämpliga delar gälla också

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ *ska* i tillämpliga delar gälla också

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med *stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring*, och

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med *stöd av lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring*, och

2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

11 §²

Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader,

¹ Senaste lydelse 1999:305.

² Senaste lydelse 2010:1999.

såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

I lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

2. Äldre föreskrifter gäller till och med den 31 december 2016 för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § och 11 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Ett enskilt organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med en myndighet när det hanterar sådana allmänna handlingar som det förvarar med stöd av *lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring*. Detsamma gäller Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid hanteringen av allmänna handlingar som förvaras med stöd av *lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.*

Ett enskilt organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med en myndighet när det hanterar sådana allmänna handlingar som det förvarar med stöd av *lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring*. Detsamma gäller Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid hanteringen av allmänna handlingar som förvaras med stöd av *lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.*

11 kap.

7 §

Får ett enskilt organ för förvaring enligt *lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring* en allmän handling

Får ett enskilt organ för förvaring enligt *lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring* en allmän handling som innehåller en sekretess-

som innehåller en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos det enskilda organet.

Får Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring en allmän handling enligt lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. som innehåller en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Äldre föreskrifter gäller till och med den 31 december 2016 för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Härigenom föreskrivs följande.

Innehåll

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter i anslutning till lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Allmänna handlingar från statliga myndigheter

Ansökan

2 § En ansökan enligt 4 § lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring ska ges in till Riksarkivet. Ansökan ska vara skriftlig.

Riksarkivet ska bereda ansökan och därefter tillsammans med eget yttrande och ett förslag till beslut överlämna ärendet till regeringen.

Riksarkivet ska vid beredningen av ansökan om möjligt samråda med den berörda myndigheten och det enskilda organet.

Register

Allmänt om registret

3 § Riksarkivet ska föra ett register över förvaringen av allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Registret ska ge aktuell och korrekt information om var allmänna handlingar som överlämnats till enskilda organ förvaras.

4 § Riksarkivet ska avgiftsfritt hålla registret tillgängligt för allmänheten på en publik webbplats.

Innehåll

5 § Registret ska innehålla följande uppgifter

1. namn och organisationsnummer på de enskilda organ som har regeringens tillstånd att förvara allmänna handlingar enligt lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring,

2. namn på den myndighet som handlingarna har överlämnats från,

3. en lättillgänglig hänvisning till en arkivbeskrivning över de handlingar som förvaras hos det enskilda organet,

4. datum för regeringens beslut om tillstånd till överlämnande och förvaring, och

5. datum för när de allmänna handlingarna senast ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten eller till den myndighet handlingarna härrör från.

Om handlingar har överlämnats från ett enskilt organ till ett annat enskilt organ ska registret innehålla uppgifter om samtliga enskilda organ som har eller har haft tillstånd till förvaringen.

Notiser vid återlämnanden

6 § Om ett enskilt organ helt eller delvis har återlämnat handlingar till Riksarkivet eller till en annan statlig myndighet ska en notis om detta tas in i registret.

Om det enskilda organet har återlämnat samtliga handlingar ska organet tas bort från registret.

Anmälan om firmaändring

7 § Anmälan om firmaändring enligt 6 § lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring ska göras till Riksarkivet.

Tillsyn

8 § Riksarkivet har ansvaret för tillsynen över handlingar från statliga myndigheter enligt lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

I tillsynen ingår att

1. föra det register som avses i 3 §,
2. meddela föreskrifter om rapporteringsskyldighet och närmare reglera hur enskilda organ ska planera och kontrollera sin förvaring av allmänna handlingar,
3. årligen ta in, utvärdera och kontrollera enskilda organs rapportering,
4. regelbundet inspektera enskilda organs förvaring av allmänna handlingar,
5. ge råd till enskilda organ, och
6. i övrigt tillse att förvaringen av allmänna handlingar sker i enlighet med lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Avgifter

9 § Riksarkivet ska ta ut avgifter för tillsyn av enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Avgifterna ska motsvara Riksarkivets kostnader för

1. uppdatering av registret enligt 5 och 6 §§,
2. utvärdering och kontroll av enskilda organs rapportering enligt 8 § andra stycket 3 p, och
3. regelbundna inspektioner av organens förvaring enligt 8 § andra stycket 4 p.

Riksarkivet får meddela ytterligare föreskrifter om avgifterna.

Övriga bemyndiganden

10 § Riksarkivet får besluta om tidpunkt för återlämnande enligt 7 § andra stycket lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

11 § Riksarkivet får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Allmänna handlingar från kommunala myndigheter

12 § En kommun eller ett landsting får meddela sådana föreskrifter om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn som följer av 4, 5, 7, 8 och 9 §§ lagen (2015:000) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.
 3. Den upphävda förordningen gäller dock till och med den 31 december 2016 för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före den 1 juli 2015.

2 Bakgrund

2.1 Allmänna handlingar hos myndigheter

Möjligheten att kunna ta del av allmänna handlingar går långt tillbaka i tiden och infördes redan genom 1766 års tryckfrihetsförordning. Grundprincipen utgör fortfarande en viktig del av svensk rättsordning och regleras i dag främst i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Där ges allmänheten en grundläggande rätt att kunna ta del av allmänna handlingar. För att en handling ska betraktas som allmän ska den vara antingen *upprättad* av en myndighet eller *inkommen* till en myndighet. Den ska dessutom *förvaras* hos en myndighet. Även om en handling är allmän gäller handlingsoffentligheten inte helt utan undantag. Rätten till insyn förutsätter nämligen att handlingen är offentlig, dvs. att handlingen inte är belagd med sekretess. Även om utgångspunkten i grundlagen är att handlingsoffentlighet gäller hos myndigheter har den, som framgår i det följande, i vissa fall utvidgats till att även vara tillämplig hos enskilda rättssubjekt, t.ex. bolag.

2.2 Bolagsstrukturer växer fram

Under den senare delen av 1980-talet blev det allt vanligare att verksamheter som tidigare helt hade bedrivits av statliga myndigheter i stället överfördes till privaträttsliga organ, företrädesvis till aktiebolag. Detta gällde t.ex. för vissa större statliga affärsdrivande verk som Postverket och Televerket, vilka därmed kom att bolagiseras. Strukturförändringar inträffade också inom det kommunala området där olika verksamheter flyttades över från kommunala nämnder till bolag, t.ex. till nya energibolag.

2.3 Handlingsoffentlighet även för bolag

Med utvecklingen mot att statlig verksamhet övergick till privat regi under slutet av 1900-talet uppstod en del principiella och praktiska problem eftersom regelverket avseende bl.a. allmänna handlingar inte var anpassat till den nya situationen. Ett grundproblem var kravet på att en allmän handling måste förvaras hos en myndighet.³ Eftersom handlingsoffentlighet inte gällde för t.ex. bolag skulle en överföring av handlingar från en myndighet till ett bolag innebära att allmänhetens rätt att ta del av handlingarna skulle försvinna. Eftersom intresset av insyn i den offentliga verksamheten ansågs vara lika stort oavsett om verksamheten bedrevs i myndighetsform eller i bolagsform kunde en sådan utveckling inte förordas. Problematiken ledde därför till en ändrad lagstiftning inom vissa områden. Genom en ny bestämmelse i 1 kap. 8 § i den då gällande sekretesslagen (bestämmelsen återfinns numera i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen [nedan OSL]) föreskrevs att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar även skulle gälla handlingar hos sådana organ som fullgjorde förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning och därmed kunde jämföras med en myndighet. Exempel på sådana organ är Radiotjänst i Kiruna AB, Sveriges Riksidrottsförbund och Notarius publicus. För det kommunala området infördes genom den nya kommunallagen (1991:900) regler om handlingsoffentlighet även för kommunala bolag. Genom införande av en ny bestämmelse i 1 kap. 9 § i dåvarande sekretesslag (bestämmelsen återfinns i dag i 2 kap. 3 § OSL) skulle också de bolag som kommuner och landsting utövade ett rättsligt bestämmande inflytande över jämföras med myndigheter vad gäller handlingsoffentligheten. Om en kommun eller ett landsting inte utövade ett rättsligt bestämmande inflytande över bolaget, skulle enligt 3 kap. 18 § kommunallagen fullmäktige ändå verka för att allmänheten skulle kunna ha en rätt att ta del av handlingar hos bolaget.

³ Vad som avses med begreppet myndighet anges inte närmare i tryckfrihetsförordningen. Avsikten har emellertid varit att innebörden av begreppet ska vara detsamma som i regeringsformen och även omfatta regeringen och domstolar samt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen likställs därutöver även riksdagen och de kommunala beslutande organen (kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige) med en myndighet (se t.ex. Säkerhetskopiers rättsliga status, SOU 2009:5 s. 26 f.).

2.4 Handlingar från myndigheter som läggs ned

En annan fråga som uppstod i samband med bolagiseringen av offentlig verksamhet var hur arkiv från myndigheter som lades ned skulle hanteras. Om en statlig myndighet läggs ned och verksamheten upphör ska enligt 11 § arkivlagen (1990:782) myndighetens arkiv inom tre månader överlämnas till en arkivmyndighet. När en myndighet läggs ned är det emellertid mycket ovanligt att också själva verksamheten hos myndigheten helt upphör. I normalfallet övertas verksamheten i stället av en annan myndighet.⁴ I dessa fall överförs arkivet oftast till den myndighet som ska överta verksamheten och överlämnas först därefter till arkivmyndigheten efter en överenskommelse mellan myndigheten som övertagit verksamheten och arkivmyndigheten. Regeringen har också en möjlighet att i ett enskilt fall besluta om en annan lösning för arkivet. Ett sådant beslut kan t.ex. behövas om en statlig verksamhet ska överföras till kommunal regi och det därför är en kommunal myndighet som ska överta arkivet. Enligt 14 § arkivlagen gäller samma utgångspunkter för kommunala arkiv som för statliga. I likhet med vad som gäller för regeringen har fullmäktige i kommuner och landsting därför en möjlighet att besluta om en annan lösning för arkivet.

Om en nedlagd myndighets verksamhet i stället övertas av ett enskilt organ, t.ex. ett bolag, i stället för av en myndighet innebär bestämmelserna i arkivlagen att den nedlagda myndighetens arkiv ska överlämnas till en arkivmyndighet. Organet som övertar verksamheten får således enligt arkivlagen inte någon omedelbar tillgång till arkivet. Detta ansågs problematiskt eftersom organet ofta hade behov av tillgång till i vart fall vissa av myndighetens handlingar i sin verksamhet. Om organet övertog handlingar från den nedlagda myndigheten stred förfarandet alltså mot arkivlagens bestämmelser. De allmänna handlingar som övertogs omfattades inte heller av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet. En lösning på problematiken ansågs därför

⁴ Jämför regeringens proposition 1989/90:72 om arkiv m.m. s. 77 f. Enligt Statskontorets rapport 2005:32 om statsförvaltningens utveckling är huvudorsaken till det minskade antalet myndigheter som skett under senare år inte heller nedläggningar utan sammanslagningar. Myndigheter med lokal och regional organisation har fusionerat och bildat s.k. enmyndigheter, t.ex. Skatteverket och Försvarsmakten.

nödvändig. Inledningsvis valdes en lösning som innebar att arkivhandlingarna lånades ut från arkivmyndigheterna till organen⁵. Arkiven levererades då endast formellt till arkivmyndigheterna från de nedlagda myndigheterna, men överfördes i praktiken direkt från myndigheterna till organen i form av avtalade lån. En begäran om utlämnande av handlingar prövades av arkivmyndigheten, även om handlingarna rent fysiskt befann sig hos organen. Om det beslutades att en handling skulle lämnas ut, var arkivmyndigheten tvungen att återkräva handlingen från det organ som handlingen hade lånats ut till. Lösningen ansågs efter en tid som otillfredsställande. Det var bl.a. nödvändigt att teckna tusentals sekretessförbehåll med de anställda i organen om förbud mot vidare spridning av eventuella hemliga uppgifter, eftersom de utlånade handlingarna kunde innehålla sekretessbelagda uppgifter. Sekretessprövningen blev också omständlig och skedde i samråd med organen, som ansågs mest lämpade att göra den faktiska bedömningen. Slutligen ansåg JO att förfarandet inte var rättslig hållbart (JO 1994/95 s. 574). Det blev därför angeläget att hitta en mer permanent lösning som skulle tillgodose såväl allmänhetens intresse av att kunna ta del av handlingarna, som organets intresse av att kunna ha tillgång till handlingarna i sin verksamhet. Det ansågs även viktigt att en reglering gjordes enhetlig för såväl stat som kommun (prop. 1993/94:113 s. 12 f.).

2.5 Lagen om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring

Lösningen som slutligen valdes var att allmänna handlingar med stöd av en ny lag skulle kunna överlämnas från den nedlagda myndigheten till det enskilda organ som övertog verksamheten. Förändringarna, som krävde att en ny bestämmelse fördes in i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 17 §), kom till uttryck i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (överlämnandelagen). Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995. Om allmänna handlingar

⁵ Lösningen byggde på de korta uttalanden om situationen som hade gjorts i förarbetena till arkivlagen, prop. 1989/90:72 s. 78.

överlämnas för förvaring enligt lagen anses de enskilda organ som förvarar handlingarna jämställda med myndigheter i fråga om befattningen med handlingarna och blir bl.a. skyldiga att fatta beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Organen blir också skyldiga att vårda handlingarna i enlighet med arkivlagens regler. För att ett beslut om överlämnande ska fattas kräver lagen att organet ska ha ett behov av tillgång till handlingarna i sin verksamhet. Först om ett sådant behov finns kan regeringen tillåta att handlingarna överlämnas till organet för att förvaras där under en viss tid (2 § överlämnandelagen). För kommunala myndigheter ska i stället kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige fatta beslut om överlämnande, men i övrigt enligt samma grunder som för regeringen (3 § överlämnandelagen). Regeringens beslut om vilka statliga myndigheter som får överlämna allmänna handlingar och hos vilka organ handlingarna får förvaras framgår av bilagan till förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (överlämnandeförordningen).

Lagregleringen innebär inte att de allmänna handlingarna slutgiltigt ska överlåtas till organen. Förvaringen hos organen är i stället endast tänkt att ske under en viss tid och de överlämnade handlingarna ska återlämnas till arkivmyndigheten för slutlig arkivering och förvaring. Det ansågs dock inte nödvändigt att i lagen uttryckligen ange någon längsta tillåten tid för förvaringen av handlingarna, bl.a. eftersom förhållandena kan variera kraftigt mellan olika verksamheter. En strävan efter att så snart som möjligt leverera handlingarna till en arkivmyndighet förutsattes emellertid i förarbetena (prop. 1993/94:113 s. 30).

3 Problemanalys

3.1 Inledning

Sedan den 1 januari 1995, när lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring trädde i kraft, har de statliga myndigheter som fått överlämna allmänna handlingar och de enskilda organ som fått förvara handlingarna återgetts i en bilaga till förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. I bilagan finns i dag drygt 100 enskilda organ som har tagit emot allmänna handlingar för förvaring med stöd av överlämnandelagen. Överlämnanden har skett från fler än 40 myndigheter under nästan 20 års tid.

Av arkivlagen (1990:782) följer att den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, ska utöva tillsyn över att organens förvaring sker enligt arkivlagens bestämmelser.

De senaste åren har Riksarkivet genomfört inspektioner hos enskilda organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter och bl.a. upprättat rapporter om hanteringen av handlingarna.⁶ Problembeskrivningen i detta avsnitt har dessa rapporter och de problembilder som redovisas där som utgångspunkt.

3.2 Problem med identifiering av organ som förvarar handlingar

Enskilda organ som förvarar allmänna handlingar enligt överlämnandelagen har en skyldighet att anmäla om struktur-

⁶ Riksarkivets rapporter Allmänna handlingar hos bolag (2009-11-25), dnr. Ku2010/615/KT samt slutrapporten Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar (2010-11-30), dnr. Ku2014/1039/KA.

förändringar inträffar som påverkar hanteringen av handlingarna (6 § överlämnandelagen). Vid t.ex. konkurs, fusion, försäljning av verksamheten eller andra förändringar i de enskilda organens organisation eller arbetssätt har det förutsatts att organet omedelbart underrättar regeringen (eller kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige) om de ändrade förhållandena. Genom 2 § andra stycket överlämnandelagen finns också en möjlighet för regeringen att besluta att handlingarna får överlämnas från ett enskilt organ till ett nytt enskilt organ.

I bilagan till överlämnandeförordningen finns de enskilda organ dit allmänna handlingar enligt regeringens beslut får överlämnas för förvaring angivna. För att bilagan på ett korrekt sätt ska återge vilka enskilda organ som har tillåtits förvara allmänna handlingar krävs att regeringen underrättas om förändringarna i handlingarnas förvaring. Riksarkivet har dock konstaterat att bilagan i dag innehåller många felaktiga uppgifter om vilka enskilda organ som förvarar handlingar och att hälften av de enskilda organ som är upptagna i bilagan inte är korrekt angivna.⁷

Tänkbara orsaker till problemet

Orsaken till att bilagan till överlämnandeförordningen inte korrekt återger verkliga förhållanden kan i huvudsak förklaras med att

- enskilda organ har ändrat firma,
- enskilda organ har överlåtit sin verksamhet och handlingar till ett nytt organ utan att underrätta regeringen om detta, eller
- enskilda organ har återlämnat handlingar till staten.

Firmaändring

Det har framkommit att enskilda organ som finns angivna i bilagan till överlämnandeförordningen har bytt firma i tiden efter regeringens beslut. I dessa fall förvaras handlingarna fortfarande av samma juridiska person som regeringen har tillåtit förvaringen för.

⁷ Slutrapporten, s. 8 f. Det konstaterades där att uppgifter i bilagan till överlämnandeförordningen var felaktigt angivna avseende 54 av 107 enskilda organ.

Eftersom några organisationsnummer inte finns angivna i bilagan är det dock svårt att identifiera organet med hjälp av bilagan efter ett namnbyte.

Ett nytt enskilt organ förvarar handlingarna

Om verksamheten i ett enskilt organ som har fått tillstånd att förvarar allmänna handlingar pga. strukturförändringar har övergått i annan regi innebär det att bilagan till överlämnandeförordningen blir felaktig, om inte förhållandena har anmälts till regeringen på det sätt som anges i 6 § överlämnandelagen, och regeringen med stöd av 2 § andra stycket har tillåtit överlämnandet till det nya organet. Om en ny juridisk person förvarar handlingarna utan tillstånd blir felet i bilagan mer fundamentalt än vid en firmaändring, eftersom det då överhuvudtaget inte finns något tillstånd till förvaringen hos det nya organet.

Handlingar har återlämnats

I något fall har handlingar som överlämnats återlämnats till staten utan att en ändring gjorts i bilagan till överlämnandeförordningen. Förhållandet är mindre problematiskt än de ovan angivna exemplen, men innebär att bilagan ger en felaktig bild av var allmänna handlingar förvaras. Det försvårar i sin tur möjligheten för allmänheten att få tillgång till handlingarna.

3.3 Problem med identifiering av handlingar som överlämnats

Förutom att det är svårt att med hjälp av bilagan till överlämnandeförordningen veta *vilka enskilda organ* det är som förvarar allmänna handlingar saknas det också i många fall uppgifter om *vilka allmänna handlingar* det är som överlämnats för förvaring hos enskilda organ.

Riksarkivet har konstaterat att uppgifter om de handlingar som överlämnats till och förvaras hos enskilda organ inte finns angivna i överlämnandeförordningen och att uppgifterna också är bristfälliga

hos Riksarkivet. Inspektioner hos de enskilda organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter har inte heller ägt rum regelbundet sedan lagstiftningen trädde i kraft 1995 (slutrapporten s. 3, 8 och 9). Vid de inspektioner som har skett på senare år har det framkommit att arkivkompetensen i vissa fall också är bristfällig hos organen. Tre av fem inspekterade organ hade t.ex. inte arkivförteckningar i enlighet med Riksarkivets föreskrifter i RA-FS 1991:1 (slutrapporten s. 14). Kunskapen om regler och principer för gallring av allmänna handlingar var också sämre i de fall enskilda organ hade bristande arkivkompetens. Bristande arkivkompetens kan exempelvis leda till att gallring av handlingar sker utan stöd i tillämpliga föreskrifter och beslut (slutrapporten s. 13). Ett annat problem med förvaringen är att vissa arkiv förvaras på olika orter och att förvaringen kan ha kommit att ske av tradition snarare än att det finns behov av handlingarna (slutrapporten s. 11 f.). I vissa fall har också de handlingar som överlämnats utgjort endast en del av den överlämnade myndighetens samtliga handlingar. Resterande del av handlingarna har i dessa fall återlämnats till en arkivmyndighet. Riksarkivet har konstaterat att det alltid kan vara problematiskt om ett arkivbestånd splittras på ett sådant sätt (slutrapporten, s. 12).

Problemen med nuvarande reglering är således inte bara att bilagan till överlämnandeförordningen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, utan också att uppgifterna om vilka handlingar som har överlämnats är ofullständiga.

3.4 Konsekvenserna av problemen

Att det av bilagan till överlämnandeförordningen inte längre på ett korrekt sätt går att utläsa vilka enskilda organ det är som förvarar allmänna handlingar kan få allvarliga konsekvenser när det gäller allmänhetens möjligheter till insyn och tillgång till överlämnade handlingar, samt arkivmyndigheternas möjligheter att utöva tillsyn. Allvarligast är de fall då strukturförändringar hos enskilda organ inte har anmälts till regeringen, eftersom det medfört att allmänna handlingar förvaras hos nya enskilda organ utan tillstånd. Saknas tillstånd till förvaringen är de organ som förvarar handlingarna inte

att jämställa med en myndighet i fråga om utlämnande av handlingarna och värden av desamma.

Denna fråga och problemen när det gäller allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar som överlämnats har belysts i ett avgörande från Kammarrätten i Jönköping (Kammarrätten i Jönköping, beslut den 4 februari 2009, mål nr 2642-08). Bakgrunden var att en privatperson hade begärt att få ta del av vissa ritningsunderlag avseende en automatkarbin. Ritningsunderlagen kom ursprungligen från myndigheten Affärsverket FFV. Underlagen och andra handlingar hade med stöd av överlämnandelagen överlämnats till olika enskilda organ, bl.a. till Celsius Materialteknik AB. I samband med regeringens beslut om överlämnande angavs därför de enskilda organen, däribland Celsius Materialteknik AB, på ett korrekt sätt i bilagan till överlämnandeförordningen. Efter beslutet förvärvades dock Celsius Materialteknik AB av Saab Bofors Dynamics AB. Saab Bofors Dynamics AB kom därigenom att överta de allmänna handlingar som Celsius Materialteknik AB tidigare hade tillåtits förvara. Någon ändring i bilagan till överlämnandeförordningen gjordes dock inte i samband med övertagandet. I ärendet om ritningsunderlagen avtog Saab Bofors Dynamics AB privatpersonens begäran om att få ta del av handlingarna, bl.a. med motiveringen att dessa inte kunde anses utgöra allmänna handlingar. Kammarrätten i Jönköping avvisade därefter privatpersonens överklagande om att ritningsunderlagen skulle utlämnas.

Kammarrätten motiverade sitt beslut med att handlingarna inte hade överlämnats till Saab Bofors Dynamics AB i enlighet med bestämmelserna i överlämnandelagen och att Saab Bofors Dynamics AB därför inte kunde jämföras med en myndighet såvitt avsåg befattningen med de aktuella handlingarna (Saab Bofors Dynamics AB har sedan införts i bilagan till överlämnandeförordningen genom beslut av regeringen den 8 oktober 2009).

Kammarrättens resonemang är helt i enlighet med huvudregeln i tryckfrihetsförordningen om att ett enskilt organ inte omfattas av regler om allmänna handlingars offentlighet, om inte det enskilda organet uttryckligen jämföras med en myndighet. Det kan i sammanhanget tilläggas att myndigheter i vissa fall har ansetts förvara allmänna handlingar även om handlingarna inte finns hos myndigheten men myndigheten förfogar över handlingarna (jfr

t.ex. RÅ 1996 ref 25). När det gäller handlingar som har överlämnats enligt överlämnandelagen har de myndigheter som tidigare förvarat handlingarna lagt ner eller upphört med viss verksamhet. Handlingarna som överlämnats från sådana myndigheter kan därför inte anses vara förvarade hos organen för en myndighets räkning och kan inte heller begäras ut hos myndigheten. Slutsatsen blir därmed, som Kammarrätten kom fram till, att handlingarna hos Saab Bofors Dynamics AB inte kunde begäras ut med stöd av tryckfrihetsförordningens regler.

När det gäller frågan om arkivmyndigheternas möjligheter att utöva tillsyn över enskilda organ har Riksarkivet konstaterat att myndigheten endast kan ha tillsyn över de enskilda organ som uttryckligen finns angivna i bilagan till överlämnandeförordningen (slutrapporten s. 7). Riksarkivets uppfattning i den delen är logisk i förhållande till Kammarrättens konstaterande att ett enskilt organ som har övertagit handlingar utan stöd av överlämnandelagen inte kan jämföras med en myndighet.

Att uppgifterna om *vilka handlingar* det är som överlämnats till och förvaras hos enskilda organ är bristfälliga medför även att rätten till insyn, allmänhetens tillgång till handlingarna och den tillsyn som ska ske försvåras.

3.5 Finns det något alternativ till överlämnandelagen?

Som framgått ovan består problemen med överlämnandelagen främst i att det är svårt att veta hos vilket enskilt organ allmänna handlingar förvaras, vilka allmänna handlingar det är som har överlämnats, om handlingar har återlämnats till staten eller om det finns handlingar hos organ som inte har tillstånd till förvaringen. Dessa problem, som medför att allmänhetens möjligheter till insyn och tillgång till handlingar som överlämnats försvåras, bör därför utgöra utgångspunkten för fortsatta överväganden och förslag till lösningar. Vid arbetet med att hitta lösningar på problemen bör den första frågan bli om och i vilken utsträckning det i fortsättningen är nödvändigt att överlämna handlingar enligt överlämnandelagen när myndigheters verksamheter tas över av enskilda organ. Eftersom ett enskilt organ som tar över en myndighets verksamhet sannolikt

även i fortsättningen kommer att ha ett behov av i vart fall en del av myndighetens handlingar finns framför allt två alternativ till att handlingarna överlämnas; att organen får kopior på handlingarna eller att handlingarna lånas ut till dem. De för- och nackdelar som finns med dessa två alternativ redovisas nedan.

3.5.1 Överföring av information i stället för ett överlämnande

Överlämnande enligt överlämnandelagen bygger på att det enskilda organ som tar över en verksamhet från en myndighet behöver ha tillgång till myndighetens handlingar för att bedriva sin verksamhet. Att organet har ett sådant behov är naturligt eftersom handlingarna kan vara av omedelbar relevans för verksamheten, i vart fall under en viss överskådlig tid efter verksamhetsövergången.

Det bör emellertid ifrågasättas om det enskilda organets behov av tillgång till handlingarna nödvändigtvis behöver avse de faktiska handlingarna. Så bör t.ex. inte vara fallet när organet egentligen bara efterfrågar tillgång till informationen och uppgifterna i handlingarna. Behov av tillgång till informationen i handlingarna skulle kunna tillgodoses genom att organet övertar fysiska eller elektroniska kopior av dessa från myndigheten, medan originalhandlingarna överlämnas till en arkivmyndighet.

Tanken på en sådan alternativ hantering är inte ny utan togs upp i förarbetena till överlämnandelagen, där det bl.a. angavs att det i vissa fall borde vara möjligt att fotografera handlingar eller kopiera ADB-register i samband med en verksamhetsövergång och sedan överlämna originalhandlingarna till en arkivmyndighet (prop. 1993/94:113 s. 33). Med tanke på den tekniska utveckling som har skett sedan uttalandet gjordes borde möjligheten att kopiera handlingar anses vara ännu större i dag än vid lagens tillkomst.

Den största fördelen med att överföra uppgifterna i handlingarna i stället för själva handlingarna är att problemen som riskerar uppstå vid ett överlämnande skulle undvikas. Det enskilda organ som övertagit verksamhet från en myndighet skulle inte förvara eller hantera allmänna handlingar och därför inte heller behöva pröva frågor om t.ex. utlämnande av allmänna handlingar. Det skulle därför inte heller finnas något behov av att ha tillsyn över organet, vilket i sin tur skulle underlätta för såväl arkiv-

myndigheten som för det enskilda organet. Det enskilda organet skulle också kunna använda kopiorna på det sätt som organet själv önskade.

Med hänsyn till de problem som har uppstått vid förvaringen av allmänna handlingarna hos enskilda organ bör en sådan lösning eftersträvas för de fall där det är praktiskt och rättsligt möjligt. Som framgår av avsnitt 5.5.2 finns dock flera skäl som kan tala mot att handlingar kopieras. Att kopiera handlingar kan t.ex. innebära stora kostnader eller medföra att ett arkiv delas upp på ett olämpligt sätt. Kopiering kan inte heller ske om sekretess gäller i förhållande till det enskilda organet för uppgifter i handlingarna eller om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess gentemot andra. Om organet skulle ha ett verkligt behov av de faktiska handlingarna behöver också en annan lösning än kopiering väljas. Kopiering av handlingar är således inte ett alternativ som helt kan ersätta framtida överlämnanden av allmänna handlingar när myndigheters verksamheter övertas av enskilda organ. Som föreslås i avsnitt 5.5.2 bör dock, innan ett beslut om överlämnande fattas, alltid klargöras om informationen i handlingarna inte kan överföras på något annat sätt än genom ett överlämnande av handlingarna.

3.5.2 En återgång till utlån bör inte ske

Före överlämnandelagens tillkomst lånades allmänna handlingar ut till enskilda organ (se avsnitt 2.4). Ett överlämnande av handlingar från en nedläggande myndighet till arkivmyndigheten gjordes då endast formellt och i praktiken överfördes handlingarna i stället direkt till organet, i form av ett lån från arkivmyndigheten. Hanteringen berördes redan i förarbetena till arkivlagen, där en lösning med lån från arkivmyndigheten föreslogs när verksamhet togs över av enskilda organ (prop. 1989/90:72 s. 78). Hanteringen kom emellertid med tiden att anses som såväl opraktisk som juridiskt tveksam. De anställda i de enskilda organen tvingades t.ex. skriva på sekretessförbindelser enligt den dåvarande sekretesslagen med förbud mot vidare spridning av eventuella hemliga uppgifter. Vid en senare granskning av förhållandena ansåg JO att sådana generella sekretessförbindelser utan något angivande av vare sig

vilka handlingar det var fråga om, vem handlingen skulle lämnas ut till eller vad förbehållet hade för innebörd, inte var rättsligt hållbara (JO 1994/95 s. 574). Även rent praktiskt uppstod problem för arkivmyndigheten vid begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Eftersom det var arkivmyndigheten som skulle lämna ut handlingen var myndigheten tvungen att samråda med det enskilda organ som förvarade handlingarna, eftersom kännedomen om de marknader och produkter som handlingen gällde återfanns hos organet (JO 1994/95 s. 574 [s. 579]). Lösningen med utlån som en generell lösning på organets behov av tillgång till handlingarna ansågs därför som ohållbar och överlämnandelagen arbetades fram som ett bättre alternativ (prop. 1993/94:113 s. 12 f.).

Det som egentligen skiljer ett överlämnande av handlingar från att handlingarna lånas ut är att det vid ett överlämnande är det enskilda organ som förvarar handlingarna som t.ex. beslutar om utlämnande av handlingarna och inte arkivmyndigheten. Ett överlämnande av handlingar har i övrigt stora likheter med ett lån, eftersom handlingarna i båda fallen slutligen ska återlämnas till staten, en kommun eller ett landsting. Både vid ett lån och vid ett överlämnande har det enskilda organet handlingarna i sin besittning under förvaringstiden. Eftersom handlingarna rent faktiskt förvaras hos det enskilda organet även vid ett lån, i motsats till vad som skulle gälla om handlingarna t.ex. kopierades, skulle de problem som har uppstått när handlingar överlämnats även kunna inträffa om handlingarna lånades ut. Med tanke på de problem med lån som bl.a. JO har pekat på och som alltså är relevanta, kan en återgång till att låna ut handlingar därför inte förordas, i vart fall inte som generell lösning.

3.5.3 Andra alternativ saknas

En variant på att låna ut handlingar skulle kunna vara att arkivmyndigheten samtidigt som handlingarna lånas ut förordnade en person som placeras vid organet för att där fullgöra arkivmyndighetens uppgifter vid prövning av utlämnande av handlingar. Ordningen ansågs dock tidigare inte vara praktiskt möjlig, bl.a. med anledning av ansvarsfördelningen för handlingarna och eftersom arkivmyndigheten skulle ställas inför en främmande

uppgift (prop. 1993/94:113 s. 18). Analysen bör alltså anses relevant och lösningen kan därför inte heller nu förordas.

En annan lösning som övervägdes i förarbetena till överlämnandelagen var att låta enskilda organ omfattas av regelverket i den dåvarande sekretesslagen (bestämmelserna återfinns numera i 2 kap. 3 och 4 § offentlighets- och sekretesslagen). Att så skulle ske förordades också av Lagrådet. Lösningen ansågs emellertid inte optimal bl.a. eftersom syftet med regleringen i sekretesslagen är ett annat än att tillvarata och ge insyn i tidigare myndigheters arkiv (se prop. 1993/94:113 s. 18–20 och 24–27). De problem som har uppstått när handlingar överlämnats skulle inte heller bli lösta genom att beslutet att jämställa ett organ med en myndighet lagtekniskt sker i en annan lag än i överlämnandelagen. Denna ordning bör därför inte heller övervägas framöver.

En tredje lösning som tidigare har övervägts var att låta det enskilda organet pröva utlämnande och sekretessfrågor för arkivmyndighetens räkning (prop. 1993/94:113 s. 19). Ordningen ansågs emellertid bl.a. rättsligt tveksam eftersom prövningen enligt tryckfrihetsförordningen ska göras av den myndighet som förvarar handlingarna. Inte heller den lösningen bör därför övervägas.

Sammantaget är bedömningen att det inte finns någon alternativ lösning som innebär att det framöver helt går att undvika att allmänna handlingar överlämnas när en myndighets verksamhet övergår till ett enskilt organ.

4 En ny lag

4.1 Förslag på hur problemen med dagens reglering bör lösas

Som framgår av avsnitt 3 är bedömningen att det inte finns någon alternativ lösning som gör det möjligt att helt avstå från framtida överlämnanden av handlingar när myndigheters verksamheter tas över av enskilda organ. I denna promemoria lämnas därför förslag på lösningar av de problem som uppmärksammats med dagens regelverk och som har redogjorts för i avsnitt 3.2 och 3.3. Tanken är att allmänhetens insyn och tillgång till allmänna handlingar som överlämnas genom förslagen ska säkerställas på ett bättre sätt än tidigare.

De förslag på förändringar som lämnas i promemorian gäller framtida överlämnanden men kommer, genom de övergångsbestämmelser som föreslås, så småningom att omfatta även handlingar som tidigare har överlämnats.

Som framgår av avsnitt 12 om ikraftträdande och övergångsbestämmelser bör Riksarkivet få ett särskilt uppdrag att utreda förvaringen av de allmänna handlingar som har överlämnats enligt nuvarande överlämnandelag. I uppdraget bör bl.a. ingå att utreda var de allmänna handlingar som har överlämnats finns i dag. Det bör också utredas vilka enskilda organ som vill återlämna allmänna handlingar till staten och vilka organ som även i fortsättningen behöver ha tillgång till överlämnade handlingar för att kunna bedriva sin verksamhet.

Övervägandena om och de närmare förslagen till hur ett förändrat regelverk bör se ut görs i avsnitten 5–11. Med ledning av den problemanalys som gjorts i avsnitt 3 kan behoven av ett förändrat regelverk och de förslag som lämnas sammanfattas enligt följande.

Ett tydligare regelverk

För att säkerställa insyn och tillgång till allmänna handlingar som härrör från myndigheter vars verksamheter ska tas över av enskilda organ föreslås att nuvarande regelverk förtydligas och att det ställs upp ytterligare krav för när överlämnanden ska tillåtas. För att allmänna handlingar i den mån det är möjligt ska finnas kvar inom stat eller kommun efter en verksamhetsövergång och för att undvika onödiga överlämnanden föreslås att det, innan ett beslut om överlämnande fattas, klargörs att informationen i handlingarna inte kan överföras på något annat sätt, t.ex. genom att handlingarna kopieras.

Det bör även innan ett beslut om överlämnande fattas stå klart *vilka* allmänna handlingar det är som begärs överlämnande. Det föreslås därför att en arkivbeskrivning och en arkivförteckning ska finnas tillgänglig för de handlingar som begärs överlämnade. Det föreslås vidare att rollerna för de inblandade myndigheterna och organen förtydligas, så att inga tveksamheter råder om ansvaret för handlingarna vid ett överlämnande. Det föreslås därför bl.a. att ett beslut om överlämnande föregås av en ansökan och att ansökan ges in till och bereds av en arkivmyndighet.

Om ett överlämnande bedöms nödvändig är det vidare viktigt att reglerna kring förvaringen förtydligas. Det föreslås därför att det blir möjligt att besluta om en längsta tid som handlingarna får förvaras hos ett enskilt organ, och det föreslås också regler som anger när ett återlämnande ska ske. På så sätt blir det tydligt att handlingarna ska återlämnas när organen inte längre har behov av handlingarna i sin verksamhet.

Större möjligheter till tillsyn

Vid remissbehandlingen av den promemoria som låg till grund för överlämnandelagen (Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter, Ds 1993:49) uttalade bl.a. JO att det skulle behövas en omfattande kontroll av att de enskilda organen uppfyllde sina skyldigheter. Eftersom några regler som skulle kunna utgöra verk samma påtryckningar mot de enskilda organen

dock inte föreslogs, ställde sig JO tveksam till om tillsynen skulle kunna komma att bli tillräckligt effektiv.⁸

Eftersom det har framkommit att enskilda organ som förvarar handlingar enligt överlämnandelagen har bristande arkivkompetens och att bl.a. strukturförändringar medfört att handlingar överförts till organ som saknar tillstånd till förvaringen föreslås en reglering som ger möjligheter till en mer effektiv kontroll och tillsyn av de enskilda organen. Arkivmyndigheterna, som redan i dag har ett tillsynsansvar enligt arkivlagen, föreslås ha tillsyn även över att reglerna kring överlämnande och förvaring följs. Det föreslås vidare att enskilda organ som förvarar allmänna handlingar årligen rapporterar sin planering och förvaring till en arkivmyndighet.

Arkivmyndigheterna föreslås dessutom få bättre möjligheter till tillträde och större möjligheter att bl.a. kunna utfärda förelägganden, i vissa fall i förening med vite. Den utökade tillsynen kommer att kräva ytterligare resurser och det föreslås därför att tillsynsverksamheten ska kunna finansieras genom avgifter.

Kommuner och landsting

De förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att ett överlämnande ska vara tillåtet föreslås även i fortsättningen vara desamma vid överlämnanden av allmänna handlingar från såväl statliga som kommunala myndigheter.

Eftersom förhållandena kan se olika ut hos olika kommuner och landsting föreslås det dock att det ska vara möjligt för dessa att själva bestämma om de nya reglerna om ansökan, förvaringstid, återlämnade och tillsyn ska tillämpas eller inte.

⁸ JO:s yttrande den 31 augusti 1993, dnr 2130-1993.

4.2 En ny överlämnandelag

Förslag: Lagen om överlämnade av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring ersätts av en ny lag om överlämnade av allmänna handlingar för förvaring.

De förslag som lämnas i denna promemoria innebär att flera nya bestämmelser kommer att tillkomma och ett genomförande av förslagen skulle därför kräva omfattande förändringar i nuvarande överlämnandelag. Det finns en risk att lagen därmed skulle bli svår att överblicka.

Mot den bakgrunden föreslås att en ny lag införs. På så vis finns också möjlighet att göra lagen totalt sett tydligare, modernare och mer användarvänlig.

5 Förutsättningarna för överlämnande och förvaring

5.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 4 syftar förslagen i denna promemoria till att i framtiden undvika de problem som uppstått när allmänna handlingar överlämnats för förvaring enligt nuvarande överlämnandelag. I detta avsnitt föreslås dels att regelverket kring överlämnanden förtydligas, dels att det ställs upp ytterligare krav för när ett överlämnande ska tillåtas.

I avsnitt 6 lämnas förslag på bestämmelser som syftar till att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan de myndigheter som vill överlämna allmänna handlingar och de enskilda organ som ska förvara dessa. Det föreslås att det införs bestämmelser om ansökan, förvaringstid och återlämnande av handlingar. En annan viktig förändring av nuvarande regelverk är att ge arkivmyndigheterna bättre möjligheter att utöva tillsyn över förvaringen av de handlingarna som överlämnats. Överväganden i den delen finns i avsnitt 7.

5.2 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Den nya lagen ska i likhet med den nuvarande innehålla bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen, och om förvaring av dessa handlingar sedan de överlämnats. I lagen ska vidare, liksom tidigare, finnas bestämmelser om enskilda organs skyldighet att pröva

framställningar om utlämnande av handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

När en myndighet läggs ner eller upphör med en viss verksamhet och den tidigare verksamheten övergår till ett enskilt organ kommer, som framgår av avsnitt 3 och 4, även i fortsättningen finnas behov av att överlämna allmänna handlingar till det enskilda organ som ska överta verksamheten. Den nya lag som föreslås bör ha samma tillämpningsområde som nuvarande lag. Den nya överlämnandelagen bör därför innehålla en bestämmelse där lagens tillämpningsområde anges och som motsvarar nuvarande reglering.

5.3 Inledande förtydliganden om avhändande

Förslag: Det tydliggörs att allmänna handlingar som överlämnats för förvaring inte får avhändas på något annat sätt än genom vad som framgår av den nya lagens eller arkivlagens bestämmelser.

De allmänna handlingar som en gång har överlämnats från en myndighet till ett enskilt organ enligt nuvarande överlämnandelag har inte överlåtits till det organet. Handlingarna tillhör alltjämt staten, kommunen eller landstinget handlingen härrör från och ska återlämnas. Tanken har varit att förvaringen av handlingarna endast ska pågå under en begränsad tid (jfr t.ex. prop. 1993/94:113 s. 30). Att någon överlåtelse av handlingarna inte sker är en viktig grundprincip för att överlämnanden alls ska kunna tillåtas.

Eftersom denna grundprincip har överträtts t.ex. i fallet med Saab Bofors Dynamics AB (se avsnitt 3.4), bör principen framgå direkt av den nya lagen och lämpligen genom en bestämmelse i lagens inledning. I 12 § arkivlagen anges att en statlig myndighet inte får avhända sig allmänna handlingar annat än genom återlämnande eller överlämnande med stöd av lag, föreskrift eller särskilt beslut av regeringen. Vad gäller kommunala myndigheter finns en motsvarande bestämmelse i 15 § arkivlagen. Bestämmelsen i överlämnandelagen bör därför föreskriva att en allmän handling som har överlämnats för förvaring enligt lagen inte får avhändas på

annat sätt än genom vad som framgår av den nya lagens eller arkivlagens bestämmelser.

5.4 Överlämnanden från såväl statliga som kommunala myndigheter

Förslag: Förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att ett överlämnande ska vara tillåtet ska vara desamma vid överlämnanden av allmänna handlingar från såväl statliga som kommunala myndigheter.

Enligt 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen får det i lag föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet, vilken ska övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om organet behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna.

I dag gäller överlämnandelagen för överlämnanden från både statliga och kommunala myndigheter. I motiven till lagen skriver regeringen att problem med exempelvis handlingsoffentlighet, sekretessfrågor och arkivvård är gemensamma för stat och kommun och att lagen därför också borde göras enhetlig (prop. 1993/94:113 s. 13). De förutsättningar som enligt tryckfrihetsförordningen och nuvarande överlämnandelag ska vara uppfyllda för att ett överlämnande ska tillåtas bör gälla även enligt den nya lagen. Ett överlämnande ska således bara vara tillåtet om en myndighet ska läggas ner eller upphöra med viss verksamhet, den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen ska bedrivas av det enskilda organet och organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva sin verksamhet. I avsnitt 5.5 föreslås att två ytterligare förutsättningar ska vara uppfyllda för att ett överlämnande ska tillåtas.

Genom dagens reglering får fullmäktige i en kommun eller ett landsting samma möjligheter att besluta om överlämnande av allmänna handlingar som regeringen har. Detta bör gälla även när ytterligare krav ställs upp för att ett överlämnande ska vara tillåtet.

Som framgår av avsnitt 6 och 7 föreslås även nya regler om ansökan, förvaringstid, återlämnade och tillsyn. Eftersom förhållandena kan se olika ut hos olika kommuner och landsting bör det vara möjligt för dessa att själva besluta om de nya reglerna ska tillämpas vid överlämnanden enligt den nya lagen. Övervägandena i denna del framgår av avsnitt 9.

5.5 Förutsättningar för ett beslut om överlämnande

5.5.1 Svenska enskilda organ

Förslag: Det förtydligas att allmänna handlingar endast får överlämnas till svenska enskilda organ för förvaring.

Det är regeringen eller fullmäktige i en kommun eller ett landsting som i dag fattar, och som även i fortsättningen föreslås fatta, beslut om överlämnande av allmänna handlingar. Genom beslutet om tillstånd till överlämnande ska det förvarande enskilda organet enligt 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen jämföras med myndighet vad gäller bl.a. frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Utlämnande av allmänna handlingar utgör myndighetsutövning och enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen krävs lagstöd för att sådana förvaltningsuppgifter ska kunna överlämnas till ett enskilt organ. Lagstöd i den delen har getts genom nuvarande överlämnandelag och kommer att ges genom regeringen i den nya lagen.

Regeringsformens föreskrifter om rättskipning och förvaltning vilar på förutsättningen att funktionerna ska fullgöras av svenska organ. Ska offentligrättsliga uppgifter överlåtas till utländska organ finns särskilda bestämmelser om det i 10 kap. regeringsformen. Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen krävs att riksdagen med en kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag fattar beslut, om en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ska kunna överlåtas till ett utländskt organ. Enligt samma bestämmelse får riksdagen i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta

om en överlåtelse av sådana uppgifter. Även i dessa fall krävs att riksdagens beslut fattas med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Ett beslut av regeringen eller fullmäktige om att överlämna allmänna handlingar till ett enskilt organ medför att uppgifter som innefattar myndighetsutövning överläts till det enskilda organet. Att ett överlämnande av detta skäl endast kan ske till svenska organ framgår dock inte tydligt av nuvarande reglering. Frågan diskuteras inte heller i förarbetena till nuvarande lag eller i samband med att lagen beslutades av riksdagen. Tanken med nuvarande lag kan dock inte ha varit att överlämnanden ska kunna ske till andra än svenska organ. Skulle allmänna handlingar inte finnas kvar i landet skulle allmänhetens tillgång till dessa och även tillsynen över handlingarna allvarligt försvåras eller omöjliggöras.

I den nya lagen bör därför förtydligas att allmänna handlingar endast får överlämnas till svenska enskilda organ, för att förvaras där. Om allmänna handlingar av någon anledning skulle behöva överlämnas till ett utländskt enskilt organ kan detta således inte genomföras inom ramen för den nya lagen.

5.5.2 Två nya krav för överlämnanden

Förslag: För att besluta om tillstånd till överlämnande ska utöver de krav som gäller i dag, krävas dels att en annan överföring av uppgifterna i handlingarna inte kan bedömas utgöra ett godtagbart alternativ till ett överlämnande, dels att arkivbeskrivningar och arkivförteckningar finns upprättade för de handlingar som begärs överlämnade.

I nuvarande överlämnandelag finns, som framgår av avsnitt 5.4, tre krav som ska vara uppfyllda för att ett överlämnande ska tillåtas. För att få en större kontroll över de allmänna handlingar som begärs överlämnade bör ytterligare två krav läggas till; kravet på att utreda om en annan överföring av uppgifterna i handlingarna är möjlig och kravet på att det finns dels en arkivbeskrivning, dels en arkivförteckning över de handlingar som begärs överlämnade.

Överföring av information i stället för överlämnande av handlingar

När ett enskilt organ övertar en myndighets verksamhet behöver organet ofta ha tillgång till myndighetens handlingar för att kunna bedriva sin verksamhet. Det är, som framgår ovan, också en förutsättning för att ett överlämnande av handlingar ska tillåtas. Det är dock inte säkert att det är de faktiska handlingarna som det enskilda organet behöver ha tillgång till. I många fall är det i stället informationen och uppgifterna i handlingarna som organet har ett behov av i sin verksamhet. Som framgår av avsnitt 3.5.1 finns en rad fördelar med att överföra informationen i handlingarna t.ex. genom att handlingarna kopieras i stället för att överlämna de faktiska handlingarna. Om enskilda organ får kopior på allmänna handlingar anses organen inte jämställda med en myndighet vid hanteringen av kopiorna och behöver inte hantera frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Organen har inte heller något ansvar enligt arkivlagen för förvaringen och hanteringen av kopiorna och behöver inte stå under tillsyn av en arkivmyndighet. Något återlämnande av handlingar behöver inte ske och organen kan förfoga över kopiorna på det sätt som de själva önskar. Om de allmänna handlingarna finns kvar inom stat eller kommun underlättas också allmänhetens insyn och tillgång till handlingarna.

Innan ett överlämnande tillåts finns därför skäl att undersöka om någon annan överföring av uppgifterna i handlingarna utgör ett godtagbart alternativ till ett överlämnande. I det följande kommer närmare övervägas hur en sådan bedömning ska gå till.

Förutsättningarna för informationsöverföring genom t.ex. kopiering varierar mellan olika typer av handlingar och verksamheter. Bedömningen måste därför göras i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör hänsyn tas till gällande föreskrifter samt till myndighetens eller det enskilda organets verksamhet. Bedömningen bör endast göras övergripande och om det finns skäl som bedömas tala emot att handlingarna kopieras bör detta inte heller ske. Skäl som mer generellt talar mot en kopiering och som därmed kan medföra att ett överlämnande bör tillåtas kan dock t.ex. vara följande.

Organet har ett behov av handlingarna i originalform. Om vissa fullmakter, ritningar eller andra dokument behövs i original bör ett överlämnande naturligtvis ske.

Kostnaderna för kopiering blir för stora. De verksamheter som kan komma att överföras till enskilda organ kan variera mycket i omfattning. Vid Riksarkivets utredningar har det t.ex. framgått att en överföring kan omfatta allt från någon enstaka kartong med handlingar upp till flera tusentals hyllmeter med handlingar (Riksarkivets rapport den 25 november 2009, Allmänna handlingar hos bolag, s. 6 ff.). Omfattningen av och kostnaderna för en kopiering kan därför också variera i motsvarande mån. Mycket höga kostnader för kopiering av handlingar kan tala för att i stället överlämna handlingar. Mot kostnaderna för kopiering bör emellertid också vägas kostnaderna för en löpande tillsyn och kostnaden för ett framtida återlämnande av handlingarna.

Arkiven bör inte delas upp. Om det bara finns anledning att kopiera en del av verksamhetens handlingar kan en uppdelning av handlingar i vissa fall innebära nackdelar ur ett arkivperspektiv. I dessa fall bör fördelarna med att vissa allmänna handlingar inte överlämnas vägas mot de nackdelar som en splittring av arkivet kan anses innebära.

Sekretesskäl talar mot kopiering. Det är viktigt att en övergripande prövning görs även vad gäller handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter och behovet av framtida sekretess för handlingarna. Om sekretess gäller i förhållande till det enskilda organet för uppgift i handlingarna kan kopiering av handlingarna inte ersätta ett överlämnande. Även om handlingarna kan lämnas ut till det enskilda organet är det angeläget att det görs en övergripande prövning av om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess gentemot andra. Skulle sekretesskyddade uppgifter förekomma i handlingarna upphör nämligen sekretessskyddet vid ett överlämnande av kopior på dessa till det enskilda organet. Det följer av att förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) endast gäller för myndigheter och andra organ som enligt lagen är att jämställa med myndigheter.

Även om bedömningen i många fall slutligen kommer bli att ett överlämnande av handlingarna bör väljas är avsikten med det föreslagna kravet ändå att peka på att överlämnanden inte ska

användas slentrianmässigt för alla typer av handlingar och i alla situationer. Det är i stället av betydelse att det i varje enskilt fall görs en bedömning av vad som sammantaget framstår som den bästa lösningen vid en verksamhetsförändring.

Bedömningen av om det är lämpligt att kopiera handlingar eller inte bör göras av en arkivmyndighet i samråd med myndigheten som vill överlämna handlingar och med det enskilda organet. Av 6 § andra stycket arkivförordningen (1991:446) framgår att en myndighet vars verksamhet helt eller delvis avses bli överförd till ett enskilt organ i god tid ska samråda med arkivmyndigheten. Bedömningen av om handlingar ska kopieras eller inte bör kunna göras vid ett sådant samråd. Vad gäller allmänna handlingar från statliga myndigheter föreslås i avsnitt 6.1.1 och 6.1.2 att ett beslut om överlämnande ska föregås av en ansökan som ska ges in till och beredas av den statliga arkivmyndigheten. Bedömningen av om handlingar ska kopieras eller inte bör därför kunna göras i samband med arkivmyndighetens beredning av ansökan. När det gäller överlämnande av handlingar från kommunala myndigheter ges kommuner och landsting utrymme att välja om de nya bestämmelserna om bl.a. ansökan ska tillämpas vid överlämnanden (se avsnitt 9.1). Tillämpas inte bestämmelserna om ansökan gäller dock fortfarande bestämmelsen i 6 § arkivförordningen om samråd.

Krav på arkivförteckning och arkivbeskrivning

Av 1 § i nuvarande överlämnandeförordning framgår att Riksarkivet, efter samråd med den myndighet som ska läggas ned eller med det enskilda organet, ska göra en sammanställning över de handlingar som överlämnas. Föreskriften har sin bakgrund i att det före arkivlagens tillkomst under början av 1990-talet inte fanns samma krav på vissa myndighers arkivhållning som det finns i dag. Av de utredningar Riksarkivet gjort framgår dock att uppgifterna om vilka allmänna handlingar som förvaras hos enskilda organ är bristfälliga (Riksarkivets slutrapport den 30 november 2010, Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar s. 3).

I 6 § arkivlagen (1990:782) finns krav på att en myndighet upprättar dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka handlingar som finns i myndighetens arkiv och hur arkivet är

organiserat, dels en systematisk arkivförteckning. Kravet i arkivlagen gäller även de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av nuvarande överlämnandelag. För att ytterligare förtydliga vikten av att det klart framgår vilka handlingar det är som ska överlämnas för förvaring är det lämpligt att kravet även framgår i den nya lagen. Det bör därför vid prövningen av om ett överlämnande ska tillåtas införas ett krav som föreskriver att en arkivbeskrivning och arkivförteckning ska finnas tillgänglig för de handlingar som begärs överlämnande.

Även om de problem som har uppmärksammats med identifieringen av överlämnande handlingar gäller statliga myndigheter är det, också när det gäller kommunala förhållanden en fördel att det förtydligas att det ska finnas en arkivbeskrivning och arkivförteckning tillgänglig för de handlingar som begärs överlämnade. Att det görs en kontroll av vilka handlingar som begärs överlämnade innan ett överlämnande beslutas hjälper också de kommunala arkivmyndigheterna vid den tillsyn över organen som ska ske enligt arkivlagen.

I de allra flesta fall kommer det att vara den nedläggande myndigheten som har ansvar för att se till att det finns en arkivbeskrivning och en arkivförteckning. Eftersom det redan i dag finns krav i arkivlagen på att upprätta sådana redovisningar innebär den nya regleringen inte någon ny egentlig skyldighet för myndigheter eller enskilda organ och bör därför inte heller ge upphov till någon praktisk problematik. Redan i motiven till nuvarande lag anges att ett offentligt arkiv får förutsättas vara organiserat i enlighet med arkivlagens regler när ett beslut om förvaring hos ett enskilt organ fattas (prop. 1993/94:113 s. 32). Skulle emellertid i något enskilt fall en arkivbeskrivning och arkivförteckning trots det inte vara upprättad enligt gällande föreskrifter, är det av vikt att bristerna uppmärksammas i tid och rättas till innan handlingarna överlämnas. Kravet på en korrekt arkivbeskrivning och arkivförteckning kan också visa sig viktigt om frågan om handräckning i ett senare skede skulle bli aktuell, eftersom det i så fall skulle vara väsentligt med en så konkret begäran som möjligt avseende vilka handlingar som begärs återlämnade.

För överlämnanden från statliga myndigheter innebär förslaget att det krav på en sammanställning som finns i nuvarande

överlämnandeförordning överförs från förordningen till lagen. Detta bör göras dels för att ytterligare markera vikten av redovisningen, dels för att det av den nya lagen ska kunna utläsas vilka krav som ställs upp för ett överlämnande.

6 Beslut om överlämnande, förvaring och återlämnande

I avsnitt 5 föreslås att det, innan ett beslut om överlämnande fattas, ska klargöras att informationen i de handlingar som begärs överlämnade inte kan överföras på något annat sätt, t.ex. genom att handlingarna kopieras. Det föreslås också att en arkivbeskrivning och en arkivförteckning ska finnas tillgänglig för de handlingar som begärs överlämnade. För att komma till rätta med problemen som uppstått vid överlämnanden enligt nuvarande reglering bör även ansvaret för processen kring överlämnanden och förvaring tydliggöras. I detta avsnitt redogörs för förslag till bestämmelser om ansökan, beslut om överlämnande, förvaring och återlämnande.

Problemen som uppmärksammats med nuvarande reglering rör förvaringen av handlingar som överlämnats från statliga myndigheter. Beskrivningen i avsnittet utgår därför från vad som framöver bör gälla när allmänna handlingar från statliga myndigheter begärs överlämnade, och det är regeringen som fattar beslut. Den nya lag som föreslås omfattar dock även överlämnanden av handlingar från kommunala myndigheter. Även kommuner och landsting bör därför kunna använda sig av de bestämmelser som föreslås i detta avsnitt. Överväganden i den delen finns i avsnitt 9.

6.1 En tydligare inledning av processen

En av orsakerna till dagens problem med överlämnandelagen är att ansvaret för processen kring överlämnandet och förvaringen av allmänna handlingar är otydlig. Ett sätt att förtydliga regelverket bör därför vara att renodla de olika inblandade aktörernas roller i samband med överlämnanden. Den ordning som gäller i dag är att regeringen beslutar om överlämnanden genom att ändra bilagan till

överlämnandeförordningen. Det är sedan den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, som arbetar praktiskt med regelverket och med tillsynen över de organ som anges i bilagan till förordningen. Ansvarsförhållandena för regeringen och Riksarkivet är emellertid delvis överlappande och orsakar därmed också ett visst dubbelarbete, vilket kan medföra en otydlighet avseende vilken instans som förväntas göra vad. Riksarkivets tillsyn förutsätter t.ex. att bilagan till förordningen är aktuell, vilket i sin tur förutsätter att de förvarande organen rapporterar ändrade förhållanden till regeringen. Dessa förhållanden kan dock bättre upptäckas genom en effektivare tillsyn av Riksarkivet. Med den nuvarande regleringen finns också en viss risk för att regeringen fattar ett beslut utan något föregående samråd med Riksarkivet, vilket även det kan skapa oreda.

En tydligare struktur för beslutsprocessen bör därför skapas, där det bl.a. föreskrivs att arkivmyndigheten ska ta större del i processen redan från början. Förslagen i dessa avseenden presenteras i det följande.

6.1.1 Beslut bör fattas efter en ansökan

Förslag: Regeringens beslut om tillstånd till överlämnande av allmänna handlingar enligt överlämnandelagen ska föregås av en ansökan från en myndighet eller ett enskilt organ. Ansökan ska ges in till den statliga arkivmyndigheten.

Bedömning: Den statliga arkivmyndigheten bör bereda ansökningarna och lämna förslag till beslut.

Det är regeringen som ska fatta beslut om överlämnande av allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen. När en myndighet läggs ned eller upphör med en viss verksamhet är beslutet om överlämnande endast ett i raden av många andra beslut som hör samman med verksamhetsförändringen.

Skulle ett enskilt organ som fått tillstånd att förvara allmänna handlingar i ett senare skede behöva överlämna handlingarna till ett nytt enskilt organ finns bestämmelser om det i 6 § i nuvarande överlämnandelag. I paragrafen anges att ett enskilt organ ska

underrätta regeringen om organets organisation eller arbetssätt förändras på ett sätt som kan antas inverka på dess hantering av de överlämnade handlingarna. Tanken bakom bestämmelsen är att enskilda organ ska anmäla förändringar som innebär att allmänna handlingar behöver överlämnas till ett nytt organ, så att regeringen kan besluta om ett sådant ytterligare överlämnande ska tillåtas (prop. 1993/94:113 s. 33, 43 och 44). Att regeringen fattar ett nytt beslut är viktigt eftersom det enligt tryckfrihetsförordningen är en förutsättning för att det nya organet ska kunna jämföras med en myndighet. Utan tillstånd från regeringen kommer handlingarna att förvaras otillåtet hos det nya enskilda organet vilket medför att allmänhetens tillgång till handlingarna, tillsynen och återlämnandet av handlingarna försvåras.

Eftersom överlämnanden av allmänna handlingar, trots bestämmelsen i 6 § överlämnandelagen, uppenbarligen har skett mellan enskilda organ utan att regeringen underrättats (se avsnitt 3.4), bör strukturen för hanteringen bli tydligare. Ett ansökningsförfarande framstår som det mest ändamålsenliga sättet att tydliggöra kravet på att ett överlämnande inte får ske innan regeringen fattat ett beslut om att tillåta detta och att regeringens tillstånd måste sökas aktivt. Med ett krav på en ansökan uppnås också en mer strukturerad beslutsprocess.

Ansökan bör ges in till den statliga arkivmyndigheten. Den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, har redan i dag tillsyn över de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter. Riksarkivet har också möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av nuvarande lag. Enligt 1 § överlämnandeförordningen ankommer det även på Riksarkivet att göra sammanställningar över de handlingar som överlämnas från myndigheter till enskilda organ. Det är således Riksarkivet som i dag för statens räkning ska sköta den konkreta och aktiva hanteringen av frågor kring förvaring av allmänna handlingar hos enskilda organ. Eftersom tryckfrihetsförordningen föreskriver att det är regeringen som fattar beslut om överlämnanden är någon subdelegation till Riksarkivet när det gäller beslut om överlämnanden inte möjlig.

Med den utgångspunkten bör emellertid regleringen ändå förtydligas så att det klart framgår att regeringens hantering i överlämnandeprocessen endast utgörs av beslutsfunktionen. Ett

sådant klagörande kan bäst ske genom att det i den nya lagen anges att ansökan om överlämnande för förvaring ska ges in till den statliga arkivmyndigheten. Riksarkivet bör också överta den konkreta beredningen av ansökningarna och lämna förslag till beslut. På så sätt blir det tydligare att den praktiska hanteringen av de allmänna handlingarna, förutom vad avser själva beslutsfattandet i frågan, är en sak mellan myndigheter och enskilda organ å ena sidan och arkivmyndigheten å andra sidan. Någon risk för att frågor ”faller mellan stolarna” eller hanteras utan inblandning av berörd myndighet bör då inte finnas.

Ett ansökningsförfarande skulle visserligen vid första anblick anses vara mest relevant för enskilda organ och inte för myndigheter. Ansökningsförfarandet bör emellertid införas även för myndigheter, dels för att undvika att skapa två helt skilda beslutsprocesser beroende på vem sökanden är, dels för att säkerställa att arkivmyndigheten alltid får ta del av processen på ett tidigt stadium och på ett likartat sätt, oavsett vilken myndighetsverksamhet som avses.

Särskilt om ansökningar från enskilda organ

I 6 § överlämnandelagen anges i dag att regeringen ska underrättas om ”det enskilda organets organisation eller arbetssätt på grund av konkurs, fusion, försäljning av verksamhet eller liknande händelse förändras på sätt som kan antas inverka på dess hantering av de enligt 2 eller 3 § överlämnade handlingarna”. De typer av verksamhetsförändringar som anges i paragrafen bör även fortsättningsvis vara relevanta för en ansökan om överlämnande från ett enskilt organ till ett nytt enskilt organ. Det centrala för när en ansökan ska göras bör emellertid vara att handlingarna inte längre kommer att kunna förvaras av samma juridiska person som de en gång överlämnats till. I lagtexten behövs därför inte räknas upp exakt vilka situationer det är som avses. Eftersom vissa svårigheter med att ge in en ansökan kan uppstå vid t.ex. konkurssituationer eller andra verksamhetsförändringar där det ursprungliga enskilda organet upphör att existera, bör det vara möjligt för det nya enskilda organ som rent faktiskt förvarar handlingarna att ansöka om den fortsatta förvaringen. Som huvudregel bör det dock vara

det enskilda organ som har tillstånd till förvaringen som ska göra ansökan.

6.1.2 Register över förvaringen

Bedömning: Den statliga arkivmyndigheten bör föra ett register över förvaringen av de allmänna handlingar som överlämnats från statliga myndigheter.

Som en logisk följd av den renodling av uppgifterna för statens del som föreslås bör också ansvaret för att tillgänggöra de uppgifter som identifierar de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar överföras till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet. I dag kungörs regeringens beslut om vilka enskilda organ som får förvara allmänna handlingar från statliga myndigheter i bilagan till överlämnandeförordningen, eftersom en sådan ordning bäst ansågs tillgodose allmänhetens behov av information (prop. 1993/94:113 s. 30). Ett sådant informationsbehov bör emellertid kunna tillgodoses på ett ännu bättre sätt genom t.ex. ett enkelt utformat och allmänt tillgängligt register som lätt kan nås via en hemsida. Eftersom regeringens beslut om överlämnande och förvaring inte utgör föreskrifter utan enskilda förvaltningsbeslut är förordningsformen inte heller rättsligt nödvändig och besluten behöver därför inte kungöras i förordning.

Registret som Riksarkivet bör föra bör bl.a. innehålla namnen och organisationsnumren på de organ som har tillstånd att förvara handlingar, namnen på de myndigheter handlingarna härrör från samt en lättillgänglig arkivbeskrivning som ger information om vilket slags handlingar som har överlämnats och hur dessa är organiserade. Att det finns information om vilka allmänna handlingar som överlämnats bidrar till att allmänhetens rätt att ta del av handlingarna säkerställs. Beskrivningen bör bl.a. bestå av information om handlingarna och uppgifter om inskränkningar i arkivets tillgänglighet genom sekretess och gallring. Uppgifter i handlingar som är belagda med sekretess ska naturligtvis inte framgå av registret.

6.1.3 Firmaändring måste anmälas

Förslag: Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet åläggs att anmäla till den statliga arkivmyndigheten om organet ändrar sin firma.

I avsnittet ovan görs bedömningen att ansvaret för att tillgänggöra de uppgifter som identifierar enskilda organ som förvarar allmänna handlingar och som i dag återfinns i bilagan till överlämnandeförordningen bör överföras till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet. Ett av problemen med nuvarande reglering är att det inte tydligt av bilagan framgår vilka enskilda organ det är som förvarar handlingar. En av orsakerna till det är, som bl.a. framgår av avsnitt 3.2, att organen ändrat firma i tiden efter regeringens beslut. Eftersom organisationsnummer inte anges i bilagan är det svårt att identifiera organet med hjälp av bilagan efter ett namnbyte.

I det nya registret bör, som framgår ovan, organisationsnumren för de enskilda organen finnas med. På så sätt blir den juridiska person som förvarar handlingarna tydligt identifierad även om organet ändrar sin firma.

Den statliga arkivmyndigheten kan dock inte ha någon daglig tillsyn över eller kännedom om organens verksamheter eller vilka förändringar som sker i dessa. För att registret ska hållas uppdaterat och det alltid klart ska framgå för allmänheten var de allmänna handlingarna förvaras bör de enskilda organen åläggas en skyldighet att anmäla firmaändringar till arkivmyndigheten.

6.2 En tydligare återlämnandeprocess

Förutom att den inledande processen vid ett överlämnande av handlingar blir tydligare genom krav på ansökan, bör också återlämnandeprocessen göras tydligare. Som redogörs för nedan bör frågan om återlämnande klargöras både när det gäller vid vilken tidpunkt handlingarna ska återlämnas och hur ett sådant återlämnande ska göras.

6.2.1 En tidsgräns bör införas för förvaringen

Förslag: Regeringen får besluta om en längsta tid under vilken handlingar från en statlig myndighet får förvaras hos ett enskilt organ. Förvaringstidens längd ska bestämmas med hänsyn till myndighetens och det enskilda organets verksamhet.

Regeringen får efter ansökan besluta om förlängning av förvaringstiden.

Frågan om förvaringstidens längd har tidigare diskuterats i förarbetena till överlämnandelagen (prop. 1993/94:113 s. 30). Vissa remissinstanser menade då att en längsta tid för förvaringen borde ställas upp i lagen. Regeringen ansåg emellertid att det troligen skulle bli svårt med en sådan reglering, med hänsyn till att förhållandena mellan olika verksamheter varierar så kraftigt. Regeringen förespråkade därför att någon särskild tidsgräns inte borde införas i lagen, men uppgav samtidigt att det givetvis ändå ska eftersträvas att handlingarna så snart som möjligt levereras till en arkivmyndighet. Bedömningen har starka skäl för sig även i dag. Det kan också noteras att det inte i arkivlagen i huvudsak uppställs några slutliga tidsgränser för när ett överlämnande av arkiv till en arkivmyndighet senast måste ske, vilket även det talar för att behålla nuvarande ordning. Riksarkivet har emellertid konstaterat att de enskilda organens förvaring av handlingarna under tid alltmer riskerar att ske av tradition snarare än för att det finns ett tydligt kvarvarande behov av handlingarna. Behovet av att förvara handlingarna har därför bedömts kunna ifrågasättas. Riksarkivet har samtidigt ansett sig ha svårt att konkret kunna fastställa om ett verkligt behov av handlingarna föreligger hos organen eller inte (se slutrapporten, s. 12 och 16).

Att en tydlig reglering saknas av hur länge förvaringen av handlingarna som längst får pågå riskerar att göra återlämnandeprocessen onödigt komplicerad och utdragen. Något ekonomiskt incitament för de organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter att återlämna handlingarna föreligger inte heller, eftersom ett sådant återlämnande innebär en skyldighet att betala ersättning till Riksarkivet för den fortsatta förvaringen av handlingarna (se 9 § i nuvarande överlämnandelag). Teoretiskt skulle därför den nu gällande ordningen kunna innebära att

handlingar inte kommer att återlämnas till staten inom överskådlig tid, om inte det enskilda organet på eget initiativ beslutar att det inte längre har något behov av fortsatt tillgång till handlingarna. Arkivmyndigheten har förvisso enligt 9 § arkivlagen (1990:782) en möjlighet att besluta om att överta arkivmaterial inom ramen för sin tillsyn, men bestämmelsen har enligt Riksarkivet sällan använts. Att staten på detta sätt kan sägas ha begränsat sitt eget handlingsutrymme vad gäller förvaringen av sina handlingar är inte tillfredsställande och bör tala för en ändrad reglering när det gäller förvaringstidens längd.

Mot denna bakgrund talar övervägande skäl för att det i lag bör bestämmas att förvaringen av allmänna handlingar hos enskilda organ endast får pågå under en viss särskilt angiven tid. På så sätt tydliggörs redan när handlingarna ska överlämnas att de också ska återlämnas senast vid en viss tidpunkt, vid äventyr av att tvångsmedel annars kan komma att tillgripas (se avsnitt 7.3). Staten får då tidigt och på ett mer aktivt sätt en kontroll över handlingarnas slutliga förvaring.

Ett beslut om förvaringstid påverkar hur länge ett enskilt organ anses jämställt med en myndighet och ska pröva frågor om utlämnande av handlingar, en uppgift som innefattar myndighetsutövning. Även beslutet om förvaringstid bör därför fattas av regeringen i samband med överlämnandebeslutet. Frågan bör emellertid liksom ansökan i övrigt beredas av den statliga arkivmyndigheten. I ansökningsprocessen bör arkivmyndigheten i samråd med den nedläggande myndigheten och det enskilda organet kunna komma fram till en lämplig tid för förvaring av handlingarna med hänsyn till verksamheten i fråga. Någon bestämd tid för förvaringen bör därför inte anges direkt i lagen utan bör i stället bestämmas från fall till fall med beaktande av verksamhetens och handlingarnas karaktär. Om inte myndigheten eller det enskilda organet begär en kortare tid bör emellertid Riksarkivets riktlinjer om att leveranser som regel inte bör innehålla handlingar som är yngre än tio år beaktas (se Regler och riktlinjer för överlämnande av statliga arkiv till Riksarkivet).

Bestämmelsen om förvaringstidens längd bör kompletteras med en möjlighet att kunna få tiden förlängd, om skäl för fortsatt förvaring med tiden skulle uppkomma. Som huvudregel ska emellertid den först beslutade förvaringstiden gälla och det bör

åligga det enskilda organet att genom ansökan ange de skäl som finns för en förlängning av denna tid. Om regeringen beslutar om en förlängning av förvaringstiden ska ett nytt sista datum för återlämnande av handlingarna bestämmas. Om regeringen inte bifaller en begäran om längre tids förvaring ska handlingarna i stället återlämnas senast den tid som gäller enligt det ursprungliga överlämnandebeslutet.

6.2.2 Handlingarna ska återlämnas

Förslag: Allmänna handlingar som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten eller till den statliga myndighet som handlingarna härrör från om förvaringstiden har gått ut eller om handlingarna av någon anledning förvaras hos ett enskilt organ som inte har tillstånd till förvaringen. Återlämnandet ska ske genast, om inte den statliga arkivmyndigheten beslutar annat.

I den nya överlämnandelagen bör tydliggöras i vilka situationer och till vem ett återlämnande av handlingarna ska ske.

När det gäller frågan om när ett återlämnande ska ske kan huvudsakligen två olika situationer urskiljas.

Den första situationen är när förvaringstiden har gått ut. Förvaringstidens längd bör anges genom ett slutdatum, men i praktiken bör återlämnandet av handlingarna kunna påbörjas långt före detta slutdatum. Om t.ex. ett enskilt organ får tillstånd att förvara allmänna handlingar i tio år kommer tidpunkten för återlämnande inte att innebära någon överraskning för organet och återlämnandet bör i samråd med arkivmyndigheten kunna påbörjas successivt och i god tid före slutdatum. Det är ändå viktigt att ett tydligt slutdatum anges och att det finns en uttrycklig bestämmelse i lagen om att handlingarna ska återlämnas senast vid detta datum. På så vis har arkivmyndigheten i sin tillsyn över förvaringen en tydlig möjlighet att med stöd av lag återkräva handlingarna om det i något fall skulle behövas.

Den andra situationen när ett återlämnande ska ske är om handlingarna inte längre förvaras med stöd av ett tillstånd enligt överlämnandelagen. Eftersom överlämnandelagen bygger på

tryckfrihetsförordningens bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar och ett enskilt organ enligt tryckfrihetsförordningen ska jämföras med myndighet i fråga om överlämnade handlingar är det av avgörande betydelse att de enskilda organens förvaring följer de tillstånd om överlämnande och förvaring som regeringen har beslutat om. Om ett överlämnande sker utan regeringens tillstånd kan det nya organ som förvarar handlingarna inte jämföras med en myndighet och förvaringen av de allmänna handlingarna faller då inte under domstolarnas prövning (jfr t.ex. Kammarrättens i Jönköpings beslut den 4 februari 2009, mål nr 2642-08).

De nya regler som föreslås om bl.a. ansökan och tillsyn syftar till att förhindra att otillåtna överlämnanden av allmänna handlingar ska kunna ske. Om sådana överlämnanden ändå sker och den faktiska förvaringen av de allmänna handlingarna därmed skulle ske otillåtet är det av vikt att lagen tydligt signalerar det oacceptabla i den hanteringen, utifrån bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

Den nya lagen bör därför tydligt ange att handlingarna ska återlämnas om de inte längre förvaras med stöd av tillstånd enligt överlämnandelagen. Om ett enskilt organ ansöker om att få överlämna handlingar till ett nytt organ och regeringen avslår ansökan får handlingarna inte överlämnas. Förvaringen kan dock fortsätta hos det enskilda organ som har tillstånd till förvaringen till dess att förvaringstiden löper ut. Skulle handlingarna ändå överlämnas utan regeringens tillstånd ska handlingarna återlämnas till staten, såvida inte det nya organet efter ansökan får tillstånd till sin förvaring av handlingarna.

Det bör också i den nya överlämnandelagen anges till vem handlingarna ska återlämnas. Utgångspunkten är att återlämnandet ska göras till den statliga arkivmyndigheten. I vissa fall har emellertid den myndighet som handlingarna härrör från inte lagts ned utan endast upphört med viss verksamhet. När handlingarna i ett sådant fall ska återlämnas kan den ursprungliga myndigheten alltså finnas kvar. Det framstår då inte som självklart att handlingarna måste återlämnas till arkivmyndigheten, utan det kan finnas skäl för att handlingarna i stället återlämnas till den myndighet som de härrör från. Den nya lagen bör därför ange att återlämnande ska göras antingen till arkivmyndigheten eller till den statliga myndighet som handlingarna härrör ifrån.

Om handlingarna ska återlämnas bör det ske *genast*. I vissa fall bör det dock kunna beslutas att återlämnandet av alla eller vissa handlingar får göras vid en senare tidpunkt. Normalt bör ett krav på ett omedelbart återlämnande inte ställa till med något problem för ett enskilt organ som har tillstånd till förvaringen. Om förvaringstiden gått ut och någon ansökan om förlängning av tiden inte gjorts i tid, eller ett organ av någon annan anledning inte har tillstånd till förvaringen men behöver ha tillgång till handlingarna, bör det dock finnas en ventil som möjliggör för organet att i undantagsfall få anstånd med ett återlämnande. Ett organ som lämnat in en ansökan om tillstånd till förvaring bör exempelvis kunna få denna ansökan prövad utan att behöva återlämna handlingarna under mellantiden. Eftersom allmänhetens tillgång till handlingarna begränsas under anståndstiden bör denna tid dock vara så kort som möjligt. Eftersom handlingarna i de allra flesta fall ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten och det också är till den myndigheten en ansökan om överlämnande ska ges in bör det vara den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, som beslutar om anstånd med återlämnandet. Riksarkivet har vidare med stöd av 10 och 11 §§ arkivförordningen (1991:446) möjligheter att meddela ytterligare föreskrifter om bl.a. återlämnandet av handlingar.

När det gäller allmänna handlingar som har överlämnats enligt nuvarande överlämnandelag bör Riksarkivet ges i uppdrag att utreda förvaringen av handlingarna. I uppdraget bör bl.a. ingå att utreda vilka enskilda organ som vill återlämna allmänna handlingar till staten. Riksarkivets uppdrag bör även omfatta att utreda vilka enskilda organ, som efter att nuvarande lag föreslås upphöra gälla, behöver ha tillgång till överlämnade handlingar för att kunna bedriva sin verksamhet. Om ett sådant behov finns bör Riksarkivet, i samråd med det enskilda organet, till regeringen föreslå en sista lämplig tidpunkt då handlingarna ska återlämnas till staten. Detta utvecklas även i avsnitt 12 om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

7 Tillsyn

Redan i dag har den statliga arkivmyndigheten och kommunala arkivmyndigheter tillsyn över de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen. Av motiven till lagen framgår att det ankommer på arkivmyndigheterna att noga följa hur organen sköter arkivvårdsfrågorna, bl.a. gallringen av handlingar (prop. 1993/94:113 s. 32).

Riksarkivet har dock konstaterat att möjligheterna att utöva tillsyn har försvårats bl.a. eftersom det finns brister i bilagan till överlämnandeförordningen. Inspektioner hos de enskilda organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter har inte heller ägt rum regelbundet sedan lagstiftningen trädde i kraft 1995 (Riksarkivets slutrapport den 30 november 2010, Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar s. 9).

Att tillsynen över de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar fungerar är väsentligt. För att inte allmänhetens tillgång till handlingarna ska äventyras behöver det säkerställas att förvaringen sker i enlighet med gällande föreskrifter och av de enskilda organ som har tillstånd till förvaringen. Förutsättningarna för arkivmyndigheterna att bedriva en effektiv tillsyn bör därför förbättras.

Resonemanget nedan tar sin utgångspunkt i behovet av en mer ändamålsenlig reglering av tillsynen, men också i regeringens allmänna synpunkter på hur en tillsynsreglering bör utformas. Dessa synpunkter återges i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210). De övergripande bedömningar som görs i skrivelsen utgör utgångspunkter för utformningen även avseende nu aktuella förslag. Bedömningarna rör bl.a. egenkontroll, ingripandemöjligheter och tillsynsorgans befogenheter i övrigt.

De förslag som lämnas i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i den tillsyn som bör ske över enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter, eftersom det är där problemen har uppmärksammats. Även kommuner och landsting bör dock ges möjligheter att använda sig av de föreslagna bestämmelserna. Överväganden i den delen finns i avsnitt 9.1 och 9.2.

7.1 Ansvaret för tillsynen

Förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska ha ansvaret för tillsyn enligt överlämnandelagen. I lagen ska också framgå att det i arkivlagen finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och arkivvård hos enskilda organ som förvarar överlämnade handlingar.

Som statlig arkivmyndighet är Riksarkivet ansvarig för att enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt överlämnandelagen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen ([1990:782], se 1, 7 och 8 §§ arkivlagen). För kommuner och landsting är det den kommunala arkivmyndigheten som är ansvarig för tillsynen.

I tillsynsuppgifterna ingår att övervaka att organen fullgör sina skyldigheter avseende arkivbildning och arkivvård. Det innebär bl.a. att tillse att arkiven skyddas och organiseras på rätt sätt. Tillsynen är väsentlig för att kunna säkerställa att handlingar förvaras på ett korrekt sätt. Arkivlagen och övriga gällande arkivföreskrifter blir därmed det huvudsakliga regelverket för arkivmyndigheternas tillsyn. Det är emellertid viktigt att tillsynen också kan omfatta att bestämmelserna i den nya överlämnandelagen följs. Det behövs därför en reglering i den nya lagen som pekar ut den statliga arkivmyndigheten som ansvarig för tillsynen över att t.ex. arkiv återlämnas i tid eller att organen sköter den rapporteringsskyldighet som föreslås i följande avsnitt. I lagen bör därför införas en bestämmelse som anger att den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn även över att överlämnandelagens bestämmelser följs. För att ge en fullständig bild av tillsynen

föreslås att det i lagen också tas in en hänvisning till arkivlagens tillsynsreglering.

7.2 Rapportering och kontroll

Förslag: Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar ska fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring så att denna sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter. Det enskilda organet ska årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den statliga arkivmyndigheten (rapporterings-skyldighet). I lagen bör upplysas om att bestämmelsen kommer att bli kompletterad med närmare föreskrifter om rapporterings-skyldigheten.

Regeringen har bedömt att ett tillsynsorgan bör kunna ha en möjlighet att ålägga en objektsansvarig ansvar för att utöva kontroll av sin egen verksamhet.⁹ Ett program för hur kontrollen ska utövas upprättas vanligen med utgångspunkt från en beskrivning av den tillsynspliktiga verksamheten och särskilt dess kritiska punkter. I programmet beskrivs också ansvarsförhållanden och hur den ansvarige löpande ska följa och dokumentera verksamhetens utveckling och eventuella särskilda händelser. Förslag om kontrollprogram har tidigare varit föremål för bedömning i samband med bl.a. Tillsynsutredningens slutbetänkande (SOU 2004:100 s. 215). Tillsynsutredningen fann då att ett kontrollprogram skulle kunna innebära att tillsynsmyndigheternas granskning mer kan ta fasta på hur de objektsansvariga tillämpar bestämmelserna i fråga och att fokus i tillsynen därför kan flyttas från den faktiska verksamheten till den objektsansvariges sätt att tillförsäkra att relevanta bestämmelser efterföljs.

Riksarkivet har tidigare ställt sig positiv till ett sådant förslag och har bl.a. ansett att en kontroll som är reglerad i lag kan innebära effektiviseringar till nytta för såväl myndigheter som arkivverk

⁹Skrivelse 2009/10:79 s. 54. Tillsynsutredningen konstaterade också i sitt slutbetänkande att en sådan kontroll med fördel skulle kunna användas som ett instrument inom fler områden och att tillsynsmyndigheterna ofta har framhållit att en sådan kontroll utgör ett ändamålsenligt instrument i tillsynen, SOU 2004:100 s. 215.

(Riksarkivets yttrande den 9 februari 2005, dnr RA 04-2004/3780). I vissa lagar kopplas krav på kontroll också till krav på en återkommande rapportering till tillsynsmyndigheten (jfr SOU 2004:100 s. 256 f.).

Med beaktande av den problembild som finns vid tillämpningen av nuvarande överlämnandelag görs bedömningen att ett kontrollprogram med rapporteringsskyldighet för de enskilda organen skulle kunna utgöra ett verkningsfullt instrument för tillsynen över förvaringen. Det har vid inspektioner t.ex. uppdagats att en del organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen inte alls har någon kännedom om Riksarkivets föreskrifter på området (Riksarkivets slutrapport den 30 november 2010, Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar s. 11).

Uppenbarligen har också kännedomen om skyldigheten att underrätta regeringen om verksamhetsförändringar enligt nuvarande lag i vissa fall varit dålig. Ett kontrollprogram skulle avsevärt förbättra organens kännedom om gällande bestämmelser och därigenom också kunna minimera både fysiska och rättsliga risker med förvaringen av de allmänna handlingarna. Det skulle t.ex. mer kontinuerligt kunna tydliggöras för de enskilda organen att de allmänna handlingarna inte får lämna organen såvida inte ett beslut om det har fattats och programmet skulle även i övrigt kunna utformas för att bemöta allmänna brister i arkivhanteringen. Som nämnts ovan innebär ett kontrollprogram också att tillsynsmyndigheten i sin granskning kan fokusera på hur organen tillämpar bestämmelserna än på en mer faktisk tillsyn och kontroll av organens verksamheter (jfr SOU 2004:100 s. 215). En ordning där organen åläggs att fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring av de allmänna handlingarna bör därför införas. Planeringen och kontrollen bör årligen rapporteras till arkivmyndigheten såsom tillsynsmyndighet.

I avsnitt 5.5.2. föreslås att ett krav införs på att arkivbeskrivningar och arkivförteckningar finns tillgängliga redan när allmänna handlingar begärs överlämnade. Vid en inledande tillsynskontroll i samband med överlämnandet bör även t.ex. organets arkivlokaler ha kontrollerats och godkänts av arkivmyndigheten. En rapporteringsskyldighet för organen bör därför kunna begränsas till att i princip endast avse uppgifter om eventuella därefter

inträffade förändringar i organens förvaring. Rapporteringen kan därför motsvara en slags minimal verksamhetsberättelse utifrån vilken arkivmyndigheten kan bedöma om det föreligger något behov av tidigarelagda inspektioner eller om andra åtgärder bör vidtas. Om inga större strukturförändringar sker för ett enskilt organ bör därför planeringen och rapporteringen inte bli särskilt arbetskrävande.

Vad gäller tillsynen över allmänna handlingar som överlämnats från statliga myndigheter bör den närmare utformningen av rapporteringsskyldigheten kunna fastställas av den statliga arkivmyndigheten, dit rapporteringen också ska ske. I lagen bör finnas en upplysning om att bestämmelsen om rapporteringsskyldighet kommer att bli kompletterad med närmare föreskrifter.

7.3 Befogenheter vid tillsyn

7.3.1 Möjligheter att meddela förelägganden

Förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska ha möjlighet att meddela förelägganden avseende förvaringen av handlingar. Dessa förelägganden ska i vissa fall kunna förenas med vite. Förelägganden ska kunna riktas mot det organ som faktiskt förvarar handlingarna, även om detta inte är det organ som har tillstånd till förvaringen.

Även om de enskilda organen bör åläggas att själva planera, kontrollera och rapportera sin förvaring av allmänna handlingar bör det införas ytterligare tillsynsbefogenheter för arkivmyndigheten, för att så långt möjligt minimera risken för att allmänna handlingar hanteras på ett sätt som står i strid med grundlag eller lag.

Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn framhållit att det för tillsynens effektivitet är grundläggande att tillsynsmyndigheter har tillgång till författningsreglerade möjligheter till ingripanden (skr. 2009/10:79 s. 42). De ytterligare befogenheter som bör införas för tillsynsmyndigheten bör bl.a. vara möjligheter att kunna utfärda förelägganden vid vite. Regeringen bedömde vidare att det är viktigt att ett tillsynsorgan

har ett tydligt författningsstöd för att kunna vidta åtgärder mot en objektsansvarig om denne t.ex. inte är samarbetsvillig. För de objektsansvariga är det likaså av betydelse att veta hur långt tillsynsorganens befogenheter sträcker sig (a.a. s. 50). Möjligheter att kunna meddela förelägganden av olika slag har ansetts som en ändamålsenlig befogenhet (SOU 2004:100 s. 198).

Om en situation skulle uppstå där ett enskilt organ inte frivilligt följer föreskrifter eller arkivmyndighetens krav avseende hur de allmänna handlingarna ska förvaras, bör ett tydligare regelverk finnas för arkivmyndigheten, med möjlighet att i förlängningen kunna vidta tvångsåtgärder. I annat fall kan de allmänna handlingarna riskera att skadas genom t.ex. olämplig eller otillåten förvaring. Skäl talar därför för att det bör införas en möjlighet för arkivmyndigheten som tillsynsmyndighet att meddela de förelägganden mot enskilda organ som behövs för att överlämnandelagen ska följas.¹⁰

Tillsynsverksamheten bör fokusera på de förvarade allmänna handlingarna som tillsynsobjekt snarare än de enskilda organen såsom objektsansvariga, eftersom det är de allmänna handlingarna och deras förvaring som staten har ett intresse i. Förelägganden bör därför kunna riktas även mot andra än de enskilda organ som har tillstånd att förvara överlämnade handlingar. Om t.ex. ett enskilt organ skulle överföra handlingar till ett nytt organ utan tillstånd, bör arkivmyndigheten kunna rikta ett föreläggande om rättelse mot det organ som faktiskt förvarar handlingarna. I en sådan situation ska nämligen handlingarna genast återlämnas till staten om inte organet ansöker om tillstånd att förvara handlingarna och får anstånd med återlämnandet. Arkivmyndigheten bör då också kunna rikta ett föreläggande mot organet med den innebörden. Att under sådana förhållanden i stället rikta föreläggandet mot det ursprungliga organet kan, om ens organet fortfarande existerar, vara meningslöst om t.ex. verksamheten och handlingarna civilrättsligt redan har överlåtits mellan parterna. För ett föreläggande bör nämligen krävas att föreläggandets adressat har en faktisk rådighet över den egendom som avses med föreläggandet

¹⁰Ett sådant synsätt på effektiva repressiva metoder snarare än en specialstraffrättslig kriminalisering bör också ligga i linje med bl.a. Straffrättsutredningens betänkande om att i första hand använda t.ex. vitessanktioner i stället för straff i syfte att motverka oönskat beteende, SOU 2013:38 s. 495 f.

och därmed även en faktisk möjlighet att kunna efterkomma detta.¹¹

Föreläggandena bör kunna förenas med vite. Även vitesförelägganden bör kunna riktas mot annan än det enskilda organ som har tillstånd till förvaringen. Ett vitesföreläggande bör emellertid lämpligen kunna begränsas till att avse enbart vissa mer allvarliga förfaranden. Ett föreläggande bör t.ex. kunna förenas med vite om ett enskilt organ inte ansöker om tillstånd till förvaring eller inte återlämnar handlingar i rätt tid. Ett vitesföreläggande bör också kunna användas om organet inte lämnar in sin rapportering avseende förvaringen eller om arkivmyndigheten beslutat om att överta arkivet (se avsnitt 7.3.2). I övrigt bör vitet handläggas enligt lagen (1985:206) om viten.

7.3.2 Övertagande av arkiv

Förslag: Det ska finnas en möjlighet för den statliga arkivmyndigheten att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn.

Enligt 9 § arkivlagen (1990:782) har en arkivmyndighet rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Ett sådant övertagande kan ske såväl efter överenskommelse som på grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten. Bestämmelsen gäller även enskilda organ som förvarar handlingar med stöd av överlämnandelagen. För att ytterligare lyfta fram möjligheten att överta arkiv vid misskötsel bör det även i överlämnandelagen anges att arkivmyndigheten, på samma sätt som enligt arkivlagen, kan besluta om att överta ett arkiv från ett enskilt organ.

Om sådana förhållanden som kan föranleda ingripanden skulle aktualiseras när det gäller ett enskilt organ bör arkivmyndigheten i första hand försöka få till stånd en rättelse från organet på frivillig väg. Om detta inte lyckas bör arkivmyndigheten i stället förelägga bolaget att vidta lämpliga åtgärder. Om rättelse inte heller då sker

¹¹Jämför 2 § lagen (1985:206) om viten samt t.ex. Vitesföreläggandets adressat, Rune Lavin, 1975, s. 39 ff. och s. 101.

bör arkivmyndigheten, i allvarigare fall, kunna fatta beslut om att de allmänna handlingar som förvaras hos bolaget ska övertas av arkivmyndigheten. Ett sådant beslut bör också för verkställighet kunna åtföljas av ett föreläggande i förening med vite, dvs. att handlingar ska återlämnas till följd av beslutet om att överta arkivmaterial. Först i sista hand bör beslutet om övertagande kunna medföra handräckningsåtgärder mot organet, med biträde av Kronofogdemyndigheten och polis.

7.3.3 Rätt till tillträde

Förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska i den omfattning som behövs för tillsynens utövande ha rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet.

Tillsynen över enskilda organ skiljer sig från den största delen av den tillsyn som sker på arkivområdet eftersom den objektansvarige utgörs av ett privaträttsligt subjekt och inte en myndighet. I dag finns inga särskilda regler om arkivmyndighetens möjligheter att bereda sig tillträde till lokaler för att kunna genomföra en inspektion om så skulle vara nödvändigt. Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn anført att en tillsynsmyndighet bör ha tillträdesrätt till de utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten (skr. 2009/10:79 s. 50 f.). Sådana regler är också vanliga i många andra sektorslagar. Det saknas skäl att i detta sammanhang frångå den övergripande bedömning om tillsynsregleringens utformning som regeringen gjort (a.a. s. 10). Även vid tillsyn enligt överlämnandelagen bör följaktligen arkivmyndigheten ges möjlighet att i mån av behov få tillträde till de utrymmen där förvaringen av handlingarna sker. I de fall arkivmyndigheten inte kan få tillträde till utrymmena kan det också bli nödvändigt med biträde av Kronofogdemyndigheten eller polis.

7.3.4 Handräckning

Förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska ha möjlighet att begära biträde av Kronofogdemyndigheten och polis om handlingar enligt lag eller beslut ska återlämnas eller om arkivmyndigheten vid inspektioner inte bereds tillträde till förvaringslokaler.

Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn konstaterat att tvångsåtgärder normalt inte ligger inom en tillsynsmyndighets befogenheter, men att en tydlig författningsreglering bör ge en tillsynsmyndighet möjligheten att få hjälp med tvångsåtgärder, om så skulle bedömas nödvändigt för tillsynens genomförande. Regeringen har också ansett att en tillsynsmyndighet i sådana fall bör ha möjlighet att kunna vända sig till såväl en polismyndighet som Kronofogdemyndigheten. (skr. 2009/10:79 s. 52).

Som en yttersta utväg för arkivmyndigheten att få tillgång till allmänna handlingar som har överlämnats från en myndighet till ett enskilt organ bör det i den nya lagen införas en tydligare möjlighet för myndigheten att begära handräckning hos Kronofogdemyndigheten och även kunna få biträde av polis.

Handräckningsmöjligheten bör anges direkt i lagen och på så vis klargöra vad som gäller vid situationer där överlämnandelagen av någon anledning har satts ur spel. En sådan direkt bestämmelse om handräckning underlättar också för arkivmyndigheten vid handläggningen av en begäran om handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

Möjligheten till handräckning bör emellertid endast aktualiseras i allvarigare fall av ohörsamhet. Om handlingar t.ex. ska återlämnas med stöd av de nya bestämmelser som föreslås om återlämnande eller genom beslut av arkivmyndigheten, ska en handräckningsmöjlighet stå till buds för arkivmyndigheten som en sista verkställighetsåtgärd. I annat fall skulle myndigheten sakna ingripandemöjligheter förutom vitesföreläggande eller domstolsprocess. Handräckningsbestämmelserna bör även kunna användas vid otillåtna förvaringar, där den föreslagna regleringen innebär att handlingarna som utgångspunkt måste återlämnas (se avsnitt 7.3.2).

Möjligheten till handräckning bör dessutom avse arkivmyndighetens rätt till tillträde vid tillsyn (jfr avsnitt 7.3.3).

Handräckningsåtgärder och biträde av polis och av Kronofogdemyndigheten innebär ett intrång och bör med hänsyn till behovsprincipen endast ha begränsade användningsområden. Det bör därför inte införas en möjlighet till handräckning för några andra fall än de som nu har räknats upp.

7.4 En sanktionsavgift bör inte införas

Bedömning: Nackdelarna med att införa en sanktionsavgift överväger fördelarna med en sådan avgift. En sanktionsavgift föreslås därför inte.

Ett tillsynsorgan behöver ha möjligheter till effektiva och tydliga ingripanden om t.ex. brister skulle konstateras i verksamheten. Ett sådant möjligt ingripande skulle kunna vara att utfärda en sanktionsavgift, som är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. En sanktionsavgift kan vara såväl repressiv som vinstbegränsande och kan åläggas både fysiska och juridiska personer. Ansvar för avgiften är vanligtvis strikt. Möjligheten att kunna besluta om sanktionsavgifter finns i vissa andra sektorslagar, t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160), djurskyddslagen (1988:534) miljöbalken samt plan- och bygglagen (2010:900). Avgiften anses effektiv eftersom den erbjuder en snabb, enkel och billig lösning på de problem som överträdelsen av författningsbestämmelsen utgör (jfr betänkandet Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn, SOU 2004:100 s. 189).

Om ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar av någon anledning överlåter handlingarna till ett annat enskilt organ utan tillstånd uppstår, som redovisas i avsnitt 3, en allvarlig problematik. Det framstår därför som angeläget att det finns möjlighet att markera mot sådana otillåtna förfaranden på ett bestämt sätt, vilket skulle kunna tala för införandet av en sanktionsavgift. Det finns emellertid också skäl som talar emot införandet av en sådan sanktionsavgift. Sanktionsavgifter bör, enligt vad regeringen har uttalat, framför allt användas inom områden där

regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter med att beräkna storleken av vinster eller besparingar som har uppnåtts (skr. 2009/10:79 s. 46). Förvaringen av handlingar enligt överlämnandelagen kan inte direkt sägas stämma in på en sådan beskrivning. En sanktionsavgift är också främst avsedd att utgöra ett komplement till övriga ingripanden och i enskilda fall kunna nyansera dessa (a.a. s. 46).

Det huvudsakliga syftet med den nya överlämnandelagen är att komma tillrätta bl.a. med de situationer där allmänna handlingar överlämnas till enskilda organ utan något föregående tillstånd. Genom en tydligare beslutsstruktur i kombination med effektivare tillsynsverktyg är strävan att sådana problem kan minimeras i framtiden. Förslagen utgör också instrument som direkt kan förväntas påverka riskerna med otillåtna överföringar på ett positivt sätt. En sanktionsavgift skulle emellertid inte utgöra något sådant direkt instrument. Otillåtna förfaranden med handlingarna torde också, i vart fall i vissa situationer, kunna falla under den allmänna straffregleringen i t.ex. 10 kap. 4 § brottsbalken såsom olovligt brukande.

Något behov av ytterligare repressiv reglering kan mot denna bakgrund inte sägas föreligga och något påfallande behov av en nyansering av ingripanden mot hanteringen genom en sanktionsavgift kan inte ses. Det kan också påpekas att en sanktionsavgift som huvudregel bestäms utifrån en skala där händelsens allvar är tänkt att påverka avgiftens storlek och där det även bör finnas en möjlighet att under vissa särskilda förutsättningar kunna underlåta att besluta om en sanktionsavgift om en överträdelse skulle framstå som ursäktlig, eller det av någon annan anledning skulle framstå som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med ett fullt belopp. Sådana ytterligare överväganden skulle emellertid riskera att bli svåra att göra i en situation där allmänna handlingar kan ha överförts till ett annat organ antingen med eller utan tillstånd.

Sammantaget bedöms därför fördelarna med att införa en sanktionsavgift inte kunna anses överväga nackdelarna på ett sådant sätt att avgiften bör föreslås.

8 Avgifter

I avsnitt 7 lämnas förslag på ökade möjligheter till tillsyn över de organ som förvarar allmänna handlingar. Om tillsynen utökas på det sätt som föreslås krävs att resurser ställs till förfogande för arbetet med denna.

I detta avsnitt föreslås att kostnaderna för den statliga arkivmyndighetens tillsynsarbete bör täckas av avgifter. Avgifter bör kunna tas ut för tillsyn både över att den nya lagen följs och över att enskilda organ fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Förslagen i avsnittet rör endast enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter. Även fullmäktige i en kommun eller ett landsting bör dock kunna besluta om avgifter i de fall en kommunal arkivmyndighet ska utöva tillsyn över den nya lag som föreslås följs. Överväganden i den delen görs i avsnitt 9.3.

Slutligen föreslås att ett enskilt organ som förvarar handlingar från en statlig myndighet, på samma sätt som i dag, ska ersätta den statliga arkivmyndigheten för dess kostnader när handlingarna återlämnas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunala förhållanden.

8.1 Avgifter för tillsyn

Statlig verksamhet kan huvudsakligen finansieras på tre sätt; via anslag, avgifter eller bidrag. Regeringen har tidigare ställt sig tveksam till att avgiftsbelägga tillsyn av de statliga myndigheternas arkivbildning och arkivvård (Arkivfrågor, prop. 2004/05:124 s. 18 f.). På senare tid har emellertid regeringen gett uttryck för att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, med full kostnadstäckning som mål (se regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn s. 19 f.). På så sätt anses

incitament bl.a. kunna ges för att agera kostnadsmedvetet och för att trygga den interna kontrollen och styrningen. Regeringens nämnda skrivelse ska också utgöra ett stöd och en vägledning för arbetet när bl.a. sektorslagar ses över. En avgiftsreglering bör därför vara en utgångspunkt när tillsynsregleringen ses över. I andra tillsynssammanhang har också uppmärksammats att tillsynsavgifter kan ge goda effekter för tillsynens utförande. Vad gäller byggnadsverksamhet uppmärksammades det t.ex. att byggnadsnämndernas tillsyn utövats för sällan och på för låg nivå och att skälet därtill kunde vara att kommunerna hade otillräckliga resurser och inte heller kunde ta ut behövliga tillsynsavgifter. En sådan bristfällig tillsyn ansågs kunna få hela tillsynssystemet att förlora sin trovärdighet (PBL-kommitténs analys, jfr prop. 2009/10:170 del I s. 319).

Starka skäl får mot denna bakgrund anses tala för att den statliga tillsynsverksamheten i framtiden bör finansieras genom avgifter. Genom den föreslagna rapporteringsskyldigheten för de enskilda organen bör arkivmyndigheternas tillsynsarbete dock kunna underlättas och avgifterna därmed kunna hållas på en låg nivå (jfr avsnitt 7.2).

8.1.1 Allmänna krav på avgifternas utformning

För att en avgift inte ska definieras som en skatt, som endast riksdagen kan besluta om, ska en tydlig motprestation finnas från tillsynsmyndighetens sida (se prop. 1973:90 s. 213 f. med förslag till en ny regeringsform m.m.). Om ingen kostnad uppstår hos en myndighet finns inte heller någon grund för en avgift. Lagrådet har bl.a. påpekat att riksdagens delegationsbestämmelser om avgiftsuttag inte får vara alltför generellt utformade, eftersom de då kan innefatta möjligheter till avgiftsuttag som kan utgå även om användaren inte har varit föremål för någon direkt åtgärd från tillsynsmyndighetens sida. I sådana fall kan delegationen vara oförenlig med grundlagens bestämmelser (se t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 1993/94:198 s. 162 f. och prop. 1997/98:64 s. 103). Andra viktiga utgångspunkter för en avgiftsreglering är att avgiften ska täcka statens kostnader för motprestationen och att avgiften inte får sättas i relation till det ekonomiska värdet som

motprestationen har för den enskilde. Avgiften får inte heller sättas så högt att den framstår som oskäligen i jämförelse med motprestationen (se t.ex. betänkandet Avgifter, SOU 2007:96 s. 29 f.).

Med dessa utgångspunkter presenteras nedan förslag om avgifter.

8.1.2 Avgifter för den statliga arkivmyndighetens tillsyn

Förslag: Avgifter får tas ut för tillsyn av enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt den nya lagen. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn enligt den nya lagen och arkivlagen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

I avsnitt 7 om tillsyn föreslås att den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att den nya överlämnandelagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs. Sedan tidigare har arkivmyndigheten enligt arkivlagen tillsyn över att enskilda organ som förvarar statliga arkiv fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen (1990:782).

Som framgår ovan av avsnitt 8.1 bör kostnaden för den statliga arkivmyndighetens tillsyn täckas av avgifter från enskilda organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter. Avgifterna bör avse kostnader för de tillsynsåtgärder som vidtas av den statliga arkivmyndigheten oavsett om tillsynen sker enligt den nya lagen eller arkivlagen, eftersom dessa kostnader inte kommer vara möjliga att separera. Det är också rimligt att enskilda organ, som i regel är kommersiella aktörer, står för samtliga de kostnader för tillsyn som uppstår på grund av förvaringen av allmänna handlingar. Tillsynen över att bestämmelserna i båda lagarna följs bör vidare kunna ske i ett sammanhang. Vid en inspektion bör arkivmyndigheten t.ex. kunna kontrollera hur ett enskilt organ sköter arkivvårdsfrågor, samtidigt som en kontroll sker av att organen följer bestämmelserna i den nya lagen.

Ett tillsynsbesök är ett tydligt exempel på en motprestation som innebär en kostnad för myndigheten att utföra. Andra åtgärder än tillsynsbesök kan emellertid också utgöra motprestationer, t.ex.

sådan systemtillsyn där myndigheten genom kontrollprogram tillser att verksamheten fungerar korrekt. En sådan kontroll medför, enligt regeringens uttalande i tidigare nämnda skrivelse, en kostnad för myndigheten. Motprestationen blir också tydlig för organet genom exempelvis ett svar från myndigheten om att de krav som ställts upp på organet har uppfyllts (se skr. 2009/10:79 s. 21 f.).

I dag har Riksarkivet som målsättning att arkivinspektioner ska ske i vart fall minst en gång under loppet av en femårsperiod vid varje myndighet. Riksarkivet kan emellertid också, om det bedöms vara nödvändigt, besluta om tätare inspektioner. Vad gäller tillsyn över bestämmelserna i den nya överlämnandelagen framstår inte som avgörande hur ofta inspektioner hos enskilda organ sker. Det viktiga är att arkivmyndigheten kontinuerligt kan säkerställa att handlingarna förvaras på ett korrekt sätt. Om en rapporterings-skyldighet finns för organen i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 7.2 och arkivmyndigheten genom en årlig granskning av organens rapporter kan få en säker bild av att de allmänna handlingarna dels förvaras hos rätt enskilt organ och dels i enlighet med gällande föreskrifter, bör mer frekventa inspektioner av organen än vad som bör ske med nuvarande reglering inte vara nödvändiga.

Avgiftuttaget bör därför lämpligen främst kunna avgränsas till att finansiera arkivmyndighetens granskning av organens rapporter, och av regelbundna inspektioner. Även kostnaden för att uppdatera registret över de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar bör kunna täckas av avgift, eftersom även sådana uppdateringar måste anses ingå i myndighetens tillsyn. Med hänsyn till att det endast är de uppräknade kostnaderna som bör kunna täckas av avgifter åläggs inte de enskilda organen något betalningsansvar för onödiga eller mer perifera kostnader för tillsynen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen. Hur avgiften bör utformas och vem som närmare bör besluta om avgifternas storlek framgår nedan.

8.1.3 Saktaxa och tidtaxa

Bedömning: Avgifterna för den statliga tillsynen bör motsvara full kostnadstäckning och tas ut som såväl saktaxa som tidtaxa.

De vanligast förekommande konstruktionerna för en avgift är antingen en saktaxa eller en tidtaxa (se t.ex. Ekonomistyrningsverkets rapport Att styra avgiftsbelagd verksamhet, ESV 2000:21 s. 6). För att undvika onödiga administrationskostnader bör som en utgångspunkt avgifterna utformas som en saktaxa med en fast avgift snarare än som en tidtaxa där avgifterna debiteras på "löpande räkning". På så sätt kan avgiften enklare schabloniseras och därigenom bli mer förutsägbar för de organ som ska betala avgiften. En sådan schablonisering är möjlig, så länge avgiften står i rimlig proportion till de kostnader som tillsynen orsakar tillsynsmyndigheten (prop. 1997/98:45 del 2 s. 288 samt t.ex. MÖD 2009:16).

Den avgift som är avsedd att täcka kostnaden för kontrollen av de enskilda organens rapportering bör därför utformas som en saktaxa. Även avgiften för uppdatering av register bör tas ut i form av en saktaxa. Dessa avgifter bör därmed kunna sammanföras till en årlig avgift. Avgiften bör i princip vara lika stor för alla enskilda organ och bör vara beräknad så att den medför full kostnadstäckning.

Avgiften för inspektioner bör tas ut i form av en tidtaxa i stället för som en saktaxa. Arkivmyndigheten kommer som en huvudregel inte att inspektera de enskilda organen årligen, utan mer troligt med flera års mellanrum. En avgift i form av en saktaxa skulle därför behöva fördelas på flera års tid. Kostnaderna för inspektionerna kommer också att variera för olika enskilda organ. För vissa organ kan mer frekventa inspektioner bli aktuella, t.ex. om den årliga rapporteringen bedöms föranleda behov av omedelbara inspektioner. Kostnaderna för inspektionerna kommer också att uppgå till olika belopp för olika organ, beroende på dels hur stora arkiv det är som förvaras, dels på var arkiven fysiskt är belägna och vilka resekostnader som därmed är förenade med inspektionerna. En avgift för inspektionerna bör därför tas ut i form av en tidtaxa och faktureras det aktuella enskilda organet i samband med faktiskt utförda inspektioner.

8.1.4 Den statliga arkivmyndigheten bör besluta om avgifternas storlek

Bedömning: Den statliga arkivmyndigheten bör bestämma avgifternas storlek och intäkterna från avgifterna bör redovisas enligt budgetlagens huvudregel.

Syftet med avgifterna vad gäller statliga förhållanden är att finansiera den statliga arkivmyndighetens, dvs. Riksarkivets, tillsynsverksamhet avseende de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen. Därav följer att Riksarkivet på ett eller annat sätt också bör få disponera intäkterna från tillsynsavgifterna.

Enligt huvudregeln i budgetlagen (2011:203) ska statens inkomster redovisas enligt den s.k. bruttoprincipen. Bruttoprincipen innebär att statens samtliga inkomster och utgifter ska redovisas i budgeten med bruttobelopp och att alla inkomster redovisas mot inkomsttitel och ska användas för att täcka alla utgifter som redovisas mot anslag. Enligt huvudregeln får därför de föreslagna tillsynsavgifterna inte disponeras direkt av Riksarkivet.

För avgiftsfinansierad verksamhet görs emellertid ibland undantag från bruttoprincipen om det anses motiverat av effektivitetsskäl. Riksdagen, eller regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande, kan då besluta att en myndighets intäkter får tas i anspråk för ett visst ändamål på annat sätt än genom anslag, s.k. specialdestination. En sådan specialdestination har kommit att bli allt mer vanligt förekommande när det gäller belastande avgifter och regeringen har också ansett att fördelarna med specialdestination av avgiftsinkomster i många fall överväger nackdelarna.

Regeringen har därför föreslagit riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter i propositionen En reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40 s. 42). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2010/11:Ku14, rskr. 2010/11:177 och 178). Av riktlinjerna framgår att prövningen av om specialdestination av inkomster bör ske eller inte bör göras utifrån en samlad bedömning av en rad faktorer. Regeringen har också tidigare uttalat att det kan finnas skäl att specialdestinera just intäkter från tillsynsavgifter (skr. 2009/10:79 s. 22). Vissa skäl får därför anses tala för att intäkterna från de föreslagna avgifterna bör

specialdestineras till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet.

En möjlighet för en myndighet att själv besluta om en avgifts storlek kan emellertid medföra en risk för mindre effektivitet eftersom myndigheten alltid kan kompensera sina kostnader genom att ta ut högre avgifter. För att undvika en sådan risk bör myndigheterna inte själva besluta om nivåerna på de avgifter som de själva disponerar. Avgiftsnivån bör i så fall i normalfallet i stället beslutas av regeringen (se betänkandet Avgifter, SOU 2007:96 s. 124 f.).

Det är Riksarkivet som kommer att ha kunskapen om tillsynsverksamhetens faktiska kostnader och det får anses som mest lämpligt att det också är Riksarkivet som bestämmer avgifternas storlek och inte regeringen. Under sådana förhållanden bör intäkterna från avgifterna inte specialdestineras till Riksarkivet utan i stället enligt huvudregeln redovisas enligt bruttoprincipen. Riksarkivets behov av medel för att upprätthålla verksamheten får då täckas genom anslaget.

8.2 Avgifter vid återlämnande

Förslag: Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ska även i fortsättningen ersätta den statliga arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen av de allmänna handlingarna.

När en statlig myndighet överlämnar arkivhandlingar till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, är myndigheten skyldig att bidra till Riksarkivets kostnader för att förvara arkivet. Samma princip om ersättning för arkivmyndighetens kostnader gäller enligt 9 § nuvarande överlämnandelag när ett enskilt organ återlämnar ett arkiv till arkivmyndigheten. Ersättningsskyldigheten bör finnas kvar även i den nya lag som föreslås. Enskilda organ ska således även i fortsättningen stå för kostnaden för den statliga arkivmyndighetens fortsatta förvaring av allmänna handlingar när handlingarna återlämnas från organen.

9 Handlingar från kommunala myndigheter

Kommuner och landsting har i dag möjlighet att besluta om överlämnanden av allmänna handlingar för förvaring på motsvarande sätt som regeringen. Detta föreslås gälla även enligt den nya lagen (se avsnitt 5.2 och 5.4). Därutöver bör det finnas en möjlighet för kommuner och landsting att använda sig av de bestämmelser om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn som föreslås i avsnitt 6 och 7. Skälen till varför kommuner och landsting själva bör kunna välja om dessa bestämmelser ska tillämpas eller inte utvecklas närmare i följande avsnitt.

9.1 Ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn

Förslag: En kommun eller ett landsting får, efter regeringens bemyndigande, meddela föreskrifter om att bestämmelserna om ansökan, förvaringstid, återlämnade och tillsyn ska tillämpas.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna om ansökan, förvaringstid, återlämnade och tillsyn är att komma till rätta med de problem som uppstått vid överlämnande av allmänna handlingar från statliga myndigheter. Det kan dock även vid överlämnanden från kommunala myndigheter finnas en rad fördelar med att ha tydliga regler på dessa områden. Allmänna handlingar som överlämnas från en kommunal myndighet ska, precis som handlingar från en statlig myndighet, endast förvaras hos ett enskilt organ under viss tid för att därefter återlämnas. Det kan således även inom den kommunala sfären finnas behov av en tydlig reglering kring när återlämnandet ska ske. Annars finns en risk för att allmänna handlingar inte åter-

lämnas utan finns kvar hos enskilda organ som inte längre har något behov av dessa. Detta kan i sin tur påverka allmänhetens möjligheter till insyn och tillgång till handlingarna.

Kommunala arkivmyndigheter har också enligt arkivlagen (1990:782) tillsyn över de organ som förvarar handlingar från kommunala myndigheter och ska alltså följa hur organen sköter sin arkivvård och exempelvis kontrollera att handlingar gallras i enlighet med gällande föreskrifter. Även för kommunala arkivmyndigheter kan det därför finnas ett behov av utökade tillsynsmöjligheter.

Behoven och förutsättningarna kan dock skilja sig åt mellan olika kommuner och landsting. I vissa kommuner och landsting kommer förmodligen beslut om överlämnande och förvaring fattas mycket sällan. Besluten kan också komma att avse endast något eller några enskilda organ. I dessa fall finns troligtvis inget behov av att t.ex. föreskriva om ett ansökningsförfarande eller om en årligen återkommande rapporteringsskyldighet för organen. Förslagen i dessa delar framstår därför inte som nödvändiga för alla kommuner och landsting, utan kan tvärtom i många fall riskera att bli betungande och oproportionerligt komplicerade.

Sammantaget bör därför ges utrymme för kommuner och landsting att välja om de nya bestämmelserna om ansökan, förvaringstid och tillsyn ska tillämpas vid överlämnanden.

Regeringsformen medger inte att riksdagen ger kommuner normgivningskompetens i dessa delar direkt genom lag. I stället kan riksdagen enligt 8 kap. 10 § regeringsformen medge att regeringen bemyndigar en kommun eller ett landsting att meddela föreskrifter i dessa delar. Regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter bör sedan ske i den nya överlämnandeförordningen.

För att tillämpningen av lagen ska bli enhetlig bör bemyndigandet till kommuner och landsting endast innebära att de kan välja om de föreslagna bestämmelserna ska tillämpas eller inte. Bemyndigandet bör således inte medge att kommuner och landsting meddelar föreskrifter som frångår bestämmelserna om t.ex. ansökningsförfarande och återlämnande. Att regelverket är enhetligt är viktigt eftersom bestämmelserna rör skyldigheter för enskilda och eftersom de är utformade för att tillgodose handlingsoffentligheten.

I detta sammanhang kan även nämnas att regeringen i förarbetena till nuvarande överlämnandelag ansåg att fullmäktige i kommuner och landsting skulle kunna utfärda föreskrifter om arkivvård och träffa överenskommelser med de organ som förvarar allmänna handlingar som härrör från kommunala myndigheter (se prop. 1993/94:113 s. 32).

9.2 Särskilt om tillsyn

Förslag: Om en kommun eller ett landsting meddelat föreskrifter om tillsyn har den kommunala arkivmyndigheten ansvar för tillsynen enligt den nya lagen och samma befogenheter som den statliga arkivmyndigheten. De enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter har vidare samma rapporteringskyldighet som enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter.

Det förtydligas att det i arkivlagen finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och arkivvård för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter.

Om en kommun eller ett landsting meddelar föreskrifter om att reglerna om tillsyn i den nya lagen ska tillämpas ska de tillsynsbestämmelser som har föreslagits i avsnitt 7 gälla. Det innebär att den kommunala arkivmyndigheten ska ha ansvaret för tillsyn enligt den nya överlämnandelagen. Den kommunala arkivmyndigheten ska vidare ha de befogenheter vid tillsyn som följer av de förslag som lämnas i avsnitt 7. Den kommunala arkivmyndigheten ska således t.ex. kunna meddela förelägganden på samma sätt som den statliga arkivmyndigheten föreslås kunna göra.

Har föreskrifter om tillsyn meddelats har de enskilda organ som fått tillstånd att förvara allmänna handlingar från kommunala myndigheter också samma rapporteringsskyldighet som enskilda organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter (se avsnitt 7.2). De enskilda organen ska således fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring så att denna sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter. De enskilda organen ska också årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den kommunala arkivmyndigheten.

Kommunala arkivmyndigheter har redan, som framgår av avsnittet ovan, en skyldighet enligt arkivlagen att se till att enskilda organ som förvarar ett kommunalt arkiv uppfyller sina skyldigheter i fråga om t.ex. vård och gallring av handlingar. Att så är fallet bör också förtydligas i den nya lagen genom en särskild bestämmelse.

Meddelar en kommun föreskrifter om tillsyn enligt den nya lagen kommer reglerna om tillsyn att skilja sig åt för t.ex. ett kommunalt bolag som dels förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen, dels har arkiv med handlingar för vilka tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska tillämpas. Förvaringen sker emellertid redan i dag enligt skilda regelverk och ett tydliggörande av den skillnaden bör vara positivt.

9.3 Särskilt om rätten att ta ut avgift för tillsyn

Förslag: Avgifter får tas ut för tillsyn från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt den nya lagen. Avgifterna får avse kostnader för tillsynsåtgärder enligt den nya lagen och arkivlagen. Fullmäktige i en kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om tillsynsavgifter.

Har en kommun eller ett landsting meddelat föreskrifter om tillsyn enligt den nya lagen bör avgifter också kunna tas ut för tillsynen. Fullmäktige i respektive kommun eller landsting bör därför få rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen. Avgifterna bör avse tillsynsåtgärder enligt den nya lagen och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782) på motsvarande sätt som föreslås gälla för statliga förhållanden, se avsnitt 8.1.2. Förslaget innebär inte någon skyldighet för en kommun eller ett landsting att ta ut avgifter, utan en rätt att göra det.

För kommunalt bedriven verksamhet gäller bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) den s.k. självkostnadsprincipen. Därutöver ska likställighetsprincipen beaktas.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är frågan om

frivillig eller specialreglerad verksamhet. Principen innebär att kommuner och landsting, om det inte i speciallagstiftning finns bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget för viss verksamhet, inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Detta innebär att det totala avgiftsuttaget för en verksamhet inte får överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Kommunen eller landstinget kan därmed få full kostnadstäckning genom uttag av avgifter. Självkostnadsprincipen ska vara tillämplig även i fråga om avgifter för tillsyn från enskilda organ som förvarar handlingar från kommunala myndigheter enligt förslaget till ny lag.

Likställighetsprincipen innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat, dvs. avgiften ska fördelas efter objektiva grunder – för lika fall ska samma avgift betalas. Även denna princip ska gälla i fråga om tillsynsavgifter enligt överlämnandelagen.

10 Skyldigheter för enskilda organ

Bedömning: Bestämmelserna om skyldigheter för enskilda organ mot allmänheten samt om ansvar för vård och hantering av allmänna handlingar bör finnas även i den nya lagen.

Förslag: Det förtydligas att regler om gallring av allmänna handlingar finns i arkivlagen.

I nuvarande överlämnandelag finns bestämmelser som hänvisar till de enskilda organens skyldigheter i arkivlagen vad gäller vården av de allmänna handlingar som förvaras, samt till tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vad gäller rätten att ta del av handlingarna. Det finns också en bestämmelse om utlämnande av eget material om detta är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling ska lämnas ut. Dessa bestämmelser bör finnas kvar även i fortsättningen, i den nya lagen.

I den nuvarande lagen finns också en bestämmelse om att enskilda organ vid förvaringen och hanteringen av allmänna handlingar ska se till att dessa lätt kan särskiljas från andra handlingar hos organet. I samma bestämmelse framgår hur de enskilda organen ska agera om de i verksamheten behöver göras tillägg i allmänna handlingar. Även denna bestämmelse bör finnas kvar.

Därutöver bör det i lagen förtydligas att regler om gallring av allmänna handlingar finns i arkivlagen. En sådan bestämmelse utgör en viktig påminnelse till organen att gallring av överlämnade handlingar inte får ske om inte förutsättningarna i arkivlagen är uppfyllda, men även en påminnelse om att de gallringsföreskrifter som finns ska följas.

11 Överklagande

Förslag: Beslut av en statlig eller kommunal arkivmyndighet om utfärdande av vitesföreläggande, övertagande av arkiv eller avgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av statliga och kommunala myndigheter får som huvudregel överklagas. Av 22 a § förvaltningslagen (1986:223) framgår att förvaltningsmyndigheters beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inget annat är föreskrivet. Av arkivförordningen framgår dock att endast beslut om information och besked enligt personuppgiftslagen (1998:204) kan överklagas. Viss restriktivitet råder därför avseende möjligheten att överklaga arkivbeslut och andra beslut som meddelats med stöd av arkivföreskrifter. Någon uttrycklig reglering avseende överklagande finns inte heller i dag i överlämnandelagen eller arkivlagen. Vissa möjligheter till överklagande bör emellertid finnas i förslaget till ny reglering.

I avsnitt 7 om tillsyn föreslås att arkivmyndigheter i vissa i lagen angivna fall ska kunna utfärda vitesförelägganden mot enskilda organ. Det finns dock inte någon skyldighet för arkivmyndigheterna att förena ett föreläggande med vite. Ett föreläggande innebär inte heller annat än en uppmaning om att organet ska följa bestämmelserna i lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till denna. Har föreläggandet inte förenats med vite får behovet av att överklaga föreläggandet därför anses vara mycket begränsat. Ett föreläggande vid vite är dock så ingripande att det ur rättsäkerhetssynpunkt bör vara möjligt att överklaga (jfr t.ex. 8 kap. 1 § lagen [2011:1200] om elcertifikat och 20 kap. 4 § radio- och tv-lagen [2010:696]).

Därutöver bör ett beslut som riktas mot ett enskilt organ om att överta arkivmaterial anses vara så pass ingripande att även detta beslut ska vara möjligt att överklaga.

Slutligen bör även beslut att ta ut tillsynsavgift av ett enskilt organ kunna överklagas. Därmed kan bl.a. frågan om avgiftsnivån ställas under domstolens prövning. Eftersom avgiftsbeslutet i sin slutliga utformning inte direkt bygger på lagens bestämmelse utan på bemyndigande från riksdag och regering, bör överklagandebestämmelsen i den delen hänföra sig till beslutet enligt överlämnandelagen eller anslutande föreskrifter (se t.ex. Lagrådets synpunkter i prop. 2009/10:125 s. 263). Övriga beslut av en statlig eller kommunal arkivmyndighet bör inte kunna överklagas.

Enligt den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Beslut som fattas av den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, ska således överklagas till förvaltningsrätten i Stockholm. För beslut som fattas av en kommunal arkivmyndighet kan överklagande komma att ske till andra förvaltningsrätter, beroende på inom vilken domkrets beslutet fattats.

Sannolikt kommer den nya överlämnandelagen inte att omfatta något stort antal enskilda organ. I dag finns drygt 100 organ som förvarar handlingar från statliga myndigheter upptagna i bilagan till överlämnandeförordningen. Som framgår av avsnitt 3.2 är bilagan dock till stora delar inaktuell och många organ som finns upptagna där har återlämnat handlingar till staten. Något stort antal organ som kommer att förvara handlingar från kommunala myndigheter kan inte heller förväntas. Det är dessutom inte säkert att särskilt många kommuner och landsting kommer att meddela föreskrifter om tillsyn. Förutom att de organ som kommer att omfattas av lagen sannolikt blir få är de beslut som kan överklagas om övertagande av arkiv och förelägganden vid vite sådana som endast kommer att fattas i absoluta undantagsfall – mot organ som allvarligt missköter sina skyldigheter enligt lagen. Det är inte heller troligt att beslut om avgifter kommer att överklagas i mer än något enstaka fall.

Sammantaget kan således inte förväntas mer än ett fåtal överklaganden av arkivmyndigheternas beslut. Det finns därför inte skäl

att införa någon särskild forumregel för överklagande av beslut enligt lagen, i stället bör den allmänna forumregeln vara tillämplig.

Regeringens beslut kan inte överklagas. Skulle dock ett regeringsbeslut mot ett enskilt organ bedömas innefatta en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, återfinns regler om rättsprövning i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Kommunala beslut kan som huvudregel överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) om det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Det innebär att beslut som fattas av en kommunal arkivmyndighet och som föreslås kunna överklagas enligt överlämnandelagen inte kommer att kunna överklagas enligt kommunallagen. Däremot kommer andra beslut som fattas av en kommun eller ett landsting kunna överklagas enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya överlämnandelagen ska träda i kraft den 1 juli 2015. Äldre bestämmelser ska emellertid gälla till och med den 31 december 2016 för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före den 1 juli 2015. Bestämmelsen om förvaringstid får dock tillämpas även i fråga om sådana organ.

Ny lagstiftning bör träda i kraft omgående efter det att riksdagen har fattat sitt beslut i frågan. Förslagsvis bör den nya överlämnandelagen därför kunna gälla från den 1 juli 2015. Lagen kommer då att gälla fullt ut för alla överlämnanden som sker i tiden därefter.

Skälet till att nuvarande lag ska gälla fram till och med den 31 december 2016, för överlämnanden som beslutats innan den nya lagen trätt i kraft, framgår av avsnittet nedan om uppdrag till Riksarkivet.

Några frågor om retroaktivitet bör inte aktualiseras i sammanhanget. För de organ som i dag förvarar allmänna handlingar enligt överlämnandelagen och som kommer att göra det även i tiden efter den 31 december 2016 kommer den nya lagen att gälla. Organen kan därmed t.ex. komma att få betala en avgift för tillsyn samt underkasta sig andra tillsynsbestämmelser. Vad gäller organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter gäller detta emellertid bara om kommunen har meddelat föreskrifter om att bestämmelserna om tillsyn i lagen ska tillämpas.

Den avgörande faktorn för tillsyns- och avgiftsregleringen är emellertid inte det tidigare överlämnandebeslutet, som skedde i tiden före den 1 juli 2015, utan den pågående förvaringen av allmänna handlingar. Avgifter tas således inte ut retroaktivt utan för den fortsatta förvaringen av handlingarna. Inte heller kommer regleringen av beslutsprocessen att strida mot några retroaktivitetsregler. Beslut om förvaringstidens längd kommer visserligen kunna fattas även för handlingar som har överlämnats enligt den äldre överlämnandelagen, om förvaringen alltså kommer att fortgå i tiden efter den 31 december 2016. Förutsättningarna för överlämnandet har emellertid aldrig varit att handlingarna skulle förbli hos de enskilda organen utan tanken har hela tiden varit att de så snart som möjligt ska återlämnas. Av nu gällande överlämnandelag framgår också att förvaringen bara får pågå under viss tid.

Slutsatsen är därmed att några särskilda bestämmelser för organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av nuvarande överlämnandelag inte kommer att behövas efter att lagen föreslås upphöra att gälla.

12.2 Uppdrag till Riksarkivet

Bedömning: Riksarkivet bör få i uppdrag att utreda förvaringen av allmänna handlingar som har överlämnats till enskilda organ från statliga myndigheter enligt nuvarande överlämnandelag.

I dag finns drygt 100 enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter upptagna i bilagan till överlämnandeförordningen. Som nämnts stämmer emellertid bilagan inte längre överens med verkliga förhållanden. En fortsatt grundlig utredning behöver därför göras avseende dessa organ och de handlingar som överlämnats enligt nuvarande överlämnandelag för att organen på ett korrekt sätt ska kunna införlivas i det nya regelverket.

Det bör således utredas var allmänna handlingar som har överlämnats från statliga myndigheter enligt överlämnandelagen finns i dag. Det bör vidare utredas vilka enskilda organ som vill återlämna allmänna handlingar till staten och vilka enskilda organ som även efter att den nya lagen trätt i kraft behöver ha tillgång till

överlämnade handlingar för att kunna bedriva sin verksamhet. Om ett sådant behov av handlingar finns bör även utredas vid vilken tidpunkt handlingarna kan återlämnas till staten.

Det lämpligaste sättet att hantera frågan bör vara att Riksarkivet får i uppdrag att genomföra utredningen och att den äldre överlämnandelagen under tiden alltjämt är gällande för de enskilda organ som förvarar handlingar med stöd av ett beslut som fattats före den 1 juli 2015. På så vis kan Riksarkivet allteftersom och för de organ där utredningen är färdig begära att regeringen uppdaterar bilagan till överlämnandeförordningen. Regeringen bör också under denna period kunna besluta om en längsta förvaringstid för handlingarna som enskilda organ vill fortsätta förvara efter att den nya lagen trätt i kraft. Vid ett visst sista angivet datum bör utredningen vara slutförd och det nya registret som Riksarkivet bör föra bör därmed innehålla korrekta uppgifter om samtliga organ som förvarar överlämnade handlingar. Överlämnandelagen och överlämnandeförordningen bör då upphöra att gälla, även för de enskilda organ som vid den tidpunkten alltjämt förvarar handlingar som har överlämnats med stöd av den äldre lagstiftningen. Slutdatumet för övergångsbestämmelserna bör vara den 31 december 2016. Därmed har Riksarkivet ungefär två år på sig att slutföra utredningen om handlingarnas förvaring, under förutsättning att myndigheten tilldelas ett utredningsuppdrag hösten 2014.

13 Konsekvenser

13.1 Inledning

Den nya lag som föreslås i denna promemoria innebär i huvudsak att handläggning och beslutsfattande regleras tydligare, samt att tillsynsbestämmelserna utvidgas. Förslagen kommer i första hand att beröra enskilda organ som ska förvara allmänna handlingar och arkivmyndigheterna, men även i viss utsträckning de myndigheter vars verksamhet läggs ner och från vilka de allmänna handlingarna begärs överlämnade. Hur många myndigheter som framöver kommer att överföra hela eller delar av sin verksamhet till enskilda organ och som kommer vilja överlämna allmänna handlingar går dock inte att bedöma på något säkert sätt. De enskilda organ som finns upptagna i bilagan till överlämnandeförordningen och därmed kan beröras av förslagen, är, i september 2014, 111 till antalet.

Organen utgörs av allt från mindre advokatbyråer till större affärsverksamheter t.ex. SJ AB och Vattenfall AB. Bilagan kommer framöver att revideras och det är då troligt att antalet organ som finns upptagna där kommer att minska, dels eftersom en del organ kan förväntas vilja återlämna de handlingar som de förvarar, dels eftersom en del organ troligtvis redan har återlämnat handlingar men inte tagits bort från bilagan.

Att organ av högst varierande karaktär kan komma att omfattas av regleringen gör det svårt att kunna få en fullständig och entydig bild av förslagets konsekvenser för dessa. I avsnittet beskrivs därför mer generellt de konsekvenser som kan förutses med förslagen.

Beskrivningen utgår, liksom som i tidigare avsnitt, från att det är handlingar från statliga myndigheter som överlämnas. Bedömningen av vilka konsekvenser förslagen kan få för arkiv-

myndigheter utgår således i huvudsak från hur förslagen kan komma att påverka Riksarkivet som statlig arkivmyndighet.

Vad gäller kommunala förhållanden är det inte alls säkert att de föreslagna bestämmelserna om ansökan, förvaringstid eller tillsyn kommer att tillämpas när överlämnanden sker från kommunala myndigheter. Det är också svårt att förutse om regelverket kommer att användas i dessa fall. Någon konsekvensutredning som redogör särskilt för konsekvenserna av förslagen för kommunala förhållanden har därför inte varit möjlig att göra. Övervägandena som görs i avsnittet bör dock kunna utgöra en god utgångspunkt vid bedömningen av vilka konsekvenser förslagen har även vad gäller sådana överlämnanden. Eftersom det är frivilligt för kommuner och landsting att tillämpa de aktuella bestämmelserna innebär förslagen inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

13.2 Konsekvenser för enskilda organ

Bedömning: Förslagen framstår som positiva eller konsekvensneutrala för enskilda organ, med undantag för avgifts- och rapporteringsskyldigheten.

Förslaget om att information i allmänna handlingar om möjligt ska överföras på ett annat sätt än genom att handlingar överlämnas bedöms kunna underlätta både ekonomiskt och administrativt för organen. I övrigt bedöms förslagen som rör beslutsprocessen kring ett överlämnande inte innebära några konsekvenser för enskilda organ.

De tillsynsbestämmelser som föreslås om bl.a. rapporteringsskyldighet, möjlighet till tvångsåtgärder och avgifter bedöms inte innebära någon större ekonomisk eller administrativ belastning för enskilda organ. Förslagen ligger vidare i linje med regeringens allmänna bedömningar om tillsyn och har även införts i ett antal andra författningar. Förslagen om möjlighet till tvångsåtgärder berör inte heller organ som sköter sin förvaring på ett korrekt sätt.

13.2.1 En reformerad beslutsprocess

Nya krav för överlämnandet

Förslaget om att det innan ett beslut om överlämnande fattas ska klargöras om informationen i handlingarna inte kan överföras på något annat sätt bör underlätta både ekonomiskt och administrativt för organen. Om information i handlingar överförs t.ex. genom kopiering och den myndighet vars verksamhet upphör står för denna kostnad kommer det enskilda organet inte att drabbas av några kostnader i det avseendet vid en övergång av verksamheten. Om allmänna handlingar inte överlämnas i original kommer det enskilda organet inte att stå under arkivmyndighetens tillsyn, organet är vidare inte att jämföras med en myndighet och behöver inte ta sig an administrationen kring utlämnande av allmänna handlingar. Inte heller kommer organet att belastas med de kostnader som ett framtida återlämnande av handlingarna kan medföra. Förslaget i denna del bör således ha en positiv effekt för enskilda organ.

Förslaget om att det ska finnas arkivbeskrivningar och arkivförteckningar för de handlingar som begärs överlämnade berör i vart fall initialt inte de enskilda organen, eftersom det är den nedläggande myndighetens ansvar att ha upprättat redovisningen. Om ett organ emellertid i ett senare skede skulle vilja få tillstånd att överlämna handlingarna till ett nytt enskilt organ, ska arkivbeskrivningar och arkivförteckningar finnas vid ansökan. Detta krav bör dock inte vara betungande för organet jämfört med dagens reglering, bl.a. eftersom organet har tillgång till den ursprungliga redovisningen från myndigheten. En skyldighet för organen att ha en arkivbeskrivning och arkivförteckning finns också redan i dag i arkivlagen. Förslagen i denna del bör således inte medföra några negativa konsekvenser för de enskilda organ som kommer att förvara allmänna handlingar.

Tidsbegränsning för förvaringen

Den rätt som enskilda organ har att förvara allmänna handlingar är redan nu tidsbegränsad, även om tidsgränsen inte är fastställd i

lagen. Av 2 § i nuvarande överlämnandelag framgår dock att förvaringen endast får ske under viss tid. Det har vidare i förarbetena till lagen klargjorts att det måste eftersträvas att handlingarna så snart som möjligt ska levereras till en arkivmyndighet (prop. 1993/94:113 s. 30). Enligt förslagen till ny reglering är tanken att beslutet om förvaringstid ska fattas efter att arkivmyndigheten lämnat ett förslag på förvaringstid, samt att myndigheten ska samråda med det enskilda organet om en lämplig tid för förvaringen. Längden på förvaringstiden ska också bestämmas med hänsyn till myndighetens och det enskilda organets verksamhet. Organet kommer dessutom att ha en möjlighet att ansöka om ytterligare förvaringstid om ett tillkommande behov skulle uppstå. Den föreslagna regleringen kan därför inte anses innebära någon mer omständlig process för organen eller några olägenheter i övrigt.

Ansökan vid strukturförändringar

Förslaget om att en ansökan krävs om en strukturförändring medför att allmänna handlingar behöver överlämnas till ett nytt enskilt organ, innebär endast ett förtydligande av vad som redan i dag gäller enligt 6 § överlämnandelagen. Den föreslagna regleringen kan inte anses innebära någon mer omständlig process för de enskilda organen eller några olägenheter i övrigt.

Reglering av återlämnande

Att överlämnade handlingar ska återlämnas när förvaringstiden har gått ut är en självklarhet. Mot bakgrund av att organen i de allra flesta fall kommer att behöva förvara handlingarna under i vart fall fem till tio år och ofta längre, bör också möjligheterna till en god framförhållning inför ett återlämnande vara stora. Några egentliga problem för ett organ att, i samråd med arkivmyndigheten, i rätt tid kunna planera för återlämnandet bör därför inte finnas.

Om handlingar förvaras otillåtet ska de enligt förslaget genast återlämnas till arkivmyndigheten eller till den statliga myndighet de härrör ifrån. Regleringen riktar sig t.ex. mot fallet då ett enskilt organ överlämnar allmänna handlingar till ett nytt organ utan att först ha fått regeringens tillstånd. I en sådan situation är det för

bl.a. upprätthållandet av handlingsoffentligheten betydelsefullt att lagen tydliggör att handlingarna som huvudregel omedelbart ska återlämnas till staten. Detta innebär visserligen att det nya organet inte får någon egentlig tid för att planera sitt återlämnande. Organet har emellertid en möjlighet att ansöka om att få förvara handlingarna och utsikterna för att en sådan ansökan bifalls bör generellt kunna bedömas som goda. Förslagen kan därför inte heller anses innebära några betungande konsekvenser för de organ som på grund av något förbiseende kommit över allmänna handlingar utan regeringens tillstånd. En strävan med den nya regleringen är bl.a. att det alltid ska vara tydligt vilka organ det är som förvarar allmänna handlingar och vilka handlingar det är som förvaras. Något utrymme för okunskap i den delen i samband med strukturförändringar bör, efter att den nya regleringen har införts, därför inte finnas. Om i något fall förvarade handlingar ändå skulle behöva återlämnas omedelbart föreslås möjligheter för den statliga arkivmyndigheten att besluta om anstånd med återlämnandet. Den föreslagna regleringen om återlämnande av handlingar kan därför inte anses medföra några olägenheter för enskilda organ.

13.2.2 En reformerad tillsynsprocess

Rapporteringskyldighet

Skyldigheten för de enskilda organen att kontrollera och rapportera sin förvaring av överlämnade handlingar kommer att medföra en viss tillkommande administration för organen. Med beaktande av de risker för allmänhetens insyn i och tillgång till allmänna handlingar som en förvaring hos enskilda organ kan innebära och till viss del också har inneburit, får emellertid en uppstramning av regleringen bedömas som nödvändig. Att organen drabbas av någon form av extra arbete och kostnader för förvaringen av allmänna handlingar blir då oundvikligt. Att välja en modell med kontrollprogram och rapporteringskyldighet framstår dock med den utgångspunkten ändå som den klart minst ingripande åtgärden mot de enskilda organen.

För att arkivmyndigheten ska kunna ha en regelbunden och god kontroll över att organens förvaring alltid sker i enlighet med före-

skrifter och tillstånd skulle alternativet till rapporteringen egentligen endast utgöras av mer frekventa inspektioner från myndighetens sida. Sådana mer frekventa inspektioner skulle innebära betydligt mer arbete för arkivmyndigheten och därmed också väsentligt högre kostnader för organen i form av tillsynsavgifter. Mer frekventa inspektioner skulle även riskera att störa organen i deras verksamheter. En modell med rapporteringsskyldighet bör därför förordas som den mest ändamålsenliga och även för de enskilda organen minst ingripande åtgärden när det gäller tillsyn enligt förslaget till ny lag.

Tvångsåtgärder

Utökade möjligheter till tvångsåtgärder innebär, i vart fall teoretiskt, också större risker för intrång i de enskilda organens verksamheter. Sådana tvångsåtgärder kan emellertid endast bli aktuella för organ som missköter sin förvaring eller i övrigt inte sköter hanteringen av allmänna handlingar på föreskrivet sätt. Något ingripande mot organ som sköter förvaringen blir alltså inte möjligt. Utformningen av förslagen ligger också väl i linje med de anvisningar som regeringen i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn mer generellt har lämnat om grundläggande behov för tillsynsmyndigheter att kunna ha tillgång till författningsreglerade möjligheter till ingripanden (skr. 2009/10:79 bl.a. s. 42). Med anledning av de missförhållanden som till vissa delar har uppmärksammats med förvaringen och de risker som detta kan innebära för allmänhetens möjligheter till insyn i och tillgång till allmänna handlingar, framstår utökade möjligheter till ingripanden för arkivmyndigheten som motiverade och nödvändiga. De tvångsåtgärder som föreslås framstår också som proportionerliga och är även i andra tillsynssammanhang väl beprövade.

Avgifter

En möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen innebär en nyhet i förhållande till nu gällande bestämmelser och ålägger de förvarande enskilda organen en betalningsskyldighet. Avgifterna för kontroll av organens rapporteringar och uppdatering av register kan

emellertid inte förväntas uppgå till mer än ungefär 1 000 kronor per år. Avgifterna för inspektioner kommer emellertid att bli högre än så. Kortare inspektioner kan förväntas kosta upp mot 3 000–5 000 kronor medan mer omfattande inspektioner kan komma att kosta 10 000–20 000 kronor eller mer. Kostnaderna för inspektioner kommer dock dels bara att tas ut efter en genomförd inspektion – som normalt endast sker omkring vart femte år, dels förväntas vara lägre för mindre organ än för större organ. Avgiftsregleringen bör därför inte heller i den delen förväntas medföra någon större ekonomisk belastning för organen.

Regleringen får också anses nödvändig för att tillförsäkra arkivmyndigheterna tillräckliga resurser för utövandet av sin tillsyn. En sådan prioriterad och god tillsyn är grundläggande för att över tid kunna säkerställa att allmänna handlingar alltid förvaras hos de enskilda organen i enlighet med gällande föreskrifter.

13.3 Konsekvenser för den statliga arkivmyndigheten

Bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för den statliga arkivmyndigheten och bedöms i övrigt underlätta för myndighetens verksamhet avseende överlämnandelagen.

Förslagen innebär visserligen ett visst tillkommande beredningsarbete för arkivmyndigheten. Arbetet bedöms dock få en motsvarande positiv inverkan på myndighetens fortsatta arbete med tillsyn och återlämnande av handlingar.

Arkivmyndigheten ges vissa nya tillsynsuppgifter genom förslagen. Det föreslås emellertid att det arbetet ska kostnadstäckas fullt ut genom avgifter, varför förslaget om utökad tillsyn inte bör medföra några ökade kostnader för arkivmyndigheten.

13.3.1 En reformerad beslutsprocess

Nya krav för överlämnandet

Ju färre allmänna handlingar som överlämnas i original till enskilda organ, desto färre blir också tillsynsobjekten för arkivmyndigheten. Kravet på att i mån av möjlighet överföra informationen i handlingarna genom kopiering i stället för att överlämna handlingarna i original bör därför verka underlättande för arkivmyndigheten. Även kravet på att det finns arkivbeskrivningar och arkivförteckningar för de handlingar som begärs överlämnade bör vara positivt eftersom tveksamheter kring identifieringen av de allmänna handlingarna kan försvåra arbetet vid tillsyn och vid ett senare återlämnande av handlingarna.

Ansökningsförfarandet

Enligt förslaget ska den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, ta emot och bereda de ansökningar som sedan ska lämnas till regeringen för beslut. Detta utgör en ny uppgift för myndigheten. Sammantaget bedöms förslagen dock inte innebära någon ökad belastning på myndigheten. Riksarkivet ska ha tillsyn över de organ som förvarar handlingar som överlämnas och det är i många fall också Riksarkivet som slutligen ska förvara handlingarna när de återlämnas från organen. Möjligheten att kunna delta i ett mer strukturerat arbete redan vid överlämnandet och då bl.a. aktivt ta del av avstämningar och riskbedömningar, bör därför ha en positiv påverkan på såväl Riksarkivets kommande tillsynsarbete som arbetet kring återlämnande. Riksarkivets arbete med beredning av ansökningar kan således förväntas kompenseras genom mindre behov av efterföljande arbete.

Riksarkivet bör även föra ett register över förvaringen av allmänna handlingar från statliga myndigheter. Kostnaderna för arbetet med uppdateringen av registret kommer emellertid att täckas av de tillsynsavgifter som föreslås och bör därför inte medföra några kostnader för Riksarkivet.

Tidsbegränsning för förvaringen

En beslutsprocess som innebär att regeringen beslutar om en längsta tid för förvaringen av överlämnade handlingar innebär ett visst nytt och tillkommande arbete för Riksarkivet. Enligt nu gällande ordning där någon fastställd tidsgräns inte finns för förvaringen, behöver emellertid Riksarkivet ha en återkommande dialog med organen om hur de ser på sitt behov av en fortsatt förvaring. En sådan dialog är också förenad med arbete från myndighetens sida, ett arbete som upphör genom förslaget. Det tillkommande arbetet för Riksarkivet med att föreslå en längsta tid för förvaringen kan vidare inte anses vara så omfattande som arbetet myndigheten med dagens regelverk behöver utföra för att se till att handlingarna återlämnas.

Ansökan vid strukturförändringar

Förslaget om att ett enskilt organ som vill överlämna allmänna handlingar till ett nytt enskilt organ vid en strukturförändring måste ansöka om detta innebär ett förtydligande av vad som redan gäller enligt 6 § överlämnandelagen. Att arkivmyndigheten föreslås bereda ansökan kan visserligen innebära ett visst tillkommande arbete för myndigheten. Eftersom arkivmyndigheten får ta del av processen på ett tidigt stadium besparas myndigheten dock samtidigt arbete med tillsynen över de överlämnade handlingarna och återlämnandet av handlingarna. Förslaget bör därför inte anses innebära någon mer omständlig process för myndigheten eller några olägenheter i övrigt.

Reglering av återlämnande

Att handlingarna slutligen ska återlämnas till arkivmyndigheten innebär ingen nyhet; nytt är i stället att en längsta tillåten tid för förvaringen hos det enskilda organet beslutas (se ovan). Möjligen kan förslaget om återlämnande av handlingar när förvaringen skett utan tillstånd anses innebära en förändring för arkivmyndigheten eftersom det uttryckligen anges att myndigheten ska ta emot handlingar även i dessa fall. Oavsett var handlingarna förvaras har

tanken med lagstiftningen dock alltid varit att handlingarna som överlämnats slutligen ska återlämnas. I den delen utgör därför inte heller detta förslag någon egentlig förändring från vad som gäller i dag. Den dialog som behövs med ett organ som otillåtet förvarar handlingar bedöms också utgöra endast ett marginellt nytt inslag i arkivmyndighetens totala tillsynsarbete.

Strävan är vidare att de nya förslagen i sin helhet ska medföra att sådana otillåtna förvaringar inte kommer att förekomma i framtiden, varvid behovet av tillkommande arbetsinsatser från arkivmyndighetens sida också skulle bli litet eller obefintligt. Den föreslagna bestämmelsen om återlämnande av allmänna handlingar kan därför inte anses innebära någon egentligt betungande uppgift för arkivmyndigheten. Sammantaget bör förslaget om en längst förvaringstid underlätta för arkivmyndighetens arbete eftersom myndigheten i de allra flesta fall flera år i förväg kommer att veta när arkiv ska återlämnas och därför i god tid kan planera för arkivleveranser.

13.3.2 En reformerad tillsynsprocess

Rapporteringsskyldighet

Förslaget om rapporteringsskyldighet bör verka underlättande för arkivmyndigheten eftersom denna åtgärd kan hålla nere antalet inspektioner hos enskilda organ som myndigheten behöver göra för att säkerställa att överlämnade handlingar förvaras i enlighet med gällande föreskrifter. Förslagen innebär en del extraarbete för arkivmyndighetens del, men det arbetet blir också fullt ut kostnadstäckt genom den nya tillsynsavgiften och förslagen kan därför inte anses påverka arkivmyndigheten i något belastande hänseende.

Tvångsåtgärder

Förslagen om tvångsåtgärder bör verka underlättande för arkivmyndigheten i de undantagsfall det skulle kunna bli aktuellt att behöva vidta åtgärder mot ett enskilt organ. Åtgärderna står också i

överensstämmelse med de generella bedömningar som regeringen har redovisat för tillsynsregleringens utformning (skr. 2009/10:79). Förslagen bedöms därför som positiva för arkivmyndigheten.

Avgifter

För arkivmyndigheten innebär möjligheten att ta ut en tillsynsavgift från organen att tillsynen blir fullt kostnadstäckta. Förslaget har således inga negativa konsekvenser för arkivmyndigheten utan innebär tvärt om att mer resurser ställs till förfogande för myndighetens arbete med tillsynen.

13.4 Konsekvenser för berörda myndigheter

Bedömning: Förslaget om att det innan ett beslut om överlämnande fattas ska klargöras att informationen i handlingarna som begärs överlämnade inte kan överföras på något annat sätt, t.ex. genom att handlingarna kopieras, kan medföra kostnader för en myndighet vars verksamhet övertas av ett enskilt organ, men endast upp till en godtagbar nivå.

Förslaget om att ett beslut om överlämnande ska föregås av en särskild beredningsprocess bör inte ha någon fördröjande effekt vid ett nedläggningsbeslut. Inte heller i övrigt bör myndigheter beröras av förslagen.

13.4.1 Beslut och ansökan

Nya krav för överlämnandet

Om enskilda organ får kopior på allmänna handlingar i stället för att de faktiska handlingarna överlämnas vid en verksamhetsövergång kommer kopieringen att innebära en initial kostnad. Om myndigheten vars verksamhet ska tas över av ett enskilt organ ska bära denna kostnad innebär det en ökad kostnad för staten inför nedläggandet eller omorganisationen. Beslutet avseende om en kopiering bör ske eller inte ska emellertid bl.a. göras med hänsyn

tagen till myndighetens verksamhet. Om kostnaden för en kopiering skulle bli orimligt hög bör därför en sådan inte heller genomföras. De kostnader för kopiering som kan komma att uppstå bör därför vara av begränsad karaktär.

När det gäller kravet på arkivbeskrivningar och arkivförteckningar är en myndighet enligt 6 § arkivlagen redan i dag skyldig att upprätta sådana. Kravet innebär därför ingen egentlig förändring mot vad som redan gäller och syftar bara till att betona vikten av att de handlingar som begärs överlämnade kan identifieras innan ett överlämnande beslutas. På så sätt kan det efter ett beslut om överlämnande stå helt klart vilka allmänna handlingar som förvaras hos ett enskilt organ. Förslaget kan därför i den delen inte bedömas medföra några extra kostnader eller arbete för myndigheten.

Ansökningsregler

Det ansökningsförfarande som föreslås – där en arkivmyndighet ska bereda regeringens beslut – medför att överlämnandebeslutet ska föregås av en särskild beredningsprocess. Detta skulle kunna innebära ett visst formellt hinder om det finns behov av att fatta ett snabbt beslut om nedläggning. Sådana snabbare nedläggningsbeslut behöver emellertid i regel föregås av utrednings- och genomförandearbete även på andra områden. Nödvändiga föreskriftsarbeten kan t.ex. ta många månader eller t.o.m. år i anspråk och kräver därför i sig en god framförhållning. I Regeringskansliet finns vidare upprättade riktlinjer för arbete med organisations- och strukturförändringar i staten, i vilka hanteringen av arkivfrågor utgör en del (Handledning för regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar i staten, del 1 och 2).

Det kan därför förutsättas att en särskild ordning för regeringens beslut enligt överlämnandelagen i sig inte ska behöva medföra några negativa konsekvenser för den nedläggande myndigheten eller för staten i övrigt.

13.5 Konsekvenser i övrigt

Bedömning: Förslagen bör inte medföra några konsekvenser i övrigt. Tillkommande uppgifter för t.ex. förvaltningsdomstolar, Kronofogdemyndigheten och polis får i sammanhanget bedömas som marginella och kommer att rymmas inom befintliga anslagsramar.

Förslagen till nya bestämmelser innebär bl.a. tillsynen över de organ som förvarar allmänna handlingar underlättas. Det är dock inte troligt att tillsynen kommer att omfatta mer än ett relativt litet antal enskilda organ. Vad gäller statliga förhållanden finns i dag drygt 100 enskilda organ som förvarar allmänna handlingar upptagna i bilagan till överlämnandeförordningen. Bilagan är dock, som bl.a. redovisas i avsnitt 3.2, till stora delar inaktuell och många organ som finns upptagna där har troligtvis redan återlämnat handlingar till staten. De beslut av arkivmyndigheten som är möjliga att överklaga är också, med undantag av beslut om avgift, sådana som endast kommer att fattas i absoluta undantagsfall mot organ som missköter sina skyldigheter. Dessa beslut kan inte förväntas överklagas till domstol mer än i något enskilda fall, om ens något. Inte heller den omständigheten att enskilda organ ges möjlighet att överklaga ett beslut om tillsynsavgifter kan förväntas innebära mer än ett fåtal överklaganden.

Beslut från en arkivmyndighet som kan komma att beröra Kronofogdemyndighet och polis kommer också mycket sannolikt att vara sällsynta.

Förslaget bedöms därför sammantaget få marginella, om ens några, konsekvenser för domstolar, Kronofogdemyndigheten och polis, och får därmed anses kunna rymmas inom befintliga anslagsramar. Förslagen bör inte heller medföra några konsekvenser för andra aktörer än de som tagits upp i detta avsnitt.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen kan inte heller bedömas medföra några konsekvenser för miljön.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Förslaget till ny lag föreslås ersätta den nuvarande lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Vissa bestämmelser har överförts från överlämnandelagen till den nya lagen utan materiella ändringar. Flera bestämmelser har tillkommit medan andra bestämmelser har genomgått sakliga och redaktionella ändringar. Paragraferna har också fått nya nummer. Av författningskommentaren till varje paragraf framgår om den föreslagna bestämmelsen innefattar någon ändring i förhållande till dagens lag.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen och om förvaring av dessa handlingar sedan de överlämnats. I lagen *finns* också bestämmelser om sådana organs skyldighet att pröva framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I fråga om allmänna handlingar som förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar finns bestämmelser i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Paragrafen, som anger lagens tillämpningsområde, motsvarar i sak 1 § i nuvarande lag. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2. En språklig ändring har gjorts i första stycket genom att ordet *ges* har ersatts av ordet *finns*.

2 §

En allmän handling som har överlämnats för förvaring får inte avhändas på annat sätt än vad som följer av denna lag eller arkivlagen (1990:782).

Paragrafen, som saknar motsvarighet i nu gällande lag, innehåller en upplysning om att allmänna handlingar som överlämnats för förvaring inte får avhändas utan stöd av överlämnandelagen eller arkivlagens bestämmelser. Frågan behandlas i avsnitt 5.3.

3 §

Regeringen får *besluta* att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en statlig myndighet får överlämnas till ett *svenskt* enskilt organ och förvaras där utan att handlingarna upphör att vara allmänna om

1. myndigheten ska läggas ned eller upphöra med en viss verksamhet,
2. den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen ska bedrivas av det enskilda organet,
3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten,
4. *någon annan överföring av uppgifterna i handlingarna inte utgör ett godtagbart alternativ till ett överlämnande med hänsyn till gällande föreskrifter samt till myndighetens eller det enskilda organets verksamhet, och*
5. *en arkivbeskrivning och arkivförteckning finns tillgänglig för de handlingar som begärs överlämnade.*

Regeringen får också besluta att handlingar från en statlig myndighet får överlämnas från ett enskilt organ till ett annat enskilt organ för förvaring där utan att handlingarna upphör att vara allmänna, om förutsättningarna enligt första stycket 2–5 är uppfyllda.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 § i nu gällande lag, men har dels förtydligats, dels utvidgats genom att två nya krav ställs upp för att ett överlämnande ska tillåtas. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

I paragrafen anges förutsättningarna för regeringen att fatta beslut om tillstånd till överlämnande av handlingar för förvaring.

I *första stycket* har ordet *föreskriva* ersatts av ordet *besluta*. På så sätt blir det tydligt att regeringen fattar ett förvaltningsbeslut om att handlingarna ska få förvaras hos det enskilda organet. Den föreslagna lydelsen överensstämmer bättre med lydelsen i 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen där det framgår

att det i lag får föreskrivas att regeringen *får besluta* att allmänna handlingar får överlämnas till ett enskilt organ för förvaring.

Dessutom har förtydligats att regeringen endast kan besluta om överlämnanden till *svenska* enskilda organ. Detta hör samman med att ett organ som förvarar handlingar är att jämställa med en myndighet i fråga om befattningen med handlingarna, och att ett organ utför en uppgift som innefattar myndighetsutövning när det prövar en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Regeringsformens föreskrifter om rättskipning och förvaltning vilar på förutsättningen att dessa funktioner ska fullgöras av svenska organ.

Kraven i punkterna 1–3 är desamma som finns i nu gällande 2 §.

I *fjärde punkten*, som är ny, föreslås att det vid tillståndsprövningen ska bedömas om någon annan form av informationsöverföring än ett överlämnande av handlingarna är möjlig. Det handlar i första hand om att pröva möjligheten att överföra information i form av fysiska eller elektroniska kopior i stället för att överlämna handlingar i original. De föreskrifter som måste tas hänsyn till vid bedömningen är t.ex. om handlingarna omfattas av sekretess eller om det finns arkivföreskrifter som medför att det inte är möjligt eller lämpligt att kopiera handlingarna. Hänsyn ska också tas till de kostnader som kan uppstå om handlingarna kopieras, behovet hos ett enskilt organ av handlingar i original och lämpligheten i att dela upp arkiv. I varje enskilt fall bör göras en bedömning av vad som sammantaget framstår som den bästa lösningen.

Av *femte punkten*, som även den är ny, framgår att ett krav för beslut om överlämnande är att en redovisning av handlingarna som begärs överlämnade finns upprättad innan beslutet fattas. Enligt 6 § arkivlagen finns redan i dag en skyldighet att upprätta både en arkivbeskrivning och en arkivförteckning. Ansvaret för att redovisningarna är upprättade kommer genom förslaget i de flesta fall att vila på den myndighet vars verksamhet läggs ned. Samma krav gäller dock för enskilda organ som förvarar handlingar och som vill överlämna dessa till ett nytt organ.

Andra stycket är nytt men syftar till att återge samma reglering som återfinns i 2 § andra stycket i nuvarande lag. I stycket anges förutsättningarna för regeringen att besluta om tillstånd till överlämnande av allmänna handlingar från *ett enskilt organ* till ett

annat enskilt organ. Hänvisningen till punkterna 2 och 3 i paragrafen har ändrats till att omfatta samtliga punkter i paragrafen. I stycket förtydligas också att regeringen kan fatta beslut om tillstånd till överlämnande av handlingar även om handlingarna vid beslutstillfället skulle förvaras av ett enskilt organ som inte har tillstånd till förvaringen. I övrigt är inga förändringar i sak avsedda med ändringen.

4 §

En ansökan om tillstånd att överlämna allmänna handlingar som härrör från en statlig myndighet för förvaring ska ges in till den statliga arkivmyndigheten.

Ansökan ska göras av den myndighet eller det enskilda organ som förvarar handlingarna.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

Av *första stycket* framgår att ett beslut om tillstånd till överlämnande meddelas efter ett ansökningsförfarande. Kravet på ansökan gäller såväl om överlämnandet ska göras från en myndighet till ett enskilt organ, som om överlämnandet i ett senare skede ska göras mellan två enskilda organ. Det är endast när handlingarna ska återlämnas från ett enskilt organ till staten som något tillstånd från regeringen inte krävs. Av första stycket framgår vidare att ansökan ska ges in till den statliga arkivmyndigheten. Genom överlämnandeförordningen bör regeringen bemyndiga den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, att bereda ansökningarna samt lämna förslag till beslut.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår vem som ska ge in ansökan om tillstånd till ett överlämnande, vilket i normalfallet kommer att vara den förvarande myndigheten. Om det efter att ett överlämnande har tillåtits från en myndighet uppstår ett behov för ett enskilt organ att överlämna handlingarna vidare till ett nytt enskilt organ ska ansökan göras av det enskilda organ som förvarar handlingarna.

Genom förslaget tydliggörs att ett nytt beslut från regeringen måste begäras om t.ex. en organisationsförändring skulle leda till att handlingarna inte längre kan förvaras hos det ursprungliga

enskilda organet. Det har inte ansetts nödvändigt att i lagen utpeka exakt vilka typer av förändringar som gör bestämmelsen tillämplig. Konkurs, fusion och försäljning av verksamhet kan utgöra exempel på sådana förändringar, men helt avgörande för bedömningen är om förändringen innebär att det enskilda organet som juridisk person inte längre kommer kunna förvara handlingarna.

Bestämmelsen utgår från att handlingar alltid förvaras hos ett enskilt organ som har tillstånd till förvaringen. Regleringen gäller emellertid även om så inte skulle vara fallet. Om ett enskilt organ t.ex. med kort varsel skulle gå i konkurs får konkursboet, om verksamheten ska drivas vidare, såsom förvarande enskilt organ ansöka om tillstånd. Om ett enskilt organ förvärvar ett annat enskilt organ och får tillgång till allmänna handlingar, men ett tillstånd till överlämnande av någon anledning inte sökts innan förvärvet, ska det nya förvarande enskilda organet kunna ansöka om ett sådant.

Om handlingar inte behöver överlämnas vid en verksamhetsövergång mellan två enskilda organ ska handlingarna återlämnas och bestämmelsen är då inte tillämplig. Bestämmelsen är inte heller tillämplig vid andra organisationsförändringar som inte innebär att handlingar behöver överföras till ett nytt organ. Sådana situationer får i stället hanteras som en tillsynsfråga.

5 §

Regeringen får besluta om en längsta tid under vilken handlingar från en statlig myndighet får förvaras hos ett enskilt organ. Förvaringstidens längd ska bestämmas med hänsyn till myndighetens och det enskilda organets verksamhet.

Regeringen får efter ansökan besluta om förlängning av förvaringstiden i första stycket. För en sådan ansökan gäller i övrigt vad som föreskrivs i 4 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Genom *första stycket* införs en tidsgräns för de enskilda organens förvaring av allmänna handlingar. En längsta tid för förvaringen bör inte anges i lagen eftersom förhållandena kan variera kraftigt från verksamhet till verksamhet (jfr t.ex. prop. 1993/94:113 s. 30).

Genom *andra stycket* ges en möjlighet att förlänga den tidigare beslutade förvaringstiden. Om beslut om en förlängning av tiden fattas bestäms också ett nytt sista datum för återlämnande av handlingarna. Om beslut inte fattas om en förlängning av förvaringstiden, ska handlingarna i stället återlämnas till arkivmyndigheten eller till den statliga myndighet handlingarna härrör från senast den tid som gäller enligt det ursprungliga beslutet (se kommentaren till 7 §). Ansökan om förlängd tid för förvaring av handlingar ska göras enligt föreskrifterna i 4 §.

6 §

Om ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ändrar sin firma ska organet genast anmäla ändringen till den statliga arkivmyndigheten.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 6.1.3.

För att det ska bli så enkelt som möjligt för allmänheten att få tillgång till allmänna handlingar som överlämnats från statliga myndigheter bedöms i avsnitt 6.1.2 att Riksarkivet bör föra ett register över förvaringen av handlingarna. Registret bör innehålla uppgifter om bl.a. namn och organisationsnummer på de enskilda organ som förvarar handlingar enligt lagen.

Ett enskilt organs verksamhet och förhållanden kan dock ändras över tid. Om förändringar t.ex. leder till att en ny juridisk person behöver förvara de allmänna handlingarna ska, som framgår av 4 §, ett nytt tillstånd sökas hos regeringen. Om det enskilda organet i stället ändrar sin firma är det alltjämt samma juridiska person som förvarar handlingarna och något nytt tillstånd för förvaringen behövs inte. Däremot ska organet, för att informationen om var handlingarna förvaras ska kunna hållas uppdaterad, genast anmäla firmaändringen till den statliga arkivmyndigheten.

7 §

Allmänna handlingar som härrör från en statlig myndighet och som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten eller till den myndighet handlingarna härrör från 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 ska göras genast, om inte den statliga arkivmyndigheten beslutar annat.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

I paragrafen anges i vilka fall överlämnade allmänna handlingar som finns hos enskilda organ ska återlämnas till staten. Utgångspunkten är att återlämnandet ska göras till den statliga arkivmyndigheten. I vissa fall har emellertid den myndighet som handlingarna härrör från inte lagts ned utan endast upphört med viss verksamhet. När handlingarna i ett sådant fall ska återlämnas kan den ursprungliga myndigheten alltså finnas kvar. Det framstår då inte som självklart att handlingarna måste återlämnas till arkivmyndigheten, utan det kan finnas skäl för att handlingarna i stället återlämnas till den myndighet som de kommer från. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att myndighetens arkiv annars delas upp på ett olämpligt sätt eller att myndigheten har ett behov av de aktuella handlingarna i sin verksamhet. Ett återlämnande kan vid behov verkställas tvångsvis med stöd av 13 §.

Enligt *första punkten* ska handlingar återlämnas om förvaringstiden har gått ut. För handlingar som får förvaras hos ett enskilt organ med stöd av lagen ska enligt 5 § gälla en yttersta tidsgräns för förvaringen. När den förvaringstid som regeringen beslutat har gått ut ska handlingarna återlämnas.

Bestämmelsen i *andra punkten* riktar sig mot det fall då handlingar utan tillstånd har överförts från ett enskilt organ till ett nytt enskilt organ. Om handlingarna förvaras utan tillstånd blir konsekvensen att handlingarna som huvudregel ska återlämnas. Den enda möjligheten för det nya enskilda organet att behålla handlingarna är att omedelbart ansöka om tillstånd till förvaringen enligt 4 §.

Av *andra stycket* framgår att återlämnande av handlingarna ska göras *genast* om någon av förutsättningarna som anges i paragrafen

föreligger. Den statliga arkivmyndigheten kan emellertid med stöd av andra stycket i vissa fall besluta att återlämnandet av alla eller vissa handlingar kan göras vid en senare tidpunkt. Normalt bör ett krav på ett omedelbart återlämnande inte ställa till med något problem för ett enskilt organ som förvarar handlingar med regeringens tillstånd.

Om förvaringstiden gått ut och någon ansökan om förlängning av tiden inte gjorts i tid, eller ett organ av någon annan anledning inte har tillstånd till förvaringen men behöver ha tillgång till handlingarna, bör det dock finnas en ventil som möjliggör för organet att i undantagsfall få anstånd med ett återlämnande. Ett organ som lämnat in en ansökan om tillstånd enligt 4 § eller 5 § andra stycket bör exempelvis kunna få denna ansökan prövad utan att behöva återlämna handlingarna under mellantiden. Eftersom allmänhetens tillgång till handlingarna begränsas under anståndstiden ska denna tid dock vara så kort som möjligt.

8 §

Den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att denna lag och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs när allmänna handlingar från statliga myndigheter överlämnats för förvaring.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och arkivvård hos enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Som statlig arkivmyndighet utövar Riksarkivet enligt 7 och 8 §§ arkivlagen (1990:782) redan i dag tillsyn över enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen. Tillsynen enligt arkivlagen omfattar främst arkivvård, bl.a. gallring av handlingar. Genom paragrafen ges en möjlighet att utöva tillsyn även enligt den nya lagen. Sådan tillsyn avser bl.a. att handlingarna inte lämnar det enskilda organ som har tillstånd till förvaringen samt att handlingarna återlämnas till arkivmyndigheten eller den statliga myndighet handlingarna härrör från i rätt tid.

Andra stycket utgör endast en hänvisning till tillsynsregleringen i arkivlagen för att tydliggöra att den huvudsakliga tillsyns-

regleringen om arkivbildning och arkivvård återfinns där. En hänvisning om arkivmyndigheters tillsyn finns sedan tidigare i 4 § i nu gällande lag.

9 §

Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet enligt denna lag ska fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring så att denna sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter. Det enskilda organet ska årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den statliga arkivmyndigheten (rapporteringskyldighet).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om rapporteringskyldigheten.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

I syfte att minska behovet av alltför återkommande tillsynsinspektioner föreskrivs i *första stycket* att de enskilda organen fortlöpande ska planera och kontrollera att förvaringen av de allmänna handlingarna sker i enlighet med gällande föreskrifter samt årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den statliga arkivmyndigheten. När en sådan kontroll finns kan tillsynsinspektioner ske med mindre frekventa mellanrum, eller på förekommen anledning om brister upptäcks vid rapportering.

Andra stycket är en s.k. upplysningsbestämmelse där det framgår att bestämmelsen kommer att kompletteras med verkställighetsföreskrifter. Vad gäller statliga förhållanden bör det vara den statliga arkivmyndigheten som tillsynsmyndighet som ska utarbeta kontrollprogram för organen och närmare ange vilka uppgifter organen ska lämna i sina årliga rapporter till myndigheten.

10 §

Den statliga arkivmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen.

Om ett enskilt organ förvarar överlämnade handlingar utan att ha tillstånd till förvaringen, kan ett föreläggande även riktas mot det enskilda organet.

Ett föreläggande som avser 7, 9 eller 11 §§ får förenas med vite.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Av *första stycket* framgår att arkivmyndigheten kan meddela de förelägganden som behövs för tillsynen över de organ som förvarar allmänna handlingar enligt den nya lagen.

Av *andra stycket* följer att ett föreläggande även kan riktas mot ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar utan tillstånd.

Enligt *tredje stycket* kan förelägganden som grundas på 7, 9 eller 11 §§ även förenas med vite. Ett vitesföreläggande kan riktas mot en eller flera fysiska eller juridiska personer, men som allmän princip gäller att adressaten ska ha en faktisk och rättslig möjlighet att kunna efterkomma föreläggandet (jfr t.ex. 2 § andra stycket lagen [1985:206] om viten). Skulle ett vitesföreläggande och ett utdömt vite ändå inte leda till önskat resultat återfinns i 13 § handräckningsbestämmelser för att kunna återfå handlingarna.

11 §

Den statliga arkivmyndigheten har rätt att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 7.3.2.

Bestämmelsen motsvarar 9 § arkivlagen. Genom bestämmelsen ges arkivmyndigheten rätt att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som missköter sin förvaring av allmänna handlingar och inte följer de krav som ställs upp i överlämnandelagen. Så kan t.ex. vara fallet då organet inte genast återlämnar ett arkiv trots att förvaringstiden gått ut. Bestämmelsen utgör således en tydlig grund för eventuella tvångsmedel vid verkställighet av arkivmyndighetens beslut om övertagande av arkiv. Ett övertagande av arkiv bör dock användas som en sista utväg vid misskötsamhet. I första hand bör arkivmyndigheten försöka få till stånd en rättelse från organet på frivillig väg eller, om det inte lyckas, förelägga bolaget att vidta lämpliga åtgärder.

12 §

Den statliga arkivmyndigheten har i den omfattning det behövs för tillsynens utövande rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Paragrafen ger arkivmyndigheten rätt till tillträde till de lokaler där de enskilda organen förvarar allmänna handlingar. Om en arkivmyndighet skulle vägras tillträde till en lokal trots behov därtill, föreslås regler för tillsynens verkställighet i 13 §.

13 §

Kronofogdemyndigheten får efter ansökan av den statliga arkivmyndigheten besluta om handräckning för att genomföra en åtgärd som avses i 7, 11 eller 12 §§. I lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning finns bestämmelser om handräckning.

Polismyndigheten ska i den utsträckning det behövs biträda med verkställighet av åtgärd enligt 7, 11 eller 12 §§.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

De allmänna handlingar som har överlämnats till ett enskilt organ för förvaring ska återlämnas. I 7 § återges två situationer när ett sådant återlämnande ska ske; dels om tidsfristen för förvaring har gått ut, dels om handlingarna av någon anledning finns hos ett enskilt organ som inte har tillstånd till förvaringen. I dessa situationer får det förutsättas att det enskilda organet frivilligt rättar sig efter lagregleringen och/eller fattade beslut. Skulle emellertid av någon anledning så inte vara fallet ges genom paragrafen en möjlighet att kunna begära biträde från såväl Kronofogdemyndigheten som av polisen. Möjligheten till handräckning bör dessutom avse arkivmyndighetens rätt till tillträde vid tillsyn.

14 §

Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsynsåtgärder enligt denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *första stycket* framgår att avgifter får tas ut för tillsyn från de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter. Det förtydligas att avgifterna ska vara kopplade till tillsynsåtgärder enligt överlämnandelagens eller arkivlagens bestämmelser och kan därmed t.ex. omfatta kostnader för kontroll av rapporter, inspektioner och uppdatering av det register som Riksarkivet ska föra som en del av sin tillsyn (se avsnitt 8.1.2).

I *andra stycket* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

15 §

Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ska ersätta *den statliga* arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen av de allmänna handlingarna.

Paragrafen motsvarar i sak 9 § i nu gällande lag. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

I avsikt att undvika oklarheter och göra lagtexten enhetlig har paragrafen förtydligats så att det framgår att det är den *statliga* arkivmyndigheten som ska ersättas för sina kostnader för den fortsatta förvaringen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunala förhållanden. En statlig myndighet som överlämnar arkivhandlingar till den statliga arkivmyndigheten är skyldig att bidra till arkivmyndighetens kostnader för att förvara arkivet. När ett statligt arkiv först överlämnas till ett enskilt organ och sedan återlämnas av organet till arkivmyndigheten ska enligt bestämmelsen samma princip om ersättningsskyldighet gälla för organet.

Bestämmelsen behandlas under avsnitt 6.7 i propositionen Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter (prop. 1993/94:113).

Förutom förtydligandet som görs i bestämmelsen har ordet *skall* bytts ut mot *ska*.

16 §

Fullmäktige i en kommun eller ett landsting 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.

Paragrafen motsvarar i sak innehållet i 3 § i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.5.

Enligt 3 § i nu gällande lag får fullmäktige i en kommun eller ett landsting besluta om överlämnande av allmänna handlingar på motsvarande sätt som regeringen får. Detta bör även gälla enligt den nya lagen där kraven för att ett överlämnande ska tillåtas utökas. På samma sätt som för regeringens beslut om överlämnande har i bestämmelsen förtydligats att fullmäktige endast får besluta om överlämnanden till *svenska* enskilda organ (se förslaget till 3 §). Vissa språkliga justeringar har också gjorts i bestämmelsen.

17 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om att bestämmelserna i denna lag om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska tillämpas vid överlämnande enligt 16 §.

Om en kommun eller ett landsting har meddelat föreskrifter om tillsyn har den kommunala arkivmyndigheten de befogenheter som följer av 10–13 §§.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.1 och 9.2.

Genom förslaget blir det möjligt för kommuner och landsting att välja om de vill tillämpa bestämmelserna i lagen om ansökan,

förvaringstid, återlämnade och tillsyn. Det blir dock inte möjligt för kommuner eller landsting att meddela egna föreskrifter som avviker från de aktuella bestämmelserna.

Av *andra stycket* framgår att en kommunal arkivmyndighet har de befogenheter som följer av 10–13 §§ när en kommun eller ett landsting har meddelat föreskrifter om att lagens bestämmelser om tillsyn ska tillämpas. Det innebär att den kommunala arkivmyndigheten bl.a. ska kunna överta arkivmaterial, meddela förelägganden och få tillträde till lokaler på samma sätt som den statliga arkivmyndigheten får möjlighet till.

18 §

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och arkivvård för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter.

Paragrafen förtydligar vad som gäller enligt 4 § i nuvarande lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Paragrafen innehåller en hänvisning till tillsynsregleringen i arkivlagen. En sådan hänvisning till arkivmyndigheters tillsyn finns sedan tidigare i 4 § i nuvarande lag. Hänvisningen görs för att förtydliga att det i arkivlagen finns bestämmelser om den kommunala arkivmyndighetens tillsyn över att enskilda organ fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen, som reglerar arkivbildning och arkivvård. Även om en kommun eller ett landsting väljer att inte använda sig av tillsynsreglerna i överlämnandelagen har den kommunala arkivmyndigheten fortfarande tillsyn över att organ som förvarar handlingar enligt lagen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Enligt 8 § andra stycket arkivlagen är kommunstyrelsen arkivmyndighet i en kommun och landstingsstyrelsen i ett landsting, om inte fullmäktige i kommunen eller landstinget har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

19 §

Avgifter för tillsyn får tas från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsynsåtgärder enligt denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782).

Fullmäktige i en kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

En kommun eller ett landsting som, med stöd av ett bemyndigande från regeringen, har föreskrivit att tillsynsbestämmelserna i lagen ska tillämpas ska också kunna meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen.

Av *första stycket* framgår att avgifter får tas ut för tillsyn från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt lagen och vad dessa avgifter får avse. Är den kommunala arkivmyndigheten tillsynsmyndighet enligt överlämnandelagen kan avgifter tas ut även för tillsynen över att enskilda organ fullföljer sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen.

För kommunalt bedriven verksamhet gäller bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) den s.k. självkostnadsprincipen. Principen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller, dvs. det totala avgiftsuttaget för en verksamhet får inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Självkostnadsprincipen är tillämplig även i fråga om avgifter för tillsyn enligt lagen.

I *andra stycket* ges fullmäktige i en kommun eller ett landsting rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

20 §

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar och om skyldigheten att iakttä sekretess.

Av 2 kap. 17 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen framgår att ett enskilt organ, som efter ett beslut enligt denna lag förvarar allmänna handlingar, ska jämföras med *en* myndighet i fråga om befatningen med dessa handlingar.

Paragrafen motsvarar 7 § i nu gällande lag och enbart redaktionella ändringar har gjorts. Övervägandena finns i avsnitt 10.

21 §

Det enskilda organet är skyldigt att lämna ut eget material, om detta är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling *ska* kunna lämnas ut med hänsyn till det sätt på vilket materialet tillförts den handlingen.

Paragrafen motsvarar 8 § i nu gällande lag och enbart en språklig ändring har gjorts. Övervägandena finns i avsnitt 10.

22 §

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om enskilda organs vård och gallring av allmänna handlingar.

Paragrafen motsvarar i princip 4 § i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Den hänvisning som tidigare fanns till bestämmelser om arkivmyndigheters tillsyn enligt arkivlagen återfinns i 8 § andra stycket och 18 § i förslaget. I bestämmelsen har förtydligats att regler om *gallring* finns i arkivlagen. Detta som en påminnelse till de enskilda organen om att även dessa bestämmelser måste följas.

23 §

Det enskilda organet *ska* vid förvaring och *hantering* av de allmänna handlingarna se till att dessa lätt kan särskiljas från andra handlingar hos organet.

Om det enskilda organet för sin verksamhet behöver göra tillägg i allmänna handlingar *ska* tilläggen utföras så att det tydligt framgår när och

av vem de har gjorts, om det inte *redan* av omständigheterna klart framgår att tilläggen gjorts av det enskilda organet.

Paragrafen motsvarar 5 § i nu gällande lag och endast redaktionella ändringar har gjorts. Övervägandena finns i avsnitt 10.

24 §

Beslut av en statlig eller kommunal arkivmyndighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när det gäller

- 1. föreläggande som har förenats med vite enligt 10 §,*
- 2. övertagande av arkivmaterial enligt 11 §, och*
- 3. påförande av avgift enligt 14 och 19 §§ eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.*

Andra beslut av en arkivmyndighet enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Paragrafen återger i vilka fall beslut från en arkivmyndighet kan överklagas. Prövningen inleds i förvaltningsrätten, med krav på prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

Regeringens beslut kan inte överklagas. I lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut återfinns emellertid lagregler för ansökan om rättsprövning avseende vissa speciella regeringsbeslut.

Beslut enligt lagen som avser kommunala förhållanden och som inte har fattats av den kommunala arkivmyndigheten kan överklagas enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.*
- 2. Genom lagen upphävs lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.*
- 3. Den upphävda lagen gäller dock till och med den 31 december 2016 för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av ett beslut om överlämnande och förvaring som fattats före den 1 juli 2015. Bestämmelsen i 5 § får dock tillämpas även i fråga om sådana enskilda organ.*

Paragrafen anger när lagen ska träda i kraft och vilka övergångsbestämmelser som ska finnas. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Lagen bör träda i kraft den 1 juli 2015 och gälla för alla nya överlämnanden som sker i tiden därefter.

För de organ som i framtiden ska förvara allmänna handlingar med stöd av den nya lagen ska regeringen enligt 5 § besluta om en längsta förvaringstid. Detta bör emellertid gälla även för överlämnanden som har skett enligt nuvarande lag och där förvarande enskilda organ vill fortsätta att förvara överlämnade allmänna handlingar. Beslut om en längsta förvaringstid bör således kunna fattas om handlingar alltjämt ska förvaras hos enskilda organ även efter att den nya lagen trätt i kraft. Bestämmelsen i 5 § ska därför kunna tillämpas från den 1 juli 2015 även om beslutet om överlämnande för förvaring fattats före lagens ikraftträdande, dvs. den 1 juli 2015.

14.2 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

1 och 11 §§

Ändringarna består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen. 1 § har också moderniserats språkligt.

14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

2 kap. 7 § och 11 kap. 7 §

Ändringarna består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.